

Montesquieu Policy Papers

Vergezichten over vertegenwoordiging

Utopische alternatieven en uitvoerbare aanpassingen voor de kiesstelsels van Nederland en België.



MONTESQUIEU INSTITUTE
MONTESQUIEU INSTITUUT

De in deze policy paper neergelegde opvattingen zijn niet noodzakelijkerwijs die van het Montesquieu Instituut

Montesquieu Instituut

policy papers

Nr. 11

Den Haag, november 2021

Vergezichten over vertegenwoordiging

Utopische alternatieven en uitvoerbare aanpassingen voor de kiesstelsels van Nederland en België.

Simon Otjes
Kristof Calvo

Onder redactie van het Montesquieu Instituut

Abstract

Dit essay verkent de mogelijkheden voor vernieuwing van de kiesstelsels van Nederland en België. Dat doen we door vijf utopische modellen te analyseren en te toetsen op hun mogelijke effecten. Deze modellen zijn gebaseerd op het werk van politieke denkers of systemen die er nu al zijn in andere politieke stelsels. We kijken naar een Kamer van Stemmentrekkers, een Kamer van Burgemeesters, een Kamer van Generaties, een Gelote Kamer en een Kamer van Specialistenteams.

De auteurs werken van groot naar klein, van radicaal naar pragmatisch, van theorie naar praktijk. Uit die utopische modellen komen vijf concrete voorstellen voort: haalbare aanpassingen aan de huidige spelregels voor de verkiezing en de werking van de Nederlandse Tweede Kamer en de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers. Opgeteld zouden de voorstellen een parlement opleveren met daarin een sterker persoonlijk mandaat, een betere vertegenwoordiging van lokale praktijk, een sterkere stem voor jongere generaties, een rol voor gewone burgers en meer ruimte voor expertise en specialisatie.

Inhoudsopgave

Reflectie over nieuwe spelregels: van utopisch naar pragmatisch	5
Wat maakt een kiesstelsel democratisch?	7
Kamer van Stemmentrekkers	11
Kamer van Burgemeesters	16
Kamer van Generaties	19
Gelote Kamer	23
Kamer van Specialistenteams	26
Vijf vergezichten vergeleken	29
Vijf concrete voorstellen	33
Literatuur	35
Over de auteurs	37
Contactgegevens	38

Reflectie over nieuwe spelregels: van utopisch naar pragmatisch

Het debat over een nieuwe politieke cultuur beleeft recent een enorme herleving, zowel in België als in Nederland. Sinds het toeslagenschandaal is “een nieuwe bestuurscultuur” uitgegroeid tot een *buzzword* in de Nederlandse politiek. Het regeerakkoord van de Belgische Vivaldi-regering heeft “het vertrouwen in politiek herstellen” uitgeroepen tot een cruciale opdracht. Dergelijke beloften zijn al eerder geformuleerd in de Nederlandse en Belgische politiek, maar ze bleken moeilijk in te lossen.

Vaak wordt er in het publieke en politieke debat over democratisch functioneren de focus gelegd op concrete schandalen of bepaalde politieke figuren. Een voorbeeld hiervan is het debat over het Nederlandse toeslagenschandaal, waar ondertussen sterk de link gelegd wordt met de persoon van minister-president Mark Rutte en de manier waarop hij politiek bedrijft. Men vergeet daarbij dat specifieke politici in bepaalde systemen goed functioneren en bovendien dat deze politici door bepaalde systemen geselecteerd zijn. Daarom kiezen wij in dit stuk bewust voor een andere benadering, weg van de soms oppervlakkige focus op specifieke personen of dossiers.

Onderbelicht in het huidige debat over nieuwe politieke cultuur zijn immers de formele spelregels, de kiessystemen, de manier waarop we onze parlementen samenstellen en welke impact die spelregels hebben op het concreet functioneren van individuele parlementsleden en de instelling als geheel.

Zoals Voermans (2021) schrijft: ‘De prestaties van bestuurders zijn maar zo goed als de context, het regelraamwerk en de beperkingen waarbinnen ze opereren. Als we iets willen verbeteren, dan moeten we daaraan werken. Met andere bestuurders verandert er niet veel, met nieuwe regels en een andere cultuur wel.’¹ Kortom: deze spelregels zijn doorslaggevend, zowel voor het politiek handelen, *hoe* politiek beslist, als voor de uiteindelijke beleidsbeslissingen, *wat* politiek beslist.

Aan de basis van dit essay ligt de overtuiging dat een structuurverandering een cultuurverandering kan forceren. Dit geeft de mogelijkheid om te reflecteren op fundamentele vragen. Wat verwachten we eigenlijk van onze volksvertegenwoordigers? Hoe beïnvloedt de manier van verkiezen de realisatie van die verwachtingen? Waarom worden bepaalde verwachtingen vandaag niet gerealiseerd? Het is een focus op structuren, eerder dan op cultuur, mentaliteit of talent. Het probleem is niet zozeer *wie* onze politici zijn, maar wel *hoe* ze moeten werken en in *welke* context. Met andere politici zou het niet noodzakelijk beter werken, als tegelijk de huidige spelregels ongewijzigd blijven.

In deze bijdrage werken we van utopisch naar pragmatisch, van groot naar klein, van theorie naar praktijk. Die werkwijze wordt gefaciliteerd door de ontmoeting van perspectieven: de vergelijking tussen België en Nederland, en de dialoog tussen een politicoloog met bijzondere aandacht voor de politieke praktijk en een actief politicus met een passie voor politicologie.

We presenteren vijf alternatieve stelsels², die gebaseerd zijn op de inzichten van denkers met radicaal-andere ideeën over hoe politiek kan functioneren:

- 1) Een Kamer van Stemmentrekkers, waar naar lers voorbeeld voorkeursstemmen het ultieme criterium zijn;
- 2) Een Kamer van Burgemeesters, geïnspireerd door het werk van Benjamin Barber;
- 3) Een Kamer van Generaties, geïnspireerd door een hoofdstuk van Philippe van Parijs;

¹ Uiteraard zijn er relevante verschillen inzake functioneren, kwaliteit en betrokkenheid van politici die werken binnen dezelfde structuren, maar dat is niet de focus van deze bijdrage. Relevantier is o.i. hoe structuren uiteindelijk het functioneren, de kwaliteit en de betrokkenheid gaan bepalen of minstens beïnvloeden.

² We maken hierbij gebruik van de bicamerale structuur die we in Nederland en België kennen: de mogelijkheid om twee kamers op twee verschillende manieren te verkiezen. Het eerste, derde en vijfde model zouden het kiesstelsel voor het lagerhuis aanpassen. Het tweede en vierde model zouden juist het kiesstelsel voor het hogerhuis aanpassen. In de context van hun eigen landen verschillen de auteurs van mening over de wenselijkheid van bicameralisme (zie Calvo 2018 en Otjes 2015a).

- 4) Een Gelote Kamer, zoals voorstanders van deliberatieve democratie als David van Reybrouck voorstellen;
- 5) Een Kamer van Specialistenteams, waarin stemmen en zetelaantal ontkoppeld zijn, zoals in de Europese Raad.

De keuze voor deze vijf stelsels is uiteraard enigszins arbitrair, maar wel inhoudelijk gemotiveerd. Deze selectie reflecteert immers een aantal vaak geformuleerde klachten over de huidige politiek in Nederland en België: dat partijen te sterk zouden zijn, dat politiek vervreemd is van de burger en van de praktijk op het terrein, dat politiek te veel gericht is op de korte termijn en dat er te weinig ruimte is voor expertise in het parlement.

We kijken in deze bijdrage naar hoe alternatieven zouden kunnen werken en welke wijzigingen ontwikkelingen in deze richting zouden kunnen stimuleren. Het is een route die het denken over kiesstelsels zuurstof geeft en weg haalt van partijpolitieke rekenmachines, die te vaak leidend zijn in het politieke debat over kiesherformingen.

Voor we naar deze modellen gaan kijken, moeten we weten hoe we deze zullen beoordelen. We formuleren vijf criteria om te kijken hoe democratisch een stelsel eigenlijk is: competitie, participatie, representatie, daadkracht en duidelijkheid. Deze criteria zijn ontleend aan een aantal auteurs (Dahl 1971; Pitkin 1967; Bowler et al. 2005; Farrel & Gallagher 1999) en zullen functioneren als toetsstenen voor nieuwe stelsels en mogelijke aanpassingen.

Vanuit de reflectie over totaalherformingen worden tot slot aanpassingen voor Nederland en België gesuggereerd. We willen niet één nieuw model bepleiten, maar met het schetsen van radicaal andere systemen het debat over hervormingen van het kiessysteem verder aanzwengelen. De alternatieven worden gepresenteerd, geëvalueerd en toegepast en op basis daarvan worden uitvoerbare aanpassingen voorgesteld. Dit leidt tot vijf concrete voorstellen die de Nederlandse en Belgische democratie kunnen versterken.

Wat maakt een kiesstelsel democratisch?

Democratie is in essentie een *contested concept*. Er is niet één definitie van democratie die alle burgers, politici en experts delen. Vanuit verschillende ideologische perspectieven zijn er verschillende definities van democratie. Wij maken hier bepaalde keuzes in, bijvoorbeeld door ons te beperken tot de representatieve democratie. Door democratie als een meerdimensionaal concept te benaderen, laten we de ruimte voor verschillende invullingen van dit begrip.

De representatieve democratie is in de kern een synthese tussen de notie van een aristocratie en een directe democratie (Wolff 2006). Aan de ene kant is er het aristocratisch stelsel zoals Plato dat omschreef: een systeem van regering door diegenen die de kennis, kunde en expertise hebben om te regeren. Net zoals een schip wordt bestuurd door een kapitein en niet door alle matrozen, zo zou ook het schip van staat bestuurd moeten worden door mensen die het vermogen hebben te besturen. Er kleven echter duidelijke nadelen aan zo'n stelsel: politiek gaat niet alleen maar over effectief bestuur. Politieke keuzes gaan over de toewijzing van waarden in een samenleving: er zijn verschillende ideeën over hoe een rechtvaardige samenleving eruitziet. Daar zijn niet alle experts en zeker niet alle burgers het over eens.

Aan de andere kant staat de directe democratie, zoals bijvoorbeeld Rousseau die heeft voorgesteld. Hier beslissen mensen direct mee over politieke kwesties. De centrale notie hierachter is dat een beslissing die de vrijheid van een burger beperkt alleen maar legitiem is als de burger deelneemt aan het besluitvormingsproces. Dit loopt echter aan tegen de 'ijzeren wet van de oligarchie' (Michels 1911). Dagelijkse besluiten kunnen niet voortdurend door grote groepen mensen worden genomen. Lang niet alle burgers hebben de tijd om aan alle beslissingen deel te nemen. Uiteindelijk blijft er een kleine groep burgers over die de beslissingen neemt, en deze kleine groep zal er vaak ook alles aan doen om die situatie te bestendigen. Representatieve democratie is de notie dat, als er een kleine groep is die de macht heeft om regels voor de hele maatschappij te maken, deze dan wel een mandaat moet hebben vanuit de burgers, de benodigde kennis en expertise moet hebben en de diversiteit onder de burgers moet vertegenwoordigen.

Om te bepalen in hoeverre een kiesstelsel democratisch is, kijken we naar vijf criteria: competitie, participatie, representatie, daadkracht en duidelijkheid. De eerste twee zijn ontleend aan Dahl (1971): zij zijn volgens hem allebei noodzakelijke onderdelen van een democratisch stelsel. Voor representatie kijken we in de eerste plaats naar Pitkin (1967). De laatste twee zijn ontleend aan het werk van Farrell (Bowler et al. 2005; Farrell & Gallagher 1999).

Participatie

De kern van een democratisch stelsel is dat zo veel mogelijk mensen deelnemen aan het politieke proces. Vanuit dit perspectief is een stelsel democratischer naar mate meer mensen deel *kunnen* nemen aan politieke besluitvorming (Dahl 1971). We zien hierin duidelijk het ideaal van Rousseau terug: een beslissing is meer legitiem naarmate meer mensen deelnemen aan het besluitvormingsproces. In de eerste plaats gaat dit om wie er formeel recht heeft om aan het politieke proces (bijvoorbeeld verkiezingen) deel te nemen. Sinds het begin van de 20^e eeuw is er een brede consensus dat alle volwassen burgers van een land in een democratie deel moeten kunnen nemen aan de politiek en dat er geen beperkingen worden opgelegd op basis van bijvoorbeeld gender, klasse of etniciteit (Dahl 1971).

Echter nog steeds verschillen stelsels inzake participatie, specifiek in de mate waarin burgers worden gestimuleerd of ontmoedigd om deel te nemen aan politieke besluitvorming. Een stelsel dat barrières opwerpt is minder democratisch dan een stelsel dat deze barrières niet heeft. Opkomst is een goede indicator van de kwaliteit van de democratie. Een hoge opkomst geeft aan dat burgers zich daadwerkelijk betrokken voelen bij het politieke stelsel. Dat is eenvoudiger te bereiken en af te dwingen in een stelsel met opkomstplicht. Omdat mensen in een gemarginaliseerde positie (zoals mensen met een kleiner inkomen, mensen met een migratie-achtergrond en mensen met een praktische opleiding) de eerste zijn die afhaken, is de politieke gelijkheid groter naarmate meer mensen gaan stemmen (Lijphart 2012).

De spanning tussen Plato en Rousseau zien we terug in de mate van participatie van burgers met verschillende opleidingen. Mensen met een theoretische opleiding doen vaker mee aan de politiek dan mensen met een praktische opleiding (Bovens & Wille 2017). Dit geldt voor het gebruiken van het actief kiesrecht (stemmen), maar nog sterker voor andere vormen van directe participatie en zeker voor het gebruiken van het passief kiesrecht (kandidaatstellen). Een voorstel voor democratische vernieuwing zal altijd beoordeeld moeten worden op de mate waarin het dit verschil tussen praktisch- en theoretisch-opleid verkleint of vergroot.

Een andere manier om vorm te geven aan dit ideaal van participatie, is door de vertegenwoordigers van zoveel mogelijk groepen deel te laten nemen aan het besluitvormingsproces (Lijphart 2012). Vanuit dit perspectief is een stelsel waarin een beperkte groep met een nauwe meerderheid besluiten doorvoert minder democratisch dan een stelsel waarin voorstellen kunnen rekenen op breed draagvlak.

Competitie

Een democratisch stelsel moet kiezers een keuze bieden tussen verschillende mogelijke regeringen (Schumpeter 1942). Daarmee is competitie een fundamenteel onderdeel van een democratisch stelsel. Dat betekent in de eerste plaats dat er voldaan zal moeten worden aan de voorwaarden voor een vrije competitie tussen potentiële teams van bewindspersonen (Dahl 1971). Er moet de mogelijkheid zijn voor de oppositie tegen de huidige regering om zich te organiseren, deel te nemen aan het publieke debat en steun te zoeken. In een competitief systeem wisselt de politieke macht tussen verschillende politieke groeperingen en is deze niet permanent geconcentreerd bij één groepering.

De benadering van Schumpeter (1942) wordt wel omschreven als 'democratisch elitisme'. Hierachter zit uiteindelijk een aristocratische notie: het volk zelf kan niet regeren. Het enige wat het kan is vertegenwoordigers kiezen om hen te regeren. Het criterium van competitie draait om de mogelijkheid van kiezers om een betekenisvolle keuze te maken tussen verschillende teams van bestuurders. De kern is dan dat de keuze van een meerderheid van de kiezers tussen het ene of het andere team doorslaggevend is.

Competitie heeft dan duidelijke voordelen: in een competitief stelsel kan de kiezer diens stem uitbrengen op een groepering die zich committeert aan bepaald beleid (prospectief stemmen). Dat geldt zeker in een stelsel met politieke partijen. Hier kan een kiezer door te stemmen op een bepaalde partij, met een bepaald programma, invloed uitoefenen op wie hen gaat regeren (Thomassen 1999). De kiezer kan diens stem ook gebruiken om de huidige regering te belonen of te straffen voor het gevoerde beleid (retrospectief stemmen). Zo ontstaat er een verantwoordingsrelatie tussen kiezer en gekozenen (Manin et al. 1999).

Wil een competitief stelsel goed functioneren, moet er dus een helder onderscheid zijn tussen een regering en een oppositie en moet de stem van de kiezer bepalend zijn voor wie er gaat regeren. In zo'n stelsel gaat de macht dus als een pendule heen en weer (Van Thijn 1967). De stem van de kiezer moet beslissend zijn bij die machtswisseling vanuit het perspectief van competitie. Dat betekent dat er een spanning is tussen inclusie en competitie. Wil competitie betekenisvol zijn, betekent dit dat er na verkiezingen ook juist groepen van de macht uitgesloten moeten worden.

Representatie

In een representatief politiek stelsel worden beslissingen namens burgers genomen door een beperkte groep vertegenwoordigers. De mate waarin dit proces van representatie succesvol is, is afhankelijk van de representativiteit van de vertegenwoordigende groep. Deze representatie kan verschillende vormen aannemen. Aan Pitkin (1967) ontleen we drie verschijningsvormen van representatie: symbolische representatie, descriptieve representatie en substantiële representatie.

Symbolische representatie draait om een emotionele, affectieve en soms bijna irrationele band tussen burger en vertegenwoordigers (Pitkin 1967). Politici staan voor de burgers die ze vertegenwoordigen en burgers voelen zich vertegenwoordigd door politici. Charismatische leiders kunnen uitgroeien tot een betekenisvol symbool voor de groep die zij vertegenwoordigen.

Descriptieve representatie richt zich op de eigenschappen van vertegenwoordigers en kijkt in welke mate de vertegenwoordigers lijken op de burgers. Vaak (en terecht) gaat de discussie hierbij om gender (Mansbridge 1999): de vraag of het aandeel vrouwen, mannen en personen die zich niet als een van die twee identificeren in de volksvertegenwoordiging lijkt op de verhoudingen in de maatschappij. Maar dit geldt ook voor etniciteit, regio, leeftijd, lichamelijke beperkingen en seksuele oriëntatie. Recent is er ook discussie geweest over de mate waarin mensen met verschillende opleidingen in de politiek vertegenwoordigd zijn (Bovens & Wille 2017). De notie die hierachter ligt, is dat vertegenwoordiging niet slechts gaat om ideologie, maar ook juist om bepaalde ervaringen die burgers in verschillende posities in de maatschappij meebrengen.

Substantiële representatie gaat om de vertegenwoordiging van de belangen en ideeën van burgers. Hierbij gaat het om de notie dat een politicus namens een burger optreedt om diens belang te behartigen of om diens visie op de samenleving een stem te geven. Daarbij kan het gaan om een directe vertegenwoordiging van de opvattingen van de burger, wat Edmund Burke de “*delegate*” noemt. Maar het kan ook gaan om de vertegenwoordiging van de belangen van de burger, zoals de vertegenwoordiger die zelf opvat, wat Edmund Burke de “*trustee*” noemt (Elau et al. 1959). In dit model van *delegate* en *trustee* zien we de spanning tussen Rousseau en Plato terugkeren. Een *delegate* doet wat die is opgedragen door de kiezer. Een *trustee* neemt juist zijn eigen kennis, kunde en expertise mee. Deze doet wat in diens ogen in het belang van de kiezer is.

Daadkracht

Een ander criterium dat soms gehanteerd wordt, is daadkracht. Daarmee bedoelen we hier de mate waarin het kiesstelsel zal bijdragen aan de effectiviteit van de regering (Bowler et al., 2005). Dit criterium gaat in zekere zin direct terug naar Plato, die de competentie van de leiders boven een democratische verkiezing plaatste. Je zou kunnen stellen dat competent, effectief bestuur dus niets te maken heeft met democratische kwaliteit en dat het een andersoortig criterium is. Immers democratie gaat over de legitimering van een regering en dat is afhankelijk van de manier waarop ze daar komen. Scharpf (1970) maakt een onderscheid tussen *input* en *output* legitimiteit. Input legitimiteit gaat over de mate waarin een politiek systeem responsief is tegenover veranderingen in publieke opinie, zoals deze resulteert door participatie van die bevolking in politieke processen. Daarnaast is er output legitimiteit. Dat is de mate waarin een politiek systeem in staat is om beleidsuitkomsten te genereren voor de bevolking. De mate waarin een systeem wenselijke resultaten genereert, is deels het gevolg van hoe dat systeem is ingericht (Lijphart 2012).

Er zijn paden waarmee een kiesstelsel kan bijdragen aan daadkracht. Ten eerste is er een politiek pad. Dat is de mate waarin een kiesstelsel een parlementaire meerderheid voor een regering kan opleveren. De discussie over de versplintering en het effect daarvan op de effectiviteit van bestuur speelt zowel in Nederland als België (Beyens et al. 2017). Dit uit zich onder meer in de steeds weer terugkerende discussie over de kiesdrempel (Van der Meer 2021). De achterliggende notie hier is dat naar mate een parlement uit meer partijen bestaat het lastiger wordt om meerderheden voor beleid te vinden en dat dit bestuurbaarheid beperkt. Men zou kunnen concluderen dat systemen, zoals het Britse, die parlementaire meerderheden creëren uit electorale minderheden, beter functioneren dan zeer proportionele stelsels. Waar dit beeld zeker in het maatschappelijk debat aanwezig is, laat wetenschappelijk onderzoek een ander beeld zien.

Systemen die brede meerderheden bouwen uit een bont geschakeerd parlement doen het even goed of beter (Lijphart 2012). Voorstellen die de partijpolitieke diversiteit beperken, scoren wat ons betreft dus niet beter op het criterium ‘daadkracht’. In het politieke pad kijken we eerder naar hoe een systeem samenwerking tussen partijen bevordert. Het is immers een cultuur van constructieve samenwerking die nodig is om in een meerpartijstelsel tot meerderheden te komen.

Een ander pad is expertise. Dit is weer een criterium dat primair op Plato gestoeld is. De notie is dat de beste bestuurders die personen zijn met de meeste expertise, ervaring en competentie. Dit speelt een belangrijke rol in de pleidooien van Mill (1861) en Schumpeter voor een representatief stelsel. De centrale

vraag bij alle systemen is welke rol expertise heeft in deze systemen. Speelt kennis van zaken, ervaring en competentie een rol bij de selectie van vertegenwoordigers? Of is er een andere rol voor kennis, expertise en ervaring in het politieke proces?

Duidelijkheid

Duidelijkheid is een criterium dat voor kiezers zelf belangrijk is (Farrell & Gallagher 1999). Kunnen burgers zelf begrijpen wat er met hun stem gebeurt? Een begrijpelijk systeem draagt zo bij aan de transparantie van het democratisch proces en daardoor ook aan het vertrouwen dat burgers hebben dat hun stem telt. De mate waarin kiezers een systeem als complex ervaren zal ook van burger tot burger verschillen. Een theoretisch-opgeleide kiezer en een kiezer met een bèta-oriëntatie zal een bepaald rekenkundig model eerder begrijpen dan een praktisch opgeleide kiezer of een kiezer met een alfa-oriëntatie. Dit hangt sterk samen met het criterium 'participatie'. In zekere zin is dit een minder belangrijk criterium dan de anderen. Als twee systemen op de overige vier criteria hetzelfde scoren, kan de voorkeur uitgaan naar het eenvoudigste van de twee systemen.

Criteria

We hebben zo dus een lijst van criteria om een democratisch stelsel te toetsen:

- 1) *Participatie*: Een stelsel is democratisch als veel burgers deelnemen aan het politieke proces. Dit omvat drie deelcriteria.
 - a. *Formele participatie*: Een stelsel is democratisch als alle burgers deel kunnen nemen aan het politieke proces.
 - b. *Daadwerkelijke participatie*: Een stelsel is democratisch als veel burgers daadwerkelijk deelnemen aan het politieke proces.
 - c. *Inclusie*: Een stelsel is democratisch als er wordt gestreefd naar een zo breed mogelijk draagvlak.
- 2) *Competitie*: De mate waarin macht wisselt tussen verschillende politieke groeperingen. We hebben dit gekoppeld aan drie deelcriteria.
 - a. *Competitieve verkiezingen*: Een stelsel is democratisch als de stem van kiezer doorslaggevend is bij het bepalen van wie er gaat regeren.
 - b. *Prospectief mandaat*: Een stelsel is democratisch als burgers invloed kunnen uitoefenen op het programma van de toekomstige regering.
 - c. *Verantwoording*: Een stelsel is democratisch als burgers politici verantwoordelijk kunnen houden voor het gevoerde beleid.
- 3) *Representatie*: vertegenwoordiging kan op verschillende manieren vormkrijgen.
 - a. *Symbolische representatie*: Een stelsel is democratisch als er een vertrouwensband bestaat tussen vertegenwoordigers en burgers.
 - b. *Descriptieve representatie*: Een stelsel is democratisch als op verschillende relevante kenmerken de vertegenwoordiging lijkt op de maatschappij.
 - c. *Substantiële representatie*: Een stelsel is democratisch als vertegenwoordigers beslissingen nemen die de burger ook genomen had, als deze in deze positie was geweest.
- 4) *Daadkracht*: de mate waarin een systeem in staat is om door de kiezer wenselijk geacht beleid te realiseren.
 - a. *Meerderheden*: Een stelsel is democratisch als het ervoor zorgt dat er parlementaire meerderheden voor beleid gevonden kunnen worden.
 - b. *Competentie*: Een stelsel is democratisch als expertise, ervaring en competentie een rol spelen in het politieke proces.
- 5) *Duidelijkheid*: de mate waarin een systeem in staat is om door de kiezer begrepen te worden.
 - a. *Keuzes*: Een stelsel is democratisch als kiezers heldere keuzes hebben.
 - b. *Uitkomsten*: Een stelsel is democratisch als het duidelijk is wat er met de stem van de kiezer gebeurt.

Kamer van Stemmentrekkers

In Nederland heeft de kiezer bij verkiezingen slechts één stem en deze kan slechts op één manier worden uitgebracht: met de stem op één kandidaat. In België hebben kiezers de mogelijkheid om zowel voor de partij (“de lijststem”) als voor meerdere kandidaten te stemmen (“de naamstem”) op een bepaalde lijst. Een lijststem is een stem voor de lijst zoals ze is opgesteld. Anders dan in Nederland kunnen kiezers er meerdere kandidaten bevoordelen met een voorkeurstem, zolang deze kandidaten voor dezelfde partij opkomen.

Nederlandse kiezers stemmen steeds minder vaak op de eerste kandidaat van de lijst, maar brengen steeds meer een voorkeurstem uit voor een lager geplaatste kandidaat. In 2021 stemde 28% van de kiezers op een andere kandidaat dan de lijsttrekker, terwijl dit begin jaren '80 nog minder dan 10% was (Nagtzaam 2021). Het geeft aan dat, althans in Nederland, kiezers steeds meer hun vertrouwen geven aan een specifiek persoon om hen te vertegenwoordigen en steeds minder aan de eerste kandidaat van hun partij. In België zien we juist een omgekeerde trend. Bij de laatste Belgische verkiezingen in 2019 bracht net iets meer dan de helft van de kiezers een voorkeurstem uit. In 2003 was dat nog twee op drie kiezers. Al vier verkiezingen op rij worden weer meer lijststemmen uitgebracht. In de provinciale kieskringen waar de absolute partijkopstukken opkwamen, steeg het aandeel voorkeurstemmen wél (Wauters 2019).

Het feit dat de helft van de Belgen kiest voor een persoon en bijna één op de drie Nederlanders een voorkeurstem uitdeelt, vormt onderdeel van een trend naar personalisering van de politiek, die sommigen observeren (Pels 2011; maar zie ook Van Holsteyn & Andeweg 2010). Pels (2011, p.168) ziet dit als een positieve ontwikkeling: ieder representatief systeem heeft een arbeidsverdeling waarin er gewone burgers zijn en beroepsburgers. De band tussen kiezers en gekozenen wordt vaak gezien als een rationele: politici doen kiezers beloften voor bepaald beleid en kiezers stemmen op de politici om dat beleid te realiseren. Pels benadrukt dat in een gepersonaliseerde democratie die band tussen kiezer en gekozene een emotioneel, affectief karakter heeft. Het gaat om vertrouwen, competentie en authenticiteit. Een meer persoonlijke band tussen kiezer en gekozenen zou volgens Pels (2011, p.171) de kloof tussen theoretisch- en praktisch-opgeleiden temperen, omdat niet alleen maar feiten en kennis centraal staan, maar juist vertrouwen en overtuigingskracht.

In België leven er al lang ideeën om het kiesstelsel verder te personaliseren. Bijvoorbeeld Open VLD, de Vlaamse liberalen, willen stappen maken richting het Nederlandse systeem: door de lijststem volledig af te schaffen en enkel nog te werken met voorkeurstemmen. Het zou de grote macht van de centrale partijorganisatie (de ‘particratie’) kunnen terugdringen en kunnen leiden tot meer onafhankelijke volksvertegenwoordigers.³ Een minder ingrijpende afschaffing is het afschaffen van de opvolgerslijst. De Belgische en ook Vlaamse kieswet schrijft immers voor dat de partijen naast een lijst met kandidaten ook een lijst met kandidaat-opvolgers moeten indienen. Wanneer een verkozen minister wordt of afscheid neemt, schuift de opvolger door richting het parlement. Dat wijzigen zou alvast een eerste stap zijn om de stem van de kiezer meer te laten doorwegen in de samenstelling van het parlement.

Het is in Nederland relatief lastig om met voorkeurstemmen verkozen te worden. Ondanks dat bijna een kwart van de kiezers niet op de lijsttrekker stemde, werden slechts 3 van de 150 Kamerleden in 2021 gekozen enkel op basis van voorkeurstemmen. Al lang leven er ideeën om in Nederland de band tussen kiezer en gekozenen te versterken, bijvoorbeeld door de voorkeurstem meer invloed te geven (Pels, 2011, pp.202-208).⁴ Ook is er de regelmatige terugkeer van het voorstel voor een districtenstelsel (Omtzigt 2021, p.189-190). Het Belgische systeem met provinciale kieskringen voor de Kamerverkiezingen is een voorbeeld van zo'n districtenstelsel.

³ Het afschaffen van de lijststem heeft ook mogelijke nadelen. Voor nieuwkomers wordt het bijzonder moeilijk en er dreigt ook expertise verloren te gaan. Deze nadelen kunnen echter opgelost worden door de kandidatenselectie van partijen, het invoeren van decumulbepalingen (een wettelijk verbod op de combinatie van een lokaal uitvoerend mandaat en nationaal wetgevend mandaat) en eventueel zelfs een systeem van eenmalige coöptatie (Calvo 2018).

⁴ Het versterken van de voorkeurstem heeft ook mogelijke nadelen, die identiek zijn met de problemen die we in België zien voor het afschaffen van de lijststem.

De Staatscommissie Parlementair Stelsel heeft zich laten inspireren door het Belgische stelsel. Kiezers zouden de keuze moeten hebben tussen op een kandidaat stemmen of op de lijst als geheel (Remkes et al. 2018). Aan al deze varianten kleven nadelen: het voorstel van de Staatscommissie kan leiden tot rekenkundige paradoxen, waarbij een stem op een persoon de kans dat deze persoon gekozen wordt kan verkleinen.⁵ Een districtenstelsel beperkt ook de keuzevrijheid van burgers om de politicus van hun hart te kiezen: je kan immers alleen stemmen op mensen die zich kandidaat hebben gesteld in jouw district.

Je zou de 150 kandidaten kunnen verkiezen die de meeste voorkeursstemmen gekregen hebben (zie Tabel 1). Dan zou de Tweede Kamer in 2021 27 fracties hebben omdat de lijsttrekkers (en soms andere kandidaten) van tien partijen die te weinig stemmen voor een zetel kregen, meer stemmen kregen dan de meerderheid van de nu verkozen Kamerleden. D66 staat 21 keer in de lijst met de 150 kandidaten met de meeste voorkeursstemmen en de VVD maar zeventien keer. De PVV heeft maar drie kandidaten in de lijst (evenveel als BBB), omdat het overgrote deel van deze stemmen naar Wilders gaan.⁶

Tabel 1: Nederlandse Kandidaten die in top-150 qua voorkeursstemmen zitten

Partij	Kandidaten
D66	21
VVD	17
CDA	16
GL	16
PvdA	12
PvdD	10
CU	8
SP	5
FVD	5
Volt	5
JA21	4
DENK	4
Bij1	4
PVV	3
SGP	3
BBB	3
50PLUs	2
Code Oranje	2
NIDA	2
Splinter	1
Piratenpartij	1
Jong	1
Lijst Henk Krol	1
Trots	1
NLBeter	1
Jezus Leeft	1
Lijst 30	1

Bron: Quinten Coret <https://twitter.com/coretteket/status/1374812403205038085>

⁵ In het stelsel van de Staatscommissie kan je een personen- of een lijststem uitbrengen. Een partij krijgt zo veel zetels als er personen en lijststemmen zijn uitgebracht. Deze zetels worden verdeeld onder personen- en lijststem zetels naar rato van het aantal personen- en lijststemmen. Eerst worden de personenzetels verdeeld op volgorde van het aantal personenstemmen dat personen gekregen hebben. Dan gaan de overige zetels naar de personen die op basis van hun lijstvolgorde nog niet verkozen zijn. De paradox ontstaat in het volgende geval: stel een partij krijgt tien zetels. Zes hiervan worden personenzetels en vier lijstzetels. Maar het hing er net op met een paar stemmen verschil had dit vijf-vijf kunnen worden. De personen met de meeste voorkeursstemmen zijn de nummers #1, #7, #8, #9, #10 en #11 op de lijst en worden dus verkozen. De nummers #2, #3, #4 en #5 worden verkozen op basis van hun lijstvolgorde. De nummer #6 is niet verkozen. Iedereen die op de #6 gestemd heeft en niet op de lijst, heeft de kans dat #6 gekozen werd *kleiner* gemaakt in plaats van *groter*. Immers als er meer lijststemmen waren uitgebracht was #6 wél verkozen.

⁶ Voor België kan een gelijkaardige oefening niet zomaar worden gemaakt, omdat de kiezerspopulatie per provinciale kieskring verschillend is.

Is een stelsel mogelijk waarin voorkeursstemmen echt doorslaggevend zijn, zonder dat dit allemaal paradoxen oplevert of de keuzevrijheid beperkt? Een mogelijk alternatief komt uit Ierland. Hier wordt gebruik gemaakt van het stelsel van de 'Enkelvoudige Overdraagbare Stem' (Gallagher 2019). Dit stelsel wordt hier gecombineerd met een districtenstelsel met relatief kleine districten (gemiddeld vier zetels per district). In plaats van één kandidaat uit te kiezen, kan iedereen alle kandidaten ordenen van meest naar minst geliefd. Er is geen minimum (of maximum) aantal personen dat op deze ordening kan staan. Bij het verdelen van de zetels moet een persoon genoeg voorkeuren hebben. Het quotum om verkozen te raken ligt op het aantal stemmen dat gegeven is gedeeld door één plus het aantal zetels dat verdeeld wordt.

Tabel 2 illustreert het telproces. Een kandidaat die meer stemmen dan het quotum heeft wordt gekozen verklaard. Als deze persoon méér stemmen heeft gekregen dan het quotum, worden die stemmen herverdeeld: het overschot gaat naar de kandidaten die de tweede voorkeur hadden op de lijst. Als dan een persoon genoeg stemmen heeft gekregen, wordt die verkozen verklaard. Als dat niet het geval is, wordt de persoon met de minste stemmen geëlimineerd. Ook deze stemmen worden herverdeeld naar de volgende kandidaten op de voorkeurslijst. Deze procedure gaat door tot dat alle plekken gevuld zijn. In Tabel 2 wordt Van der A in de eerste ronde gekozen. Als Van Fare is geëlimineerd, komt een deel van haar stemmen terecht bij Beesma, die wordt gekozen. Als Eters geëlimineerd is, zijn er nog twee kandidaten over. Daarvan heeft De Dee de meeste stemmen.

Tabel 2: Een hypothetische stemming onder "Enkelvoudige Overdraagbare Stem"

Kandidaat	Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3	Ronde 4	Ronde 5
Anne van der A	8,510	Verkozen			
Bo Beesma	6,210	6,324 (+114)	7,468 (+1,144)	Verkozen	
Charlie Ceedijk	5,135	5,245 (+110)	5,941 (+696)	5,979 (+38)	7,382 (+1,403)
Dominique de Dee	3,793	3,935 (+143)	5,154 (+1,219)	5,189 (+35)	7,400 (+2211)
Eke Eters	3,201	3,592 (+391)	3,611 (+19)	3,614 (+3)	Geëlimineerd
Florijn van Fare	2,717	3,078 (+361)	Geëlimineerd		
Totaal	29,566				
Quotum	7,392				

In Ierland past men dit systeem toe met kleine districten, maar dat is nergens vereist. Het zou toegepast kunnen worden op de 150 Kamerleden in Nederland en België. In Nederland zouden 69,025 stemmen genoeg zijn om verkozen te worden en in België 44,904 stemmen. Dat kunnen allemaal eerste voorkeuren zijn, maar ook overgedragen voorkeuren van personen die met een overschot verkozen zijn of personen die zijn geëlimineerd. Bij de Nederlandse Tweede Kamerverkiezingen in 2021 hadden 22 kandidaten genoeg voorkeursstemmen om zo verkozen te worden.⁷ Eén daarvan was Mark Rutte. Hij kreeg bijna 2 miljoen stemmen. Daarvan had hij er bijna 70,000 nodig om zelf verkozen te raken. Als mensen ook een tweede voorkeur hadden kunnen invullen, waren de overige stemmen herverdeeld onder die tweede voorkeuren om andere kandidaten een mandaat te geven.

Dit stelsel heeft een groot aantal voordelen. De belangrijkste hiervan is dat iedereen in de Kamer een persoonlijk mandaat heeft. Ieder Kamerlid heeft zelf genoeg stemmen verworven om verkozen te raken. Dit maakt het belangrijker voor politici om te reageren op maatschappelijke veranderingen en om helder verantwoording af te leggen voor gemaakte keuzes. Tegelijkertijd gaat het teveel aan stemmen op een populaire kandidaat niet verloren als deze verkozen raakt, maar wordt zo aan de nummer 2 in voorkeur ook een kans gegeven.

De evenredigheid die het Nederlandse kiesstelsel nu kenmerkt, wordt hiermee behouden (Grofman 2000). Nog steeds zal de Kamer de diversiteit aan meningen die er in de samenleving zijn vertegenwoordigen. Er worden ook geen kunstmatige barrières opgelegd aan kandidaten om verkozen te raken.

⁷ Rutte, Van Ark, Wilders, Agema, Hoekstra, Omtzigt, Kaag, Klaver, Ellemeet, Marijnissen, Leijten, Ploumen, Segers, Ouwehand, Den Haan, Van der Staaij, Azarkan, Baudet, Van Haga, Eerdmans en Dassen.

Kiezers zijn vrij om zelf hun voorkeursordening te maken van kandidaten die aansluiten bij hun voorkeuren. Van artificiële afbakeningen is hier geen sprake. In districtenstelsel zijn deze geografisch van aard: een kandidaat kan onder dit model kiezen voor alle kandidaten die in diens woonplaats wonen; maar ook andere criteria kunnen een rol spelen, zoals expertise of gender. In het huidige Nederlandse stelsel is de artificiële afbakening partijpolitiek van aard: we gaan er nu van uit dat iedereen die op een CDA-kandidaat stemt, ook de voorkeur heeft dat de andere kandidaten van het CDA een grotere kans hebben om verkozen te raken.

Dit nieuwe stelsel geeft kiezers de mogelijkheid om zelf de kandidaten te kiezen die bij hen passen onafhankelijk van partij. In plaats van één stem aan één partij te geven, kan een persoon de kandidaten van diens voorkeur allemaal ordenen: iemand zou dus op #1 een rechts-conservatieve SGP'er kunnen zetten en op #2 een kandidaat van het radicaal-linkse BIJ1. De kiezer is zo niet meer gebonden aan een partij, maar krijgt juist ruimte om uiting te geven aan diens verbondenheid met meerdere partijen (Otjes 2021a). Behalve de meer accurate vertegenwoordiging die dat tot gevolg heeft, heeft een partij-overschrijdende stem ook het potentieel om politieke samenwerking te bevorderen (Calvo 2018). Politici zullen met een partij-overschrijdende stem minder geneigd zijn om door negatieve campagnevoering de kleine verschillen met anderen uit te vergroten. De electorale concurrenten van nu worden dan partijen en kandidaten waar kiezers hun beiden stemmen over kunnen verdelen.

Vandaag is een politicus van Groen bijvoorbeeld verplicht om in campagnetijd vooral het verschil te maken met kandidaten van partijen die eerder dichtbij staan, zoals de radicaal-linkse PVDA, het sociaaldemocratische Vooruit, of het liberale Open VLD. Het is nu belangrijk om juist de verschillen duidelijk te maken. Kiezers die meerdere partijen overwegen doen dat immers vaak tussen partijen die inhoudelijk de meeste overeenkomsten vertonen. De concurrentie tussen meer gelijkgezinde politici in electorale periode fnuikt ook de inhoudelijke samenwerking tussen verkiezingen in de schoot van het parlement. Dat zou dus kunnen veranderen wanneer kiezers voor kandidaten van verschillende partijen kunnen stemmen. Politici van verschillende partijen kunnen dan meer *samen* campagne voeren, *samen* stemmen krijgen en *samen* winnen.

Dit stelsel kiest voor een ander model van competitie dan die we nu hebben: het verschuift de competitie van partijen naar personen. De stem van de kiezer is doorslaggevend voor wie er verkozen raakt. Het programma en de prestaties van de kandidaten kunnen hierbij een rol spelen, maar ook de persoon van de kandidaat. Hiermee zet het sterk in op de symbolische, affectieve relatie tussen kiezer en gekozene. Kiezers kunnen hun stem geven aan die kandidaten die ze vertrouwen en geloven. Of dat leidt tot grotere descriptieve of substantiële representatie, is aan de kiezer zelf. Studies laten zien dat gesloten lijststelsels beter zijn voor de vertegenwoordiging van vrouwen dan open stelsels als deze (Norris 2004, maar zie ook Schmidt 2009). Een grotere interne competitie betekent ook dat de invloed afneemt van de partijtop op wie er Kamerlid wordt. Er is de hoop dat als personen een sterker eigen mandaat hebben, ze zich meer kunnen onttrekken aan fractiediscipline en vaker op basis van hun geweten kunnen stemmen (Pels 2011; Omtzigt 2021).

Dit stelsel draagt bij aan de onafhankelijkheid en de eigenzinnigheid van individuele verkozenen. Ze kunnen thematische allianties opzetten tussen partijen en binnen hun partijen kunnen zij zich vrijer opstellen. Deze meer onafhankelijke opstelling zou ervoor kunnen zorgen dat de controlefunctie van het parlement serieuzer wordt opgenomen, ook door Kamerleden van coalitiepartijen, omdat zij niet meer zo afhankelijk zijn van de partijtop.⁸

Dit systeem is echter wel rekenkundig complex. De complexiteit heeft een risico: het afhaken van groepen kiezers, met name praktisch-opgeleiden. Een complexer systeem werpt meer barrières op, zeker voor kiezers die weinig politieke kennis hebben.⁹

⁸ Een ander voordeel is dat een stem op een persoon altijd de kans groter maakt dat deze persoon verkozen wordt. Er is geen paradoxaal effect dat een stem op een persoon de kans kleiner maakt dat deze verkozen wordt.

⁹ De hoop van auteurs als Pels (2011) ten spijt, worden voorkeursstemmen nu vaker gegeven door theoretisch-opgeleiden. Zij begrijpen het systeem en kennen de echte waarde van hun stem. Praktisch-opgeleiden zullen vaker minder politieke kennis hebben en minder kandidaten kennen en geven daarom hun stem aan de lijsttrekker (Nagtzaam 2019).

Waar het gaat om praktische stappen in deze richting zijn er veel concrete ideeën. In plaats van over de Nederlands-Belgische grens te kijken in de hoop dat het gras daar groener is, is er een alternatief. Geef iedere burger meerdere stemmen, bijvoorbeeld vijf stemmen (Otjes 2021a). Dit kunnen kandidaten zijn op verschillende kandidatenlijsten of vijf kandidaten op één lijst.¹⁰ De zetels worden toegekend op basis van het aantal stemmen op de kandidaten van die lijst. De kandidaten worden in volgorde van het aantal stemmen verkozen. Een aantal van de voordelen van de 'Enkelvoudige Overdraagbare Stem' zoals het persoonlijke mandaat en het bevorderen van samenwerking tussen partijen blijven overeind in dit voorstel. Als kiezers meer stemmen worden gegeven, is het belangrijk dat ook *alle* kiezers stemmen. De opkomstplicht zorgt ervoor dat zoveel mogelijk kiezers aan de politiek deelnemen en verzekert een sterkere band tussen de burger en de politiek.

¹⁰ Door stemmen aan meerdere personen te geven, wordt voorkomen dat er veel weggegooide stemmen allemaal naar de lijsttrekker gaan.

Kamer van Burgemeesters

Het idee om burgemeesters een nieuwe rol te geven in het bovenlokaal bestuur kreeg een impuls door Benjamin Barber (2015). Hij stelde voor om een Wereldwijd Parlement van Burgemeesters op te richten. De natiestaat schiet volgens hem tekort in het aanpakken van wereldproblemen. Steden hebben in zijn ogen wel dat potentieel. Door hun inbedding in een lokaal bestuur opereren burgemeesters pragmatisch: zij moeten lokale problemen oplossen en kunnen niet blijven hangen in ideologische scherpslijperij.

Volgens Barber moeten burgemeesters zich inzetten voor het oplossen van mondiale problemen, zoals klimaatverandering. Zo'n Wereldwijd Burgemeestersparlement is in de eerste plaats een 'netwerk' waar burgemeesters *best practices* kunnen uitwisselen. Zo zou de zichtbaarheid van steden en hun slagkracht vergroot moeten worden. Tegelijkertijd mag de deelname aan de bovenlokale politiek nooit de primaire taak van burgemeesters in de weg staan: het besturen van hun eigen gemeente.

Dit essay heeft een focus op de nationale democratische organisatie en gaat dus niet dieper in op hoe de mondialisering best gedemocratiseerd kan worden. Maar kunnen lokale politici niet ook een meer centrale rol opnemen in die nationale democratie? In Nederland is in de laatste jaren steeds meer beleid op het bordje van de gemeenten gekomen: de decentralisatie van de bijstand, de jeugdzorg en ouderenzorg hebben de taken van gemeenten in het sociale domein aanzienlijk doen groeien. De nationale politiek komt hiermee steeds meer op afstand van de uitvoering van beleid.

Recente schandalen, zoals de toeslagenaffaire, laten zien dat de landelijke politiek steeds minder de gevolgen overziet van de wetten en regels die ze aannemen. Op het lokale niveau is de afstand tussen besluitvorming en de effecten van beleid kleiner. Uiteindelijk kloppen mensen die door rampspoed (of door misstanden van de overheid) in de put zitten aan bij de gemeentelijke overheid voor schuldhulpverlening of bijstand. Die korte lijnen gelden in het sociale domein, maar ook in het fysieke domein (verkeer, wonen en ruimtelijke ordening). Op het gebied van veiligheid zien lokale politici veel directer wat er speelt. Uitwisseling tussen het lokale bestuur en de landelijke overheid is daarom waardevol.

Een nationale Kamer van Burgemeesters kan om die reden een zinvolle aanvulling zijn op een direct gekozen parlement. De huidige Nederlandse Eerste Kamer probeert die rol te spelen. Het idee is dat de leden daarvan maatschappelijk geworteld zijn en op basis van die ervaring ook de uitvoerbaarheid van wetten toetsen. Echter de partijpolitieke manier waarop de Eerste Kamer wordt verkozen, zorgt ervoor dat deze Kamer met name de ideologische tegenstellingen in Nederland vertegenwoordigt (Otjes 2020). Het feit dat regeringen vaak een minderheid hebben in de Eerste Kamer heeft de rol van de Eerste Kamer gepolitiseerd (Otjes & Louwse 2021a). Daar komt bij dat veel van de Eerste Kamerleden oud-politici zijn waarvan de maatschappelijke worteling zich primair uit door een veelheid van nevenfuncties in raden van toezicht en besturen (Kuijpers & Van Keken 2018). Daardoor brengen ze met name het perspectief van de *board room* mee en minder het perspectief van de straat. De indirecte verkiezing van de Nederlandse Eerste Kamer, via de Provinciale Statenverkiezingen, maakt ook dat er sowieso slechts een magere band bestaat tussen de kiezer en de verkozenen.

Een Kamer van Burgemeesters kan daar verandering in brengen. Door lokale bestuurders mee te laten praten over wetgeving komt zo echt het geluid van de maatschappelijke realiteit en de uitvoering naar boven. Als deze Kamer van Burgemeesters wetgeving kan tegenhouden, kunnen zij het kabinet dwingen om van de uitvoerbaarheid van wetten een prioriteit te maken.

Er zit echter een adder onder het gras. De manier waarop de Nederlandse burgemeester op diens plek komt, de kroonbenoeming, vormt een zeer ongunstige basis voor een Kamer van Burgemeesters. We keren zo bijna letterlijk terug naar de *'ménagerie du roy'*, de negentiende-eeuwse Nederlandse Eerste Kamer die de regering zelf benoemde om haar eigen werk te controleren (Van den Braak 1998). Dit zou partijpolitieke benoemingen sterk in de hand werken: een centrum-links kabinet wil geen rechtse meerderheid in de

Kamer van Burgemeesters tegenover zich vinden. Een gekozen burgemeester, mogelijk naar Vlaams model¹¹, waar automatisch het raadslid met de meeste voorkeurstemmen binnen de grootste coalitiefractie burgemeester wordt, zou een vereiste zijn voor zo'n Kamer. Een gekozen burgemeester zou tegelijk ook de lokale inbedding van de burgemeester en de lokale democratie als geheel kunnen verbeteren.¹²

Een kamer van ongekozen lokale leiders voelt immers weinig democratisch. Het zou daarmee de macht van een direct gekozen kamer verkleinen. Maar het kan er wel voor zorgen dat er beter gekeken wordt naar de lokale gevolgen van beleidskeuzes. Scherp gesteld: om echt uitvoerbare wetgeving te krijgen die daarmee kan rekenen op een breed draagvlak, zou de macht van de direct gekozen kamer ingeperkt moeten worden. Grotere output legitimiteit (beter beleid) gaat ten koste van input legitimiteit. Het is ook een model waarin er minder competitie om de macht is. Er is geen doorslaggevende keuze voor burgers, geen mogelijkheid tot beleidsbeïnvloeding of verantwoording. Burgemeesters zullen het niet als hun rol zien om het werk van de regering te controleren, maar meer om het belang van hun gemeente te verdedigen.

Achter dit model zit immers een andere notie van representatie. De burgemeester is lokaal ingebed: de burgers kennen en vertrouwen de persoon. De legitimiteit van de burgemeester zit hem er niet per sé in dat die een politiek mandaat heeft, maar dat die een lokaal gezicht is. Cruciaal daarbij is dan ook dat in zo'n Kamer van Burgemeesters de burgemeester niet optreedt als *delegate* met een opdracht, maar als *trustee*, die optreedt in het belang van de burger op basis van onderlinge deliberatie en hun eigen oordeelsvermogen (Barber 2015, pp.347-348).

Uitwisseling tussen lokale en landelijke politici gebeurt nu voornamelijk via lobby-overleggen tussen organisaties als Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) en Kamerleden. Hun werking speelt zich nu met name buiten het oog van de burger om. Een transparanter overleg zou deze uitwisseling zichtbaar kunnen maken. Om die uitwisseling te versterken is in het Belgisch regeerakkoord ook het voornemen opgenomen om een jaarlijkse Nationale Burgemeestersconferentie te organiseren in de schoot van de Kamer.

Ook individuele politici kunnen bijdragen aan de wisselwerking tussen het nationale en het lokale politieke niveau. In België combineren nationale volksvertegenwoordigers hun parlementaire opdracht vaak met een lokale rol als burgemeester, schepen of raadslid, maar dat zijn eigenlijk twee andere opdrachten. De Belgische parlementen zijn formeel gezien geen Kamer van Burgemeesters, maar het zijn wel parlementen met veel burgemeesters en schepenen¹³. Bepaalde partijen zoals Groen en Vooruit hebben interne spelregels om zulke combinaties onmogelijk te maken of te ontmoedigen.

In Nederland kwamen dergelijke combinaties tot midden jaren '80 ook voor en zijn er nog steeds enkele leden van de Eerste Kamer die meerdere functies combineren. Deze dubbelfuncties versterken de herkenbaarheid van de volksvertegenwoordiging en kunnen tot een zinvolle uitwisseling leiden, al is de werkbaarheid wel sterk afhankelijk van de aard van de combinatie en de schaal van het lokale bestuur.

Qua werklust is er een groot onderscheid te maken tussen een executieve rol (van burgermeesters, schepenen en wethouders) en lidmaatschap van de raad. De combinatie van een uitvoerende rol en een wetgevende rol is omwille van een te grote werklust of mogelijke belangenconflicten dan weer eerder onwenselijk. Dat geldt zeker voor politici in grote gemeenten (Bouteca & Van de Voorde 2017).

¹¹ Het gaat om een recente aanpassing. In juli 2021 bekrachtigde de Vlaamse Regering, bevoegd voor de organisatie van de lokale verkiezingen, het decreet ter versterking van de lokale democratie. Enkele belangrijke wijzigingen zijn het afschaffen van de opkomstplicht voor de lokale verkiezingen en het automatische burgemeesterschap voor het raadslid met de meeste voorkeurstemmen binnen de grootste coalitiefractie.

¹² Een gekozen burgemeester zou ook zonder de introductie van een Kamer van Burgemeesters kunnen bijdragen aan een stelsel met meer participatie op het lokale niveau, meer betekenisvolle competitie en een sterkere band tussen kiezer en gekozene. Het zou onvermijdelijk ook invloed hebben op het functioneren en de evaluatie van nationale politieke stelsels.

¹³ In 2010 keurde het Waals Parlement een decumulregeling goed. In elke fractie mogen slechts 25 procent van de parlementsleden hun functie cumuleren met het mandaat van burgemeester of schepen. De overige 75 procent van de parlementsleden mogen dit niet.

Eerder dan voor een (extra) Kamer van Burgemeesters is dat dus een pleidooi voor werkbare combinaties binnen het huidige stelsel. Lidmaatschap van een gemeenteraad en de Nederlandse Eerste Kamer kan worden beschouwd als een nuttige en haalbare combinatie. Ook in België zouden de combinaties van lokale en nationale mandaten beter in die richting evolueren.

Kamer van Generaties

Nederland en België zijn allebei vergrijzende landen. In 1980 was de mediane kiezer in België 41 jaar oud, in 2011 45 jaar en in 2050 wordt de mediane kiesleeftijd geschat op 56 jaar (Van Parijs 2011, p.34). De Belgische politiekeconoom en politiekfilosoof Philippe Van Parijs (2011) vreest dat daardoor de oudere generaties politiek te machtig zullen worden. Hun electorale macht zou beslissingen doorduwen die worden gedreven door eigenbelang en door een korte termijnperspectief, wat leidt tot intergenerationale onrechtvaardigheid.

In het huidige tijdsgewricht zijn de vraagstukken die gaan over de verschillende omstandigheden waarin verschillende generaties zullen leven niet meer te ontkennen. De klimaatcatastrofe die door wetenschappers voorspeld wordt, de uitputting van natuurlijke hulpbronnen en de oplopende kosten van de verzorgingsstaat ten gevolge van vergrijzing zijn enkele voorbeelden van die intergenerationale ongelijkheid (Hiskes & Hiskes, 2009). Terwijl de belangen van de jonge en toekomstige generaties meer dan ooit verdedigd moeten worden, stijgt het electoraal gewicht van oudere generaties.

Het probleem is des te groter omdat jongeren minder opdagen bij verkiezingen. Bij de Nederlandse Tweede Kamerverkiezingen van 2017 kwam 76% van de jongeren op, terwijl dit onder alle kiezers 82% was (Rekker 2017). Jongeren hebben bovendien ook andere beleidsposities dan oudere kiezers, laten zich leiden door andere thema's en stemmen op andere partijen. Dit generatieconflict kwam ook duidelijk tot uiting bij het Brexit-referendum. Jongeren gingen veel minder stemmen dan ouderen: een opkomst van 36% bij de 18 tot 24 jaar versus 83% bij 65+¹⁴. Maar de jongeren die gingen stemmen, stemden massaal (73%) om in de Europese Unie te blijven.¹⁵

Eén radicaal voorstel dat Van Parijs (2011, p.44) vermeldt, is om een huis van het parlement in te delen in kiesdistricten die gebaseerd zijn op leeftijdscohorten: een Kamer van Generaties. Landen die nu gebruik maken van een districtenstelsel, hanteren geografische districten. De assumptie is daarbij dat mensen uit dezelfde regio hetzelfde belang hebben: denk aan een ziekenhuis in de buurt of het behoud van werkgelegenheid in het district. Maar mensen uit dezelfde generaties hebben misschien nog wel meer gedeelde belangen dan mensen uit dezelfde regio. De scherpe verschillen in stemgedrag tussen jong en oud laten in elk geval zien dat deze kiezers heel andere politieke perspectieven hebben (Rekker 2017). Een kiesstelsel dat leeftijdscohorten als districten gebruikt in plaats van regio's zou iedere leeftijdsgroep zijn eigen vertegenwoordigers geven. Zoals vertegenwoordigers in veel landen moeten wonen waar ze verkozen zijn, zouden deze vertegenwoordigers mogelijk ook de leeftijd kunnen hebben van de groep die ze vertegenwoordigen. Hiermee zouden de belangen van verschillende generaties expliciet vertegenwoordigd worden en zouden politici er belang bij hebben om de belangen van jongere kiezers te vertegenwoordigen.¹⁶

Van Parijs (2011, p.44) schetst ook de mogelijkheid dat bij sommige voorstellen die een lange termijnimpact hebben of die in het bijzonder de belangen van toekomstige generaties aangaan, een dubbele meerderheid nodig is: zowel van alle volksvertegenwoordigers als van de vertegenwoordigers van de jongste generaties. Zo'n dubbele meerderheid kennen we uit consensusdemocratieën, waar sommige wetgeving moet rekenen op de steun van bijvoorbeeld alle taal- of religieuze groepen die in het land aanwezig zijn (Andeweg & Louwerse 2020).

¹⁴ <https://twitter.com/SkyData/status/746700869656256512>

¹⁵ <https://www.statista.com/statistics/520954/brexit-votes-by-age/>

¹⁶ Een andere bijkomstigheid is dat omdat de districten gebaseerd zullen zijn op bevolkingsaantallen en niet de opkomst bij verkiezingen. Zo wordt de lage opkomst van jonge kiezers weggeëffend.

Tabel 3: Kamer verkozen op basis van leeftijdscohorten

Leeftijdscohort	Zetels	VVD	D66	PVV	CDA	SP	GL	PvdA
18-jarigen	2	0	1	0	0	0	1	0
19-jarigen	2	0	1	0	0	0	1	0
20-jarigen	2	0	1	0	0	0	1	0
21-jarigen	2	1	1	0	0	0	0	0
22-jarigen	2	1	1	0	0	0	0	0
23-jarigen	2	1	1	0	0	0	0	0
24-jarigen	2	1	1	0	0	0	0	0
25-jarigen	3	1	1	1	0	0	0	0
26-jarigen	3	1	0	1	0	0	1	0
27-jarigen	2	1	0	0	0	0	1	0
28-jarigen	2	1	1	0	0	0	0	0
29-jarigen	2	1	1	0	0	0	0	0
30-jarigen	2	1	1	0	0	0	0	0
31-jarigen	2	1	1	0	0	0	0	0
32-jarigen	2	1	1	0	0	0	0	0
33-jarigen	2	1	1	0	0	0	0	0
34-jarigen	2	1	1	0	0	0	0	0
35-jarigen	2	1	1	0	0	0	0	0
36-jarigen	2	1	0	1	0	0	0	0
37-jarigen	2	1	0	1	0	0	0	0
38-jarigen	2	1	0	1	0	0	0	0
39-jarigen	2	1	0	1	0	0	0	0
40-jarigen	2	1	0	1	0	0	0	0
41-jarigen	2	1	1	0	0	0	0	0
42-jarigen	2	1	1	0	0	0	0	0
43-jarigen	2	1	0	1	0	0	0	0
44-jarigen	3	1	1	1	0	0	0	0
45-jarigen	3	1	1	1	0	0	0	0
46-jarigen	3	1	1	1	0	0	0	0
47-jarigen	3	1	0	1	1	0	0	0
48-jarigen	3	1	0	1	1	0	0	0
49-jarigen	3	1	0	1	1	0	0	0
50-jarigen	3	1	0	1	1	0	0	0
51-jarigen	3	1	0	1	1	0	0	0
52-jarigen	3	1	0	1	1	0	0	0
53-jarigen	3	1	0	1	0	1	0	0
54-jarigen	3	1	1	0	0	1	0	0
55-jarigen	3	1	1	1	0	0	0	0
56-jarigen	3	1	1	1	0	0	0	0
57-jarigen	3	1	0	1	1	0	0	0
58-jarigen	3	1	1	0	0	1	0	0
59-jarigen	3	1	1	0	0	1	0	0
60-jarigen	3	1	0	1	0	1	0	0
61-jarigen	2	0	0	1	0	1	0	0
62-jarigen	2	0	0	1	0	1	0	0
63-jarigen	2	1	0	0	0	1	0	0
64-jarigen	2	1	0	0	1	0	0	0
65-jarigen	2	1	0	0	1	0	0	0
66-jarigen	2	1	0	0	1	0	0	0
67-jarigen	2	1	0	0	1	0	0	0
68-jarigen	2	1	0	0	1	0	0	0
69-jarigen	2	1	0	0	1	0	0	0
70-jarigen	2	1	0	0	1	0	0	0
71-jarigen	3	1	0	1	1	0	0	0
72-jarigen	2	1	0	0	1	0	0	0
73-jarigen	2	1	0	0	1	0	0	0
74-jarigen	2	1	0	0	1	0	0	0
75- en 76-jarigen	3	1	0	0	1	0	0	1
77- en 78-jarigen	3	1	0	1	1	0	0	0
79- en 80-jarigen	2	1	0	0	1	0	0	0
81- en 82-jarigen	2	1	0	0	1	0	0	0
83- en 84-jarigen	2	1	0	0	1	0	0	0
85 tot 87-jarigen	2	1	0	0	1	0	0	0
88- jarigen en ouder	1	1	0	0	1	0	0	0
Totaal	150	59	26	26	25	8	5	1

De vraag is hoe zo'n Kamer eruit zou zien. Als vingeroefening hebben we in Tabel 3, Nederland genomen en dit ingedeeld in zeventig districten die allemaal in principe kiezers die dezelfde leeftijd hebben vertegenwoordigen. De bevolkingsopbouw van 2017 is gebruikt. Alleen waar het aantal vertegenwoordigers onder twee zou komen, zijn er cohorten samengevoegd. Op basis van het LISS-panel hebben we bepaald welke partijen op basis van evenredige vertegenwoordiging zetels zouden winnen in bepaalde leeftijdsgroepen.¹⁷ Uiteraard is dit een vingeroefening omdat in deze kleine districten politieke partijen zouden kunnen samenwerken en kiezers strategisch zouden kunnen gaan stemmen: dat zou de uitslag sterk kunnen veranderen. We kiezen voor vrij kleine districten zodat de verschillen tussen generaties meteen helder zichtbaar worden. Tabel 3 toont dat achttien- tot dertig-jarigen 28 zetels zouden krijgen, 31 tot 64-jarigen 85 zetels en 65-plussers 37 zetels. Het laat ook zien dat deze groepen heel anders stemmen: het CDA krijgt meer dan twee-derde van haar zetels uit de 65+ districten en de PvdA haalt daar hun éne zetel vandaan. GroenLinks krijgt al haar vijf zetels van de groepen jonger dan dertig. D66 haalt hier meer dan 40% van haar zetels vandaan.

In de Kamer als geheel is er *zonder* groene, toekomstgerichte partijen als D66 en GroenLinks een meerderheid mogelijk. Maar, als er ook een meerderheid van jonge kiezers vereist wordt, is ten minste één van deze twee nodig. Deze extra veto-spelers zullen het misschien lastiger maken om regeringsmeerderheid te vinden, maar daar staat tegenover dat er beleid zal moeten komen dat de lange termijn voor ogen heeft.

Door expliciet politieke macht te geven aan jongere kiezers, bijvoorbeeld in een Kamer van Generaties, krijgen hun belangen een zwaarder gewicht in de politiek. Hiermee richt het voorstel zich expliciet op de dimensie 'participatie' en stelt de vraag hoe *wie* er aan tafel zit, invloed heeft op *wat* er besloten wordt. Het voorstel voor een dubbele meerderheid richt zich expliciet op het aspect van draagvlak. Het doel is om het draagvlak voor beleid te vergroten door bij specifieke onderwerpen de steun van de jongere generatie te vereisen. Door jongeren macht te geven kunnen zij specifieke eisen bij de politiek leggen en politici afrekenen als ze niet leveren. Het voorstel voor een Kamer van Generaties gebruikt hiervoor het instrument van representatie: symbolisch door de band tussen mensen in verschillende generaties en het parlement deel te maken van het kiesstelsel; descriptief door ervoor te zorgen dat er van alle leeftijdscategorieën mensen in de Kamer zitten.

Het grootste nadeel van een Kamer van Generaties is dat dit met alle nadelen van een districtenstelsel komt, zeker als het, zoals in dit voorstel, gekoppeld wordt aan relatief kleine districten. Dat geeft grote partijen (of partijen met een in leeftijd geconcentreerde achterban) een voordeel. Partijen als DENK of de ChristenUnie, die ook een heel eigen deel van de Nederlandse samenleving vertegenwoordigen, vallen buiten de boot. Veel stemmen zullen verloren gaan in zo'n stelsel, wat het politiek vertrouwen niet ten goede zal komen. Ook is zo'n systeem minder transparant dan een systeem met één district.

Er zijn kleinere wijzigingen mogelijk om de macht van jongere generaties te versterken. Met name door het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd (Van Parijs 2011, p.40). De kiesgerechtigde leeftijd in Nederland en België is nu 18 jaar. Als we deze verlagen zal ook de mediane leeftijd zakken. Daarmee zullen ook de *incentives* van politici veranderen, immers een gemiddeld jonger electoraat, betekent dat politici zich meer op de belangen van jongeren zouden moeten richten. Hiermee zou de politieke macht van jongere generaties groeien. In het Belgisch federaal regeerakkoord is het voornemen opgenomen om alvast voor de Europese verkiezingen de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen naar zestien jaar. Deze verlaging zou evenzeer kunnen doorgevoerd worden voor het nationale en het lokale politieke niveau. Dit zou gekoppeld moeten worden aan een zeer actieve campagne om de opkomst van jongeren te stimuleren. Daaropvolgend zou ook de minimumleeftijd voor kandidaatstelling verlaagd kunnen worden om politieke

¹⁷ De zetels zijn aan de kiesdistricten toegekend op basis van het aandeel inwoners van Nederland in ieder van de leeftijdsgroepen, op basis van grootste overschotten. Zetels zijn toegekend aan de twee dan wel drie grootste partijen onder de groepen in dat cohort. De 10^e golf van het Politics & Values survey van het LISS is gebruikt. Hier is gekeken naar stemgedrag bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2017. Deze is samengevoegd met de relevante golf met achtergrondvariabelen van het LISS. Respondenten is een gewicht toegekend zodat de partijen zo vertegenwoordigd zijn als bij de uiteindelijke uitslag. Om ervoor te zorgen dat toevallige opeenhoping van kiezers in een leeftijdscategorie de resultaten niet beïnvloed, is aan iedere cohort de stemmen toegekend van de eigen leeftijdsgroep en de groep eronder en erboven, waarbij de eerste twee keer zo zwaar telde als de twee anderen. Het LISS geeft de politieke voorkeuren van 4750 respondenten in een representatieve steekproef op basis van het bevolkingsregister.

participatie van jongeren verder te versterken. In Nederland zou dit gekoppeld kunnen worden aan een opkomstplicht zoals die geldt bij de parlementsverkiezingen in België. Het zijn met name jonge, praktisch-opgeleide kiezers die niet opkomen. Hun belangen zijn het meest gediend bij een opkomstplicht.

Om de belangen van toekomstige generaties beter te vertegenwoordigen zouden zogenaamde 'ombudspersonen' een grotere stem in het publieke debat gegeven kunnen worden. Van Parijs (2011) spreekt in deze context van '*guardians*'. Dit zijn jeugdraden, politieke jongerenorganisaties of een speciale Ombudspersoon voor Toekomstige Generaties. Op het moment waarop er een beslissing wordt genomen die de belangen van toekomstige generaties aanbelangen, geven zij stem aan deze belangen. Zo kunnen zulke actoren bijdragen aan een betere representatie van deze belangen, ook al maken ze geen deel uit van de formele parlementaire democratie.

Gelote Kamer

De nadruk op kiessystemen in dit essay zou ten onrechte de indruk kunnen wekken dat 'democratie' synoniem staat voor 'verkiezingen'. Dat valt op dit ogenblik inderdaad grotendeels samen, maar dat hoeft niet noodzakelijk zo te zijn. Andere manieren van burgers om te participeren in de politiek, zoals referenda, adviesraden of burgerparlementen worden als aanvullend beschouwd.

Niet iedereen is een even grote voorstander van de representatieve democratie. Sodaro (2004) beschrijft de representatieve democratie als 'de meest minimale vorm van democratie'. Ook Van Reybrouck (2016) is sceptisch over de focus op verkiezen als manier om vertegenwoordigers te selecteren. We kampen, volgens Van Reybrouck (2016, p.42), met 'electoraal fundamentalisme'. Democratie en verkiezingen waren lang niet altijd synoniem. In het klassieke Athene, waar onze democratie haar bakermat heeft, speelde directe participatie een centrale rol en werden mensen voor politieke ambten geselecteerd door loting. Het verkiezen van een parlement van vertegenwoordigers heeft wortels in het middeleeuwse Engeland.¹⁸

Democratie en representatie werden jarenlang gezien als onderscheiden bestuursvormen. Pas met de invoering van algemeen kiesrecht (zo'n 100 jaar geleden) zijn deze begrippen samengevallen. Toch zijn we verkiezingen gaan zien als een doel op zich in plaats van als een (mogelijke) methode om macht aan kiezers te geven. Volgens Van Reybrouck (2016) is het tijd om over te schakelen naar een klassieke methode: loting.

Loting vormde een fundamenteel onderdeel van de Atheense democratie. De twee centrale politieke organen waren de Volksvergadering en de Raad van 500. De Volksvergadering, die bestond uit alle burgers, had het recht om wetsvoorstellen goed te keuren. De Raad van 500 had het recht om wetsvoorstellen in te dienen en werd samengesteld op basis van loting. Deze werkwijze zorgde voor een zeer ruime participatie: meer dan de helft van alle in Athene geboren mannen boven de dertig jaar die niet tot slaaf gemaakt waren, was ooit raadslid in het klassieke Athene (Van Reybrouck, 2016).¹⁹

Loting ondergaat op dit moment een *revival* dankzij het werk van onder meer James Fishkin (2011). In de moderne tijd wordt loting vaak deel gemaakt van een deliberatief-democratisch proces. Hierin worden het ideaal van expertise van Plato en dat van legitimiteit van Rousseau op een andere manier met elkaar in balans gebracht dan in een stelsel met verkozen vertegenwoordigers. De beslissingsmacht ligt hier bij een geloot burgerpanel. Voor ieder onderwerp wordt een nieuwe steekproef uit de bevolking getrokken. Het panel vormt een representatieve afspiegeling van de bevolking. Iedereen heeft een gelijke kans om in zo'n burgerpanel te komen. Hun beslissingen zijn legitiem omdat we ervanuit kunnen gaan dat iedere steekproef van burgers die door dit proces waren gegaan tot min-of-meer dezelfde beslissing zouden zijn gekomen. Zij komen tot hun beslissing door met elkaar het gesprek aan te gaan. Hierbij is de relatief kleine schaal van belang. In zo'n burgerpanel kan iedereen deelnemen aan het democratische gesprek op een manier dat niet mogelijk is in een massamaatschappij. Door het open besluitvormingsproces leren burgers elkaar beter begrijpen en aanvaarden en respecteren ze elkaars deelbelangen. Tegelijkertijd is hier expliciet een rol voor expertise: de gelote burgers wisselen niet alleen maar met elkaar argumenten uit, maar nemen ook kennis van de argumenten van experts over het onderwerp waarover ze beslissen.

Een van de meest radicale voorstellen is om één van de Kamers van het parlement te vervangen door een geloot systeem (Gastil & Wright 2018; Badran 2021). Dit zou loting institutioneel verankeren in het democratische systeem. Bij ieder wetsvoorstel zou een burgerpanel van 150 mensen gevormd worden. Zij zouden meerdere keren samenkomen om met elkaar, de indiener van het voorstel, Kamerleden en experts

¹⁸ In beide gevallen was het stemrecht beperkt: in het klassieke Athene beperkte het stemrecht zich tot in Athene geboren mannen die niet tot slaaf gemaakt waren; in het middeleeuwse Engeland beperkte het stemrecht zich tot mensen die een eigen boerderij hadden, land direct van de Koning pachtten of een bepaald bedrag aan pacht betaalden.

¹⁹ Er komen in Nederland jaarlijks zo'n negentig wetten tot stand. Bij een bevolking van 17 miljoen, een gemiddelde levensduur van 82 jaar en een panelgrootte van 150 personen is de kans dat iemand gedurende diens leven in een panel komt ongeveer dan één op twintig.

te spreken over het voorstel. Uiteindelijk moet een voorstel een meerderheid van de burgers achter zich krijgen.

Loting en verkiezingen kunnen complementair zijn in een bi-representatief model (Van Reybrouck 2016): een volksvertegenwoordiging die zowel door stemming als door loting tot stand komt. Het proces in de Gekozen Kamer zet vertegenwoordiging door verkiezing centraal. Het geeft kiezers de mogelijkheid om politici af te rekenen en vertrouwt op de kennis en kunde van de beroeps-politicus. Het proces in de Gelote Kamer zet de uitwisseling van argumenten centraal, vertrouwt op het principe van descriptieve representatie en de vrijheid van burgers (Malleon 2018; Vandamme et al. 2018). Juist door interactie tussen die twee Kamers te organiseren, ontstaat er ruimte voor uitwisseling: burgers en politici kunnen van elkaar leren en het wederzijds wantrouwen zal afnemen. Burgers zullen de complexiteit van politiek ondervinden en politici zullen het vermogen tot rationele, constructieve besluitvorming van de bevolking ontdekken. Cruciaal is om in zo'n bi-representatief stelsel het direct gekozen lagerhuis zo'n indirect gekozen hogerhuis niet te laten overvleugelen (Bouricius 2018).

We weten dat mensen die een grote afstand tot de politiek ervaren, zoals praktisch-opgeleiden of mensen met een migratieachtergrond, minder vaak deelnemen aan burgerpanels (Binnema & Michels 2021). De representativiteit van het panel is echter van cruciaal belang. Als er minder praktisch-opgeleiden reageren, moet hiermee rekening gehouden worden bij de selectie: bijvoorbeeld door uit alle burgers die positief reageren op een uitnodiging om deel te nemen aan zo'n forum een representatieve steekproef van de bevolking te construeren (Jacobs 2021). Dit vergroot de descriptieve representatie, maar gaat wel ten koste van de transparantie en de duidelijkheid.

Dit model maakt een aantal fundamentele keuzes waar het gaat om participatie, competitie en representatie. Het kiest voor een andere manier waarop burgers in de politiek deelnemen: niet zo veel mogelijk deelnemers, maar een zo gelijk mogelijke kans om deel te nemen. Draagvlak voor beleid wordt gecreëerd omdat iedereen een gelijke kans zou hebben om over zo'n voorstel gedelibereerd en gestemd te hebben. Dit model kiest ervoor om radicaal te breken met de notie van competitie en de voordelen die dat zou hebben: vertegenwoordigers gaan niet met beloften zo'n panel in, maar gaan juist een open gesprek aan. Er is ook geen manier om deelnemers af te rekenen voor hun beslissingen. Nadat er over het wetsvoorstel gestemd is, wordt het panel ontbonden. De stem van de kiezer is wel doorslaggevend voor de wetten die er gemaakt worden. Waar het gaat om representatie maakt dit model ook andere keuzes.

Descriptieve representatie is de kern van dit model: het is het feit dat iedereen zich kan herkennen in leden van zo'n panel dat het legitimiteit geeft. Tegelijkertijd opereren deze gelote vertegenwoordigers als *trustee*. Ze zijn niet met een mandaat naar de Kamer gestuurd, maar juist om in overleg met anderen te zoeken naar het algemeen belang. Er is in dit systeem geen affectieve band tussen volk en vertegenwoordiger.

Loting zou ook op kleinere schaal een rol kunnen krijgen. In België organiseerde David Van Reybrouck de G1000, een overlegvergadering van gewone burgers over thema's die zij van belang vonden, tijdens de aanslepende regeringsformatie in 2010 en 2011. Dit vormde het startschot van een geleidelijke introductie van de deliberatieve werkvorm. Lokale besturen en het Brussels Parlement zijn ermee aan de slag gegaan. Ook in Nederland werden er op lokaal niveau dergelijke burgerpanels gevormd (Binnema & Michels 2021). In Rotterdam is loting gebruikt bij het samenstellen van wijkraden. Het nadeel van deze overleggen is dat loting ontkoppeld blijft van besluitvorming en wordt gezien als een manier om ideeën te genereren en niet om echt besluiten te maken.

De Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers werkt aan een initiatief om commissies samen te stellen uit verkozen Kamerleden en gelote burgers. Het zou de definitieve introductie betekenen van de deliberatieve methode *binnen* de muren van de parlementaire democratie, en een uniek model van ontmoeting mogelijk maken. Daarbij wordt er via de loting zoveel mogelijk op toegezien dat de samenstelling van de commissie de diversiteit van de samenleving weerspiegelt. De deliberatieve commissie van parlamentsleden en burgers redigeert een verslag met aanbevelingen, waarop een klassiek

parlementair proces van wetgevende initiatieven kan volgen. De methode leent zich tot een democratisch proces rond specifieke thema's.

Kamer van Specialistentteams

De plenaire vergaderingen van de Nederlandse Tweede Kamer zijn voor buitenstaanders een rare vertoning. De zaal is vrijwel altijd bijna helemaal leeg. In de 150 blauwe stoeltjes zit een dozijn Kamerleden. Maar voor mensen die de Haagse politiek kennen, is dit een volslagen logische vertoning. De plenaire zaal van de Tweede Kamer is namelijk het podium voor een aantal vaste casts: de zorgwoordvoerders, de buitenlandwoordvoerders, de financiële woordvoerders, enzovoort. Ook in de Belgische Kamer werkt het zo, zij het met name in commissiezaaltjes. Het zwaartepunt in het parlementair werk ligt bij de thematische commissies.

In de jaren '80 waren er vrijwel alleen grote fracties waar ieder Kamerlid een specifieke portefeuille had; de spreekwoordelijke woordvoerder 'kokkelvisserij' die vier jaar moest wachten tot dat onderwerp langskwam en anders diens mond hield (Otjes & Louwerse 2021b). Echter in de huidige tijd, met de steeds sterker groeiende versplintering van de Tweede Kamer, ontstaat er een probleem. De fracties worden steeds kleiner en de portefeuilles worden steeds groter. Dat creëert een enorm zware werkdruk voor Kamerleden die zo steeds minder goed het Kamerwerk kunnen doen van controle en eigen initiatieven nemen. Bij een eenpersoonsfractie moet één persoon al het Kamerwerk doen. De ondersteuning die Kamerleden in Nederland en België daarbij krijgen is in vergelijkend verband beperkt (Otjes 2021b).²⁰

Zo'n systeem met woordvoerders zorgt ervoor dat de dagelijkse politiek op een bijzondere manier werkt. De individuele woordvoerder heeft een zekere mate van autonomie om binnen de lijnen van het programma (en voor regeringspartijen het regeerakkoord) beleid te bepalen op diens portefeuilles. Maar buiten die onderwerpen is die gebonden aan de lijn die de andere woordvoerders kiezen. De handtekening van een woordvoerder onder een motie of een amendement betekent de steun van de hele fractie. Als een onderwerp belangrijk of controversieel wordt, wordt het *Chefsache* en bepaalt de fractievoorzitter de lijn. In België wordt die leidende rol vaak minstens deels ingevuld door de partijvoorzitter, ook al is die geen parlementslid. Een Kamerfractie kan je in Nederland en België zien als een team van experts: het treedt op als een collectief, met experts die per onderwerp het team vertegenwoordigen.

Zowel in Nederland als in België zijn er echter heel wat factoren die grondig parlementair werk bemoeilijken, al zeker in de schoot van eerder kleine parlementaire fracties. De oplossing hiervoor is even praktisch als utopisch: ontkoppel het aantal stemmen dat een Kamerfractie heeft en het aantal Kamerzetels dat deze heeft (Otjes 2015b). Geef iedere Kamerfractie die genoeg stemmen heeft gehaald om vertegenwoordiging te verdienen (vanaf een kiesdrempel van 1%) evenveel Kamerleden als dat er vaste Kamercommissies zijn (nu vijftien). Zo kan iedere fractie op ieder beleidsterrein een eigen geluid laten horen en het werk van de minister controleren.

Bij stemmingen telt de stem van ieder fractielid als het aantal stemmen dat diens partij heeft gekregen gedeeld door het aantal fractieleiden. Dat wil zeggen, hier blijft het principe van proportionaliteit gehandhaafd.

De onevenwichtige verdeling van het Kamerwerk tussen fracties wordt zo bestreden. Niet langer zijn er Kamerleden die geen noemenswaardige eigen portefeuille hebben en alleen als stemvee moeten komen opdagen. Niet langer zijn er Kamerleden van kleine fracties die overladen zijn met portefeuilles. Iedere partij kan een "*frontbench*" ontwikkelen van politici die specialist zijn op een bepaald terrein. Zij hebben de tijd om in de dossiers te duiken en echt verdiepend te werk te gaan. Tabel 4 illustreert hoe de Tweede Kamer eruit zou zien, uitgaande van de verkiezingsuitslag van 2021 en vijftien vaste Kamercommissies. Iedere fractie heeft vijftien leden, maar het stemgewicht van ieder lid is anders.²¹

²⁰ Ondanks de royale partijfinanciering worden ook de Belgische Kamerleden maar beperkt ondersteund, zeker in vergelijking met de regeringsleden die in België kunnen rekenen op een uitgebreide ondersteuning in de vorm van een eigen "kabinet", naast en bovenop het ambtelijk apparaat dat op hun domeinen actief is.

²¹ Praktische vragen zijn wie de vergadering voorziet en hoe omgegaan wordt met afsplitsingen. De Kamervoorzitter zou door de leden van de Tweede Kamer gekozen kunnen worden, maar het Kamervoorzitterschap zou onvereenigbaar kunnen zijn met het Kamerlidmaatschap. De voorzitter zou het Kamerlidmaatschap en de eigen portefeuille opgeven. Kamerleden kunnen nog steeds afwijkend stemmen. Mogelijk zelfs dat in wat nu kleinere fracties zijn er meer ruimte is voor diversiteit in de achterban. Als een Kamerlid

Tabel 4: Een parlement van specialistenteams (Nederland 2021)

Fractie	Kamerleden	Stemgewicht per Kamerlid
VVD	15	151,942
D66	15	104,391
PVV	15	74,965
CDA	15	66,040
SP	15	41,558
PvdA	15	39,813
GL	15	35,821
FVD	15	34,872
PvdD	15	26,650
CU	15	23,418
Volt	15	16,832
JA21	15	16,441
SGP	15	14,350
DENK	15	14,082
50PLUS	15	7,113
BBB	15	6,955
Totaal	240	10,128,647

Alhoewel er geen parlementen zijn die zo werken, zijn er genoeg vergaderingen waarin niet alle vertegenwoordigers een gelijke stem hebben. Dit model lijkt het meeste op de Raad van de Europese Unie. Hier heeft de stem van ieder land een ander gewicht: onder het gekwalificeerde meerderheidsstelsel telt de stem van een Duitse minister zwaarder dan de stem van een Luxemburgse minister. Maar bovendien is hier ook sprake van een wisselende cast. Er zijn vergaderingen van de landbouwministers, de milieuministers en de verkeerministers, net zoals er in het parlement van specialisten vergaderingen zijn van de landbouwwoordvoerders, de milieuoordvoerders en de verkeerwoordvoerders.

De kern van dit systeem is dat partijen wedijveren met programma's en kandidatenlijsten om de stem van de kiezer. Kiezers brengen hun stem primair op partijen. Dit lijkt op het huidige stelsel in Nederland en België. Omdat kleine partijen relatief meer Kamerleden in dit stelsel krijgen en grote partijen er mogelijk zelfs op achteruitgaan, en omdat grote partijen vaker een coalitie komen dan kleine partijen, betekent dit stelsel wel een versterking van de controlefunctie van het parlement, omdat er met name oppositie-Kamerleden bij komen.

Het betekent evenwel een fundamentele keuze. Waar het gaat om representatie, wordt hier primair gekozen voor substantiële representatie van kiezers op basis van partijprogramma's. Kiezers worden vertegenwoordigd door woordvoerders die op thema's het geluid van hun partij laten horen. Politici zijn vertegenwoordigers van programma's. Het is zo een voltooiing van de representatie van kiezers door partijen. Kiezers kunnen echter geen vertegenwoordiger kiezen op basis van diens persoonlijke kenmerken of charismatische persoonlijkheid. De stem van de kiezer is wél doorslaggevend bij het stemmen over wetten, maar juist minder belangrijk bij het kiezen van vertegenwoordigers. Ook de vijftiende kandidaat van de kleinste partij komt in de kamer, zelfs als diens partij maar 'genoeg' stemmen had gehaald voor één zetel. Hierbij moet wel de opmerking gemaakt worden dat het nu vaak kleine partijen zijn die op hun lijsten kiezen voor een sterkere vertegenwoordiging van vrouwen, etnische, seksuele en religieuze minderheden. Mogelijk dat een betere descriptieve representatie bijeffect is van de betere personele vertegenwoordiging van kleine partijen. In het parlement zal expertise op de belangrijkste beleidsthema's ook goed vertegenwoordigd zijn. Omdat het de intuïtie van "één Kamerlid, één stem" schendt, zal het voor kiezers echter lastig te volgen zijn.

Er zijn ook andere hervormingen die deze effecten zouden hebben. De mogelijkheden hiervoor zijn deels verschillend voor België en Nederland. De druk op kleine fracties kan in Nederland geadresseerd worden door de Tweede Kamer te vergroten en tegelijkertijd een kleine kiesdrempel (van bijvoorbeeld 1%) in te

uit de fractie stapt of wordt gezet, verlaat deze persoon de Kamer. Immers in dit model zijn partijen de primaire kanalen voor representatie.

voeren. Het bijeffect hiervan is echter dat grote partijen hier meer van profiteren, aangezien de grote partijen het leeuwendeel van de nieuwe zetels krijgen. Als we het aantal parlementariërs uitbreiden, dan is het fair om er tegelijkertijd voor te zorgen dat zoveel het aantal burgers dat deelneemt aan de politiek ook groter wordt. Dit kan bereikt worden door een opkomstplicht.

In de complexe Belgische staatsstructuur met over alle beleidsniveaus opgeteld 475 unieke parlementsleden is een dergelijke uitbreiding moeilijk te onderbouwen. Wel zouden deze Kamerleden op een rationelere en efficiëntere manier gestructureerd kunnen worden zodat er één nationaal parlement kan ontstaan met grote, sterke en betekenisvolle fracties in plaats van de optelsom aan parlementen met eerder veel kleine fracties.²² In beide landen is een betere inhoudelijke ondersteuning van individuele Kamerleden essentieel.

²² In een dergelijk model zouden de deelstaatbevoegdheden aan bod kunnen komen in regionale kamers van dat nationaal parlement (Calvo 2018).

Vijf vergezichten vergeleken

In het voorgaande hebben we vijf utopische modellen van vertegenwoordiging geschetst. Ook hebben we vijf criteria geschetst om deze te toetsen. In deze conclusie kijken we nog eenmaal terug op de modellen aan de hand van de criteria. Tabel 5 vat het handzaam samen.

Participatie

In zeker zin is participatie het ondergeschoven kind van deze exercitie. We beperken ons tot representatieve modellen waarin vertegenwoordigers beslissingen nemen.

Het model dat hier het dichtstbij komt is de Gelote Kamer. Iedere burger heeft een even grote kans om hierin te komen. Dat betekent een veel grotere directe participatie van gewone burgers in de politiek. Tegelijkertijd als deze Kamer een veto krijgt, betekent dit dat de Kamer die rust op het mandaat van miljoenen kiezers zich soms geblokkeerd weet door 150 van hen.

De Kamer van Generaties heeft expliciet als doel om het draagvlak voor beleid te vergroten en specifiek om het draagvlak onder de mensen die het langst met de gevolgen van beleidskeuzes te maken hebben (jongeren) prioriteit te geven.

In het voorstel van de Kamer van Stemmentrekkers zit de hoop dat een meer affectieve relatie tussen kiezer en gekozene de ruimte geeft aan grotere groepen om zich met de politiek te bemoeien. Echter een meer gecompliceerd kiesstelsel kan juist praktisch-opgeleiden van de politiek vervreemden.

Als de Kamer van Burgemeesters een veto krijgt over wetgeving, betekent dit dat de Kamer, die gekozen is door de burgers, zijn macht moet delen. Het verkleint daarmee de rol van participatie van zoveel mogelijk burgers in de politiek. Het doel hiervan is meer draagvlak voor beleid. De Kamer van Specialistenteams vergroot noch verkleint de rol van participatie in de politiek.

Competitie

De verschillende modellen zijn duidelijk gegrondvest op andere visies op competitie.

De Kamer van Stemmentrekkers vergroot het domein van competitie. Er is niet alleen maar competitie tussen partijen, maar ook tussen personen. Dit schept nieuwe kanalen voor politici om beloften te maken aan de kiezer en voor kiezers om politici aan de beloften te houden. Het maakt de stem van de kiezer doorslaggevend voor de samenstelling van de Kamer.

De Kamer van Generaties richt zich expliciet op de *incentives* die competitie met zich meebrengt. Wiens stem ertoe doet, heeft invloed op wat partijen beloven en daarmee op welke keuzes de politiek maakt.

De Gelote Kamer maakt de stem van de kiezer doorslaggevend voor besluitvorming zoals politieke competitie dat ook beoogt te doen. Echter het haalt competitie uit de politiek in ruil voor deliberatie en daarmee ook de mechanismen van mandaat en verantwoording.

De Kamer van Burgemeesters is gebaseerd op een negatieve visie op competitie: het ziet electorale competitie als ideologische scherpslijperij en stelt daar pragmatische samenwerking tegenover.

De Kamer van Specialistenteams is gebaseerd op de logica van partijcompetitie en zet vol in op partijen als kanalen voor prospectieve en retrospectieve sturing door kiezers. Waar het gaat om de mate waarin de kiezer doorslaggevend is voor wie er regeert, verzwakt dit model juist de stem van de kiezer.

Tabel 5: Vijf modellen en vijf criteria

Model		Participatie	Competitie	Representatie	Daadkracht	Duidelijkheid
Kamer van Stemmentrekkers	Sterkte	-	Vergroot het domein van competitie (van partijen naar personen). Maakt de stem van de kiezer doorslaggevend voor wie er in de Kamer komt.	Versterkt symbolische representatie	Bevordert samenwerking tussen partijen	-
	Zwakke	Negatieve effecten op de mate van participatie van praktisch opgeleiden	-	(Mogelijk) negatieve effecten op descriptieve representatie.	Verzwakt coherentie binnen partijen	Grote complexiteit bij invullen van stembiljet en het berekenen van de uitslag
Kamer Van Burgemeesters	Sterkte	-	-	Versterkt symbolische representatie. Versterkt descriptieve representatie qua geografie. Kiest voor het model van de trustee.	Lokale expertise maakt beter beleid Burgemeesters zijn meer geneigd tot samenwerking	-
	Zwakke	Verkleint de participatie	Verkleint competitie	Verzwakt representatie op demografische kenmerken anders dan geografie.	-	Dubbel effect stem verzwakt duidelijkheid
Kamer Van Generaties	Sterkte	Vergroot het draagvlak Beloont de participatie van jongeren	Verplaatst competitie, beloften en verantwoording naar jongeren	Versterkt descriptieve representatie qua leeftijd.	Dwingt politiek tot langetermijnbeleid	-
	Zwakke	-	-	Verzwakt representatie op demografische kenmerken anders dan leeftijd.	Schept een extra vetospeler.	Districtenstelsel maakt stemmen complexer
Gelote Kamer	Sterkte	Geeft iedereen een gelijke kans om deel te nemen.	Maakt de stem van de kiezer doorslaggevend voor wetten.	Versterkt descriptieve representatie. Kiest voor het model van de trustee.	Experts betrokken als adviseur Burgers zijn meer geneigd tot samenwerking	-
	Zwakke	Besluitvorming door een kleine groep	Verkleint de rol van politieke competitie.	-	-	Algoritme maakt selectie ondoorzichtig
Kamer Van Specialistenteams	Sterkte	-	.-	Kiest voor partijen als kanalen van representatie.	Beleidsmatige expertise maakt beter beleid	-
	Zwakke	-	Stem van de kiezer minder doorslaggevend voor de samenstelling van de Kamer	-	-	Breekt met intuïtie een Kamerlid, een stem.

Representatie

Ieder van de modellen kiest ervoor om een bepaald kanaal van representatie te versterken of een bepaalde eigenschap centraal te stellen.

De Kamer van Personen zet vol in op symbolische representatie en de affectieve band tussen kiezer en gekozenen. Mogelijk kan dit gepaard gaan met slechtere descriptieve representatie.

De Kamer van Burgemeesters kiest ook voor symbolische representatie: de burgemeester is het gezicht van de gemeenschap, niet alleen intern, maar ook nu nog meer extern. Tegelijkertijd zijn burgemeesters vaak theoretisch-opgeleide mannen van middelbare leeftijd zonder migratieachtergrond. Daarmee is de Kamer van Burgemeesters niet descriptief-representatief voor het land. Alleen waar het gaat om de woonplaats zijn met burgemeesters alle uithoeken van het land vertegenwoordigd. Dit model maakt een zeer expliciete keuze voor de *delegate*: de burgemeester brengt zijn eigen oordeel op basis van zijn eigen ervaring mee en geen boodschappenlijstje van de lokale kiezer.

De Gelote Kamer zet vol in op descriptieve representatie als kanaal voor substantiële representatie. Zelfs als hiermee de affectieve band tussen volk en vertegenwoordiger weg valt. Ook dit model zet vol in op de *delegate*: wilsvorming vindt plaats op basis van een open gesprek gericht op het algemeen belang.

De Kamer van Generaties hecht aan descriptieve representatie qua leeftijd. Maar een districtenstelsel zal tegen koste gaan van de substantiële representatie en de descriptieve representatie op allerlei andere eigenschappen. Hoe erg dat is, is afhankelijk van hoe klein de districten zijn.

De Kamer van Specialistenteams zet in op partijen als kanalen voor representatie. Substantiële representatie op basis van een verkiezingsprogramma staat centraal.

Daadkracht

De daadkracht van een politiek systeem is afhankelijk van de mate waarin het stelsel het makkelijk maakt om meerderheden te vinden voor voorstellen en de rol die er is voor experts.

De Kamer van Burgemeesters zet in op bestuurbaarheid. Burgemeesters leveren lokale expertise en zullen meer geneigd zijn om pragmatisch problemen op te lossen.

De Gelote Kamer scheidt besluitvorming en expertise waar deze in andere representatieve modellen samengaan: de expert is de adviseur, de burger neemt de besluiten, waarbij het idee is dat burgers meer geneigd zullen zijn tot samenwerking.

De Kamer van Specialistenteams stelt beleidsmatige expertise van de Kamerleden centraal. Dit leidt tot een inhoudelijk debat, controle door experts en beleidsvoorstellen op basis van expertise.

De Kamer van Stemmentrekkers bevordert samenwerking tussen partijen, wat het makkelijker zal maken om meerderheden te vinden. Tegelijkertijd verzwakt het de coherentie van partijen, wat het moeilijker zal maken. Het systeem selecteert Kamerleden op hun populariteit en niet omwille van hun expertise.

De Kamer van Generaties kiest voor uit *output* legitimiteit op de lange termijn, maar op de korte termijn zal het vinden van meerderheden lastiger worden omdat jonge generaties een extra vetospeler vormen.

Duidelijkheid

Al deze stelsels houden een wijziging in. Dat zal op de korte termijn onvermijdelijk tot onduidelijkheid leiden.

De Kamer van Stemmentrekkers maakt het stembiljet ingewikkeld om te invullen. Ook het berekenen van de uitslag is complex.

De Kamer van Burgemeesters zorgt ervoor dat de gemeenteraadsverkiezingen zowel een keuze zijn voor een lokaal bestuur als voor een landelijke vertegenwoordiger. Dit zal de duidelijkheid van die verkiezing niet ten goede komen.

De Kamer van Generaties voert een districtenstelsel in en daarmee een stap tussen het stemmen en de uitslag.

De Gelote Kamer stelt een ondoorzichtig rekenkundig algoritme tussen de aanmelding voor een burgerpanel en de uitnodiging hiervoor.

De Kamer van Specialistenteams breekt met intuïtie “één Kamerlid, één stem”.

Vijf concrete voorstellen

We werken in deze bijdrage van groot naar klein, van radicaal naar pragmatisch, van theorie naar praktijk. Tot nu ging het om totaalhervormingen: bijvoorbeeld een specifieke Kamer met een specifieke doelstelling. Uit die utopische modellen komen nu vijf concrete voorstellen voort. Het zijn haalbare aanpassingen aan de huidige spelregels voor de verkiezing en de werking van de Nederlandse Tweede Kamer en de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers.

De voorstellen zijn complementair aan elkaar. Ze sluiten elkaar niet uit, integendeel: ze werken onderling versterkend. Opgeteld zouden ze een parlement opleveren met daarin een sterker persoonlijk mandaat, een betere vertegenwoordiging van lokale praktijk, een sterkere stem voor jongere generaties, een rol voor gewone burgers en meer ruimte voor expertise en specialisatie.

Tegelijkertijd vormen de voorstellen niet noodzakelijk een totaalpakket. Ze zijn ook los van elkaar in te voeren om het huidige stelsel op een specifiek punt te verbeteren. Daarmee wordt ook geïllustreerd dat er op verschillende terreinen democratische winst valt te boeken, en dat diverse democratische uitingsvormen naast en met elkaar kunnen werken.

1. *De burger is baas: meer kiezers met meerdere stemmen hebben meer impact.* Voor een Kamer van (meer) Stemmentrekkers hebben we meer kiezers nodig. Een stelsel met opkomstplicht maximaliseert het aantal kiezers en dus de link tussen burger en verkozenen. Met de partij-overschrijdende stem krijgen die kiezers meerdere stemmen die ze zelf kunnen verdelen over verschillende kandidaten van verschillende partijen. Deze stemmen zijn bepalend voor de samenstelling van het parlement. In Nederland zou dit betekenen dat kiezers in plaats van één stem er meerdere krijgen en dat de voorkeursdrempel afgeschaft wordt. In België betekent dit het afschaffen van de lijststem, het einde van de aparte opvolgerslijst en de mogelijkheid om een beperkt aantal voorkeursstemmen over kandidaten van meerdere lijsten te verdelen. Hiermee versterken we de band tussen kiezer en gekozenen. Parlementariërs krijgen de mogelijkheid om onafhankelijker te opereren van de partijleiding. Een ander belangrijk effect van de partij-overschrijdende stem is dat samenwerking wordt aangemoedigd.
2. *Meer lokale's in de politiek helpen de kloof tussen wetgeving en praktijk dichten.* Geïnspireerd door Benjamin Barber en de Kamer van Burgemeesters, promoten we nationaal actieve politici met meer lokale verankering. De uitwisseling tussen het landelijke en lokale niveau kan bevorderd worden door een lokaal en nationaal wetgevend mandaat te combineren. Zo kan de ervaring van de lokale praktijk doorsijpelen naar het nationale niveau en wordt de band tussen kiezer en verkozenen versterkt. In Nederland kan dat voor de leden van de Eerste Kamer. In België is het verenigen van het Kamerlidmaatschap en het raadslidmaatschap ook een goede zaak. Andere combinaties dienen dan weer ontmoedigd te worden. De opdracht van burgemeester van een grote stad combineren met een parlementair mandaat is bijvoorbeeld niet wenselijk.
3. *Jongeren geven we meer een stem dankzij stemmen op 16.* Eén manier om de *incentives* van politici meer te richten op de toekomst, is door de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen: van 18 naar 16. Deze verlaging is een concretisering van de meer utopische Kamer van Generaties. Het kan geleidelijk verlopen: eerst op het lokale niveau en het Europese niveau en dan op het nationale niveau. Deze aanpassing zou gekoppeld moeten worden aan campagnes om de electorale participatie van jongeren aan te moedigen. Bij die campagnes en tussen verkiezingen is er een belangrijke rol weggelegd voor zogenaamde 'ombudspersonen' zoals jeugdleden en politieke jongerenorganisaties. Zulke actoren kunnen ook bijdragen tot een betere representatie van jongeren, ook al maken ze formeel geen deel uit van de parlementaire democratie. In een stelsel met opkomstplicht zijn er sterke argumenten om ook te evolueren naar een opkomstplicht voor de jongste groep kiezers, al kan dat ook geleidelijk.
4. *De Kamer opent de ramen en deuren via gemengde commissies met ook gelote burgers.* Loting en deliberatie moeten uit de sfeer van de inspiratie en ideeën gehaald worden en naar de sfeer van

besluitvorming gebracht worden. Daarom kan de deliberatieve werkvorm het best worden toegepast in de schoot van de Kamer. Gemengde commissies van Kamerleden en gelote burgers zouden samen wetgeving kunnen voorbereiden, experts kunnen horen en uitwisseling kunnen organiseren. Tegelijk is het een verruiming en versterking van de representatieve democratie, die zich zo kan opwerpen als een meer hedendaagse actor, een meer transparante ontmoetingsplaats van mensen en ideeën. Dit voorstel veronderstelt dus geen aparte Kamer van Gelote Burgers, maar maakt van de huidige Kamer ook een plek voor burgers, die middels loting worden aangezocht en betrokken.

5. *Meer en beter ondersteunde nationale Kamerleden leveren beter werk.* De Tweede Kamer en de Kamer van Volksvertegenwoordigers hebben nu beide 150 leden. Dat aantal in combinatie met de versplintering in beide landen maakt het lastig om te functioneren als een Kamer van Specialistenteams. Een aanpassing dringt zich op zodat fracties het werk van de regering goed kunnen controleren en opdat de woordvoerders op hun thema's zelf meer wetgevende initiatieven kunnen nemen. In Nederland zou na meer dan zestig jaar stilstand een groei van het aantal Kamerleden sowieso overwogen moeten worden. In België is zo'n uitbreiding vandaag niet wenselijk, maar het zou wel kunnen in de context van een beperking van het aantal parlementen.²³ Zeker in een stelsel met opkomstplicht garanderen we zo dat alle stemmen aanwezig in de samenleving voldoende sterk en onderbouwd weerklinken in het parlement. Wie zetelt in de Kamer, moet in elk geval kunnen rekenen op voldoende ondersteuning, zeker om de taak als (mede)wetgever beter in te vullen, bijvoorbeeld via een studiedienst voor het parlement als geheel en uitgebreide juridisch-technische ondersteuning. In België dient dit samen te gaan met de afbouw van de bijzondere royale ondersteuning voor partijen en ministers, wat ook zal leiden tot een sterker en minder ondergeschikt parlement.

²³ Mogelijk zouden de deelstaatparlementen in België geïntegreerd kunnen worden in een breder nationaal parlement met daarin regionale kamers voor de deelstaatbevoegdheden. In dat model zijn er meer nationale Kamerleden, maar netto minder parlementsleden.

Literatuur

- Andeweg, R. B., & Louwse, T. (2020). The Institutional Framework of Representative Democracy: Comparing the Populist-Majoritarian and the Liberal/Consensual Model. In: Rohrschneider, R., & Thomassen, J. (red.). *The Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies*. Oxford University Press 94-112.
- Badran, S. (2021). Enhancing political representation in Lebanese confessionalism: Toward a randomly selected senate in power-sharing states. *Digest of Middle East Studies*, 30(3), 186–202
- Barber, B. R. (2013). *If mayors ruled the world*. Yale University Press.
- Beyens, S., S. Otjes & M. van de Wardt (2017) "Symposium over Fractionalisatie." *Res Publica* 59(1).
- Binnema, H., & Michels, A. (2021). Does democratic innovation reduce bias? The G1000 as a new form of local citizen participation. *International Journal of Public Administration*.
- Bouricius, T. (2018). Why Hybrid Bicameralism Is Not Right for Sortition. *Politics & Society*, 46(3), 435–451.
- Bouteca, N. & Van de Voorde, N (2017) "Hoe actief is de cumularde in het parlement?" *Samenleving & Politiek*, 24(3), 50-57.
- Bovens, M., & Wille, A. (2017). *Diploma democracy: The rise of political meritocracy*. Oxford University Press.
- Bowler, S., Farrell, D.M., & Pettitt, R.T. (2005). Expert opinion on electoral systems: So which electoral system is "best"? *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, 15(1), 3-19.
- Calvo, K. (2018). *Leve politiek. Tijd voor progressieve onbescheidenheid*. Borgerhoff & Lamberigts
- Dahl, R. A. (2008). *Polyarchy: Participation and opposition*. Yale University Press.
- Eulau, H., Wahlke, J. C., Buchanan, W., & Ferguson, L. C. (1959). The role of the representative: Some empirical observations on the theory of Edmund Burke. *American Political Science Review*, 53(3), 742-756.
- Farrell, D. M., & Gallagher, M. (1999). British voters and their criteria for evaluating electoral systems. *British Journal of Politics & International Relations*, 1(3), 293-316.
- Fishkin, J. S. (2011). *When the people speak: Deliberative democracy and public consultation*. Oxford University Press.
- Gallagher, M. (2019). *Irish Elections 1948–77: Results and Analysis: Sources for the Study of Irish Politics* 2. Routledge.
- Gastil, J., & Wright, E.O. (2018). Legislature by Lot: Envisioning Sortition within a Bicameral System. *Politics & Society*, 46(3), 303–330.
- Grofman, S.B.B. (2000). *Elections in Australia, Ireland, and Malta under the Single Transferable Vote: Reflections on an embedded institution*. University of Michigan Press.
- Hiskes, R. D., & Hiskes, R. P. (2009). *The human right to a green future: Environmental rights and intergenerational justice*. Cambridge University Press.
- Jacobs, K. (2021). "Hoe waarborg je representativiteit en inclusiviteit bij het inrichten van een burgerforum?" In: Hendriks, F., Jacobs, K. & Michels, A. (red.) *Nationale Burgerfora. Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap*. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Kuijpers, D. & Van Keken, K. (2018). "Met de poten in de bestuursmodder" *Follow the Money*. 11 september 2018. <https://www.ftm.nl/artikelen/senatorendatabase>
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press.
- Malleson, T. (2018). Should Democracy Work through Elections or Sortition? *Politics & Society*, 46(3), 401–417
- Manin, B., Przeworski A., & Stokes, S.C. (1999). "Elections and Representation" In: Przeworski, A., Stokes, S.C., & Manin, B. (red.). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press. 29-54.
- Mansbridge, J. (1999). Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent" yes. *The Journal of Politics*, 61(3), 628-657.
- Michels, R. (1911). *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*. Verlag von Dr. Werner Klinkhardt.

- Mill, J. S., (1861). *Considerations on Representative government*.
- Nagtzaam, M.A.M. (2019). *Second-order electoral personalization. Intra-party preference voting in Belgium and the Netherlands*. Proefschrift: Universiteit Leiden.
- Norris, P. (2004). *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge University Press.
- Omtzigt, P. (2021). *Een nieuw sociaal contract*. Prometheus.
- Otjes, S. (2015a) "Constructieve oppositie leidt tot tevreden kiezers" *Trouw* 30 april.
- Otjes, S. (2015b) "De ont koppeling van het aantal woordvoerders en het stemgewicht in de Tweede Kamer" *De Hofvijver* 21 september 2015.
- Otjes, S. (2020). A political arena or a chambre de réflexion? An examination of the reflective role of Dutch senators. *The Journal of Legislative Studies*, 26(4), 606-627.
- Otjes, S. (2021a). "Veel kiezers twijfelen en kiezen met pijn in het hart voor één partij. Oplossing: geef iedere kiezer niet één, maar tien stemmen" *Dagblad van het Noorden* 17 maart.
- Otjes, S. (2021b). "Comparing the size of parliamentary staffs" Paper gepresenteerd op de Conferentie van de ECPR Standing Group on Parliaments 1-2 juli 2021.
- Otjes, S. & Louwerse, T. (2021a) "Derde keer op de evenwichtsbalk. Parlementair stemgedrag tijdens Rutte III" In: Schinkelshoek, J. & Voerman, G. (red.) *'Niet stoffig, toch?' Terugblik op het kabinet-Rutte III*. Den Haag: Montesquieu Instituut.
- Otjes, S. & Louwerse, T. (2021b). "Specialized Partisans. How Dutch Parliamentary Parties Divide Floor Access." In: Fernandes, J., Bäck, H. & Debus, M. (red.) *The Politics of Legislative Debate*. Oxford: Oxford University Press.
- Pels, D. (2011). *Het Volk Bestaat Niet. Leiderschap, Populisme en de Media-Democratie*. Amsterdam: Bezige Bij.
- Pitkin, H. F. (1967). *The concept of representation*. University of California Press.
- Rekker, R. (2017). In: Van der Meer, T., Van der Kolk, H. & Rekker, R. (red.) *Aanhoudend Wisselvallig. Nationaal Kiezersonderzoek 2017*. Den Haag: Binnenlandse Zaken.
- Remkes, J., Van Baalen, C., Janse de Jonge, E., Kohnstamm, J., Koole, R., Lagerwerf-Vergunst, F., Van der Meer, T. & Quick-Schuijt, A.C. (2018). *Lage Drempels, Hoge Dijken: Democratie en Rechtsstaat in Balans, Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel*. Amsterdam.
- Scharpf, F.W. (1970) *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag.
- Schmidt, G. D. (2009). The election of women in list PR systems: Testing the conventional wisdom. *Electoral Studies*, 28(2), 190-203.
- Schumpeter, J.A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Columbia University Press.
- Sodaro, M.J. (2004). *Comparative Politics. A Global Introduction*. McGraw-Hill.
- Thomassen, J.J.A. (1999). 'Political Communication between Political Elites and Mass Publics: The Role of Belief Systems', in W. Miller, R. Pierce, J. Thomassen, R. Herrera, S. Holmberg, P. Esaiasson & B. Wessels (red.), *Policy Representation in Western Democracies*. Oxford University Press, pp.33-58.
- Vandamme, P. T., Jacquet, V., Niessen, C., Pitseys, J., & Reuchamps, M. (2018). Intercameral Relations in a Bicameral Elected and Sortition Legislature. *Politics & Society*, 46(3), 381-400.
- Van den Braak, B.H. (1998). *Eerste Kamer. Geschiedenis, samenstelling en betekenis 1815-1995*. SDU.
- Van der Meer, T. (2021). "41 partijen: Kiesdrempel is geen duizenddingendoekje" *Stuk Rood Vlees* 3 februari 2021.
- Van Holsteyn, J. J., & Andeweg, R.B. (2010). Demoted leaders and exiled candidates: Disentangling party and person in the voter's mind. *Electoral Studies*, 29(4), 628-635.
- Van Parijs, P. (2011). "The Children's Vote and other Attempts to Secure Intergenerational Justice" In: *Just Democracy: The Rawls-Machiavelli Programme*. ECPR Press.
- Van Reybrouck, D. (2016). *Tegen verkiezingen*. Bezige Bij
- Van Thijn, E. (1967). Van partijen naar stembusakkoorden In: Jurgens, E.C.M. et al. (red.) *Partijvernieuwing*. Arbeiderspers. 54-73.
- Voermans, W. (2021) *Het land moet bestuurd worden. Machiavelli in de Polder*. Prometheus.
- Wauters, Bram, et al. (2019) *Het Gebruik van de Voorkeurstem Bij de Parlementsverkiezingen van 26 Mei 2019*. Universiteit Gent, GASPAR.
- Wolff, J. (2006). *An Introduction to Political Philosophy*. Oxford University Press.

Over de auteurs

Simon Otjes (°1984) is universitair docent Nederlandse politiek aan de Universiteit Leiden. Daarnaast werkt hij als wetenschappelijk medewerker bij het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen. Tussen 2011 en 2019 werkte hij naast zijn academische posities als kiezersonderzoeker voor GroenLinks. Hij is als *fellow* betrokken bij het Montesquieu Instituut. Hij publiceerde eerder over politieke partijen, parlementen, stemgedrag en bestuurlijke vernieuwing in wetenschappelijke *journals*. In 2021 was hij co-redacteur van de bundel *Tussen Bestormen en Besturen. 55 jaar D66 in de Nederlandse Politiek*.



Kristof Calvo (°1987) is Belgisch Kamerlid voor de Vlaamse Groenen en voormalig fractievoorzitter. Hij was voortrekker van de Werkgroep Politieke Vernieuwing in de Belgische Kamer en van het hoofdstuk democratische vernieuwing van het laatste federale regeerakkoord. Op dit ogenblik is hij ook in Nederland actief als *fellow* bij het Wetenschappelijk Bureau van GroenLinks. In zijn woonplaats Mechelen is hij titelvoerend eerste schepen en raadslid voor de progressieve stadslister van liberalen, groenen en onafhankelijken (VLD-Groen-M+). Hij is auteur van *F*ck de zijlijn* (2015) en *Leve Politiek* (2018). Van opleiding is hij Master in de Politieke Communicatie (Universiteit Antwerpen).



Woord van dank

Dit essay kwam tot stand in samenwerking met het Montesquieu Instituut naar aanleiding van een Actualiteitendebat. Een bijzonder dank gaat ook uit naar Kristof Jacobs, Nicolas Bouteca en Philippe Van Parijs voor hun waardevolle feedback op de ontwerpversie, naar Quinten Coret voor het delen van zijn rekenwerk over voorkeursstemmen en naar de studenten van het vak Nederlandse Politieke Instituten van Master Politicologie van de Universiteit Leiden voor hun inspirerende input over democratische vernieuwing.

Contactgegevens

Simon Otjes

E-mail: s.p.otjes@rug.nl

Kristof Calvo

E-mail: kristof.calvo@groen.be

Montesquieu Instituut

E-Mail: info@montesquieu-instituut.nl

Tel: +31 703 630 105

In een vrije staat dient iedereen die in het bezit kan worden geacht van een vrije wil, zichzelf te besturen. De wetgevende macht zou dan ook bij het volk in zijn geheel moeten berusten. Maar aangezien zo iets in de grote staten een onmogelijkheid is en ook in kleine staten op veel bezwaren stuit, dient het volk vertegenwoordigers aan te stellen die alles moeten doen wat het volk zelf niet kan.

Montesquieu, *Over de geest van de wetten* (1748)



MONTESQUIEU INSTITUTE
MONTESQUIEU INSTITUUT