

# **Schets van het systeem van Burger Democratie**

*Op basis van mijn reacties op het discussiestuk "Naar een slagvaardige democratie" april 2003*

Door Drs. Maurice de Hond

## **1. Naar een nieuw democratisch systeem**

Een nieuw democratisch systeem zal een oplossing moeten geven voor twee centrale vragen:

1. Hoe kan er een directere relatie gelegd worden tussen wat de bevolking wil en de bestuurders doen?
2. Hoe kan de bestuurskracht van de verschillende bestuurslagen in Nederland slagvaardiger worden?

Dat nieuwe systeem zal voor de volgende zaken moeten zorgen:

- Er moet een slagvaardig bestuur komen dat snel na verkiezingen aan de slag kan.
- De kiezer moet om een duidelijke uitspraak gevraagd kunnen worden. En als die uitspraak er is moet het eenduidig geïnterpreteerd kunnen worden
- De kiezer moet binnen bepaalde grenzen zijn invloed kunnen laten gelden ook buiten het "eens-in-de-vier-jaar ritme" dat we nu kennen. Dus er zal geen sprake meer zijn van een onbeperkt mandaat voor vier jaar
- Degenen die binnen de politiek actief zijn moeten beseffen dat als ze te ver uit de pas lopen met wat de kiezer wil zij snel gecorrigeerd kunnen worden. Dat houdt o.a. ook in dat zij moeten blijven communiceren met de kiezers om het beleid dat men voert te "verkopen".

## **2. Basissysteem om te stemmen**

Als we naar een systeem gaan waarbij de kiezers in principe regelmatig kunnen worden geraadpleegd is het allereerst noodzakelijk een systeem voor die raadpleging op te zetten dat snel, goedkoop en betrouwbaar is. Hedendaagse technologie biedt daar zeker de mogelijkheid toe. Alvorens tot een verdere uitwerking te komen van het nieuwe democratische systeem is het nodig een nieuwe methode van het raadplegen van de kiezer te ontwerpen. De volgende aanpak maakt het mogelijk de kiezers snel, goedkoop en eenvoudig te raadplegen.

Iedere kiesgerechtigde Nederlander krijgt een kiesnummer en een eerste "pincode". Om te mogen stemmen zijn ze verplicht één keer in hun leven hun kiesnummer activeren.

Verwacht mag worden dat tussen de 80 en 85% van de Nederlanders deze activering vroeger of later tot stand zal brengen. Minder dan 10% der Nederlanders kan namelijk beschouwd worden tot de principiële niet-stemmers te behoren. Als iemand -omdat hij bij voorbeeld 18 jaar is geworden of misschien wel 16 jaar- stemgerechtigd is geworden krijgt hij een melding daarvan thuis en dient hij zich dus een keer via een fysieke verschijning in gemeentehuis/stadsdeelraad of een andere plek als kiezer te activeren. Daarbij kan men ook een eigen nieuwe pincode invoeren (een beetje het systeem zoals in Nederland de bankpassen met pincode worden verspreid). Bij de start van het nieuwe systeem geldt dat dus voor alle kiesgerechtigde Nederlanders.

Bij verkiezingen/stemmingen, die plaatsvinden, kan men op het moment dat men moet stemmen die stem uitbrengen via internet, telefoon (voice-response via een gratis 800 lijn) of op een aantal ‘stembureaus’, maar dan veel minder dan nu. In alle gevallen moet men gebruik maken van het eigen kiesnummer en de eigen pincode. (Andere personen hoeven niet meer gemachtigd te worden, omdat met dit systeem ook gestemd kan worden als men in het buitenland verblijft).

Als dit systeem operationeel is dan kan de raadpleging van de kiezers op landelijk of gemeentelijk niveau (of ieder ander relevant niveau) dus snel en goedkoop geschieden. Daarbij is er voor geen enkele kiezer een echte belemmering, omdat men uit de drie methoden kan kiezen, internet, telefoon en stembureau. (Dat zou er wel zijn als het kiezen alleen via internet zou geschieden, of –ironisch genoeg- zoals het nu gebeurt: het alleen kan geschieden door naar een stembureau te moeten komen).

Voor de rest van de beschrijving van het nieuwe democratische systeem is het van belang te weten dat we verder alleen degenen als kiezer beschouwen die zich via dit systeem als kiezer hebben geactiveerd. Opkomst en zo worden verder alleen gemeten gerelateerd aan degenen die zich als kiezer hebben geactiveerd. Zij die dat niet hebben gedaan namelijk geven aan op geen enkele manier deel te willen uitmaken van het democratische proces.

### **3. Het landsbestuur**

Om bij het landsbestuur te zorgen voor een slagvaardig bestuur dat rechtstreeks door de kiezer gekozen worden en snel na de verkiezingen aan de slag kan binnen een systeem van parlementaire democratie is de volgende aanpak geschikt:

- We kiezen de premier. Deze premier gaat zijn eigen kabinet vormen (zoals de president van de VS op dit moment doet). Bij verkiezingen kunnen er dus twee of meer premierkandidaten zijn. Het is hun eigen keuze of zij dat al dan niet doen met een eigen “schaduwkabinet” of niet. 30 dagen na de verkiezingen zal de nieuwe premier met zijn zelf gevormde kabinet aantreden. Bij de verkiezing van de premier wordt het systeem gevolgd dat er sprake moet zijn van meer dan 50% van de uitgebrachte stemmen (zoals in Frankrijk het geval is). Als bij de eerste ronde geen van de kandidaten de meerderheid haalt dan moet er –een week later- een tweede ronde zijn tussen de twee kandidaten

met de meeste stemmen in de eerste ronde. Deze verkiezing is in principe eens in de vier jaar.

- We kiezen tegelijkertijd apart de Kamer (er komt er maar één). De helft van de kandidaten komen in de Tweede Kamer via het systeem van evenredige vertegenwoordiging. De andere helft via een districtenstelsel, waarbij in 75 regio's degene, die meer dan 50% van de stemmen krijgt (in een of twee ronden), in de Kamer komt. Deze Kamer treedt 7 dagen na de verkiezingen aan.
- De wijze van werken tussen de (gekozen) Regering en de Kamer gaat als volgt. De Regering doet voorstellen op dezelfde wijze als ze nu doen (begrotingen en wetsvoorstellen). De Kamer kan deze voorstellen afwijzen met meer dan de helft van de stemmen. De Kamer kan ook zelf met initiatieven komen, die aangenomen zijn als ze de meer dan de helft van de stemmen achter zich verzamelen. Dat is dus dezelfde methode als nu.
- Het ontbreken van de Eerste Kamer wordt opgevangen door de inzet van de kiezers zelf. Als een voorstel van de Regering door de Kamer is aangenomen dan duurt het een maand voordat dit voorstel ook echt van kracht wordt. Als in die maand niet meer dan 10% van de kiezers meldt dat men een stemming wil onder de kiezers hierover dan is het voorstel impliciet van kracht geworden. Als binnen die maand wel meer dan 10% van de kiezers meldt dat ze die stemming wensen dan moet binnen één maand daarna die stemming ook inderdaad plaats hebben gevonden. Slechts als meer dan 50% van de alle kiezers meldt dat ze tegen zijn wordt de wet, het voorstel afgewezen en anders gewoon van kracht. *(Dit is dus ongeacht de "opkomst". Stel dat van de 13 miljoen kiezers 10 miljoen kiezers zich hebben geactiveerd. Dan is de wet/het voorstel verworpen als meer dan 5 miljoen een tegenstem uitbrengt, ook als de opkomst maar 7 miljoen is. In feite hoeven in dit geval dus alleen degenen "op te komen" die tegen zijn).*
- Als een voorstel van de Regering door de Kamer is afgewezen dan bestaat de mogelijkheid voor de Regering om de kiezer een uitspraak te laten doen. Als dan meer dan de helft van de kiezers zich voor die wet/het voorstel uitsprekt dan is het alsnog aangenomen. *In dit geval moet dus meer dan de helft zich positief uitspreken.*  
Dit betreft ook een aangenomen voorstel van de Kamer zelf dat de Regering niet wil overnemen. Ook hierbij kan de Regering een beroep doen op de kiezers. Als meer dan de helft van de kiezers bij de verkiezingen het voorstel afwijst dan hoeft de Regering het voorstel niet aan te nemen. *(Ook hierbij maakt de opkomst niet uit, maar moeten meer dan de helft van de geregistreerde kiezers het voorstel afwijzen).*
- Als meer dan twee derde deel van de Kamer dat wil dan kan ze de Minister-President en zijn Regering naar huis sturen. Er komen dan binnen 6 weken nieuwe verkiezingen, maar dan wel van de Premier en de Kamer samen. Ook de kiezers kunnen tot een dergelijke actie overgaan. Allereerst moet meer dan

20% van de kiezers melden dat ze een stemming willen over de voortzetting van de Regering en Kamer in de huidige samenstelling. En slechts als meer dan twee derde van de (geactiveerde) kiezers er voor is moeten er nieuwe verkiezingen voor Regering en Kamer plaatsvinden.

- Referenda kunnen gehouden worden op voorstel van de Regering, twee derde deel van de Kamer of 20% van de kiezers. De vraagstelling ligt derhalve vast (geformuleerd door de initiatiefnemer). Een referendum geïnitieerd door de Regering of Premier kent een bindende uitslag. Als het een referendum is dat door de Burgers is geïnitieerd dan is het raadgevend. In alle gevallen geldt: als meer dan 50% van de –geactiveerde- kiezers zich ervoor uitspreekt dan is het aangenomen.

Belangrijk is bij deze voorstellen voor de inrichting van het Landsbestuur te bedenken dat de technische uitvoering vrij overzichtelijk is. Geactiveerde kiezers kunnen naar eigen keuze hun stem uitbrengen (of zich aansluiten bij een bepaald initiatief waarbij 10% of 20% van de kiezers zich minimaal moeten melden) door dat via internet te doen, via een voice response systeem of via een speciaal loket bij de gemeente/stadsdeelraad. Dit kan dus snel en goedkoop worden opgezet en er is geen sprake van echte drempels. Een en ander kan georganiseerd worden vanuit een neutraal orgaan (De Nieuwe Nederlandse Kiesraad), die toeziet op de juiste toepassing van de nieuwe Kieswet, alsmede de technologische invulling ervan en vanzelfsprekend de privacy en beveiligingsaspecten van het systeem. Belangrijk is hierbij natuurlijk ook hoe kiezers op de hoogte worden gesteld van de mogelijke stemmingen en dergelijke. Daarbij moet er ook ruimte gemaakt worden voor het uiteen kunnen zetten van de standpunten van betrokken partijen of initiatiefnemers.

Internet zal daar een dominante rol bij spelen. Men kan zich daarbij ook voorstellen dat er een soort vast tv-kanaal komt à la C-Span in de Verenigde Staten waar enerzijds de kiezer alle belangrijke politieke ontwikkelingen kunnen volgen (kamerdebatten, persconferenties) en anderzijds ruimte is om over “openstaande” onderwerpen informatie te krijgen (welke wetten/voorstellen liggen nog open na goedkeuring in de Kamer) en over welke andere onderwerpen wordt de kiezer gevraagd zijn mening te geven. Ook deze zender valt onder de auspiciën van deze Kiesraad die bepaalde spelregels heeft over hoe betrokken partijen met de kiezers kunnen communiceren.

#### **4. De wijze waarop het werkt**

Bij het beoordelen van het bovenstaande systeem en in te schatten hoe dat gaat werken, moet men niet de fout maken de huidige situatie te nemen en dan te denken dat alles min of meer hetzelfde blijft, maar dat nu de kiezer alleen een actievere rol gaat spelen.

Regering en Kamer weten (en dat zal ongetwijfeld een leerproces zijn) dat de kiezer ergens onderweg een actieve rol kan gaan spelen. Bij elke wet of voorstel bestaat de kans dat meer dan de helft van de kiezers het uiteindelijk afwijst. Dat kan inhouden dat het voorstel al anders is dan als het zou gaan zoals het nu het geval is. Als de Regering in de

huidige situatie gedeald heeft met de politieke partijen die de Regering vormen dan weet men dat de weg vrij is naar een goedkeuring door het parlement (maar dan duurt het vaak nog heel lang, doordat na de Tweede Kamer de Eerste Kamer ook nog in actie moet komen, waardoor alles min of meer dubbel gebeurt, terwijl het vrijwel nooit tot een fundamentele wijziging leidt). De nieuwe aanpak zal betekenen dat de Regering zich meer richt op het overtuigen van de bevolking (en niet alleen de Kamer) van de juistheid van de wet of het voorstel. De dynamiek van het politieke proces zal duidelijk anders gaan lopen, waarbij de kiezer een veel centralere plaats krijgt, zonder dat dit de slagvaardigheid ernstig zal aantasten. Want de kiezer grijpt dus alleen maar in het parlementaire proces als er sprake is van een evidente meerderheid onder de kiezers. Als het onderwerp niet echt speelt en er sprake is van een “lage opkomst” dan kan dat per definitie niet leiden tot een verandering van de besluiten van de Regering en Kamer. Per saldo zal dit nieuwe systeem betekenen dat zowel de Regering als de Kamer zowel in hun beleidsvoornemens als in de communicatie meer rekening zal houden met wat er onder de kiezers leeft en dat ook zonedig zal proberen te bespelen, c.q. te benutten. Het gevolg daarvan zal zijn dat de kiezer zich meer betrokken zal voelen bij de besluitvorming van het landsbestuur en genomen besluiten meer zal accepteren, ook als hij of zij zelf een andere mening is toegedaan. Tevens zal men ook actiever aan het proces meedoen omdat de vragen die de kiezer gesteld krijgt eenduidiger zijn en het effect van het meedoen ook direct herkenbaar is in beleid. Het is een systeem dat de kiezer derhalve veel serieuzer neemt dan het huidige systeem.

Ten slotte nog een aantal opmerkingen over een aantal andere punten die relevant kunnen zijn voor de effectiviteit van het landsbestuur:

- Bij het aantreden van nieuwe ministers moet het mogelijk zijn dat zij hun eigen topambtenaren kunnen benoemen. In de VS is het mogelijk dat eens in de vier jaar vrijwel alle belangrijke ambtenaren worden gewisseld. Dat geschiedt vanuit de filosofie dat op deze manier de nieuwe regering het slagvaardigst kan opereren. Het zou voor de Nederlandse bestuurskracht goed zijn als het als normaal wordt ervaren dat een nieuwe minister de mogelijkheid heeft bestaande topambtenaren te vervangen door mensen van zijn eigen voorkeur. Door de vervangen topambtenaren andere posities te geven of wachtgeld kan persoonlijke schade worden vermeden (dat doen we tegenwoordig namelijk ook met leden van de regering, die niet verder kunnen/mogen en leden van de Kamer!).
- In dit voorstel worden geen expliciete uitspraken gedaan over de positie van de koning of de monarchie. Het systeem kan zowel functioneren met een Koning als met een gekozen President. In beide gevallen is er namelijk sprake van een ceremoniële positie. (Het nieuwe systeem zorgt er impliciet voor dat de Koning geen rol meer speelt bij de formatie. Er zijn namelijk geen informateurs of formateurs meer).
- Naast de Parlementaire Enquête, dat een krachtig wapen lijkt te zijn in het blootleggen van ongewenste ontwikkelingen, zal er ook dienen te komen een Burger Enquête. Dit is een variant op de Parlementaire Enquête. Het probleem

- met de huidige Parlementaire Enquête is dat het alleen gehouden wordt als de meerderheid van de Kamer dat wenst. En er zijn voorbeelden dat deze Enquête niet is uitgevoerd, omdat de meerderheid van de partijen eigen ministers wilde beschermen. En dat het uitgevoerd wordt door parlementariërs zelf. Diverse keren is er aan het eind onenigheid ontstaan omdat bepaalde leden van de commissie bepaalde negatieve uitspraken over partijgenoten niet wilde doen. Een Burger Enquête wordt gehouden als een derde deel van de kiezers dat wil. 10% van de kiezers moet de Nieuwe Nationale Kiesraad te kennen geven dat ze willen vast laten stellen of meer dan een derde deel van de kiezers de Burger Enquête wil. Als binnen 2 maanden een derde van de kiezers dat heeft aangegeven dan wordt door de Nationale Kiesraad een voorstel gedaan van 15 onafhankelijke deskundigen, waaruit 5 mensen door de kiezers worden gekozen die de Burger Enquête gaan uitvoeren. Vervolgens vindt deze Enquête plaats op dezelfde wijze als dat nu gebeurt (iedereen dient mee te werken en moet dat onder ede doen).
- Het is opmerkelijk dat in Nederland op een normale werkdag wordt gestemd. In vele landen is dat of op een zondag of op een vrije dag (de verkiezingsdag is dan de “dag van de democratie”). In die andere landen zijn er blijkbaar geen religieuze bezwaren om op zondag te stemmen. Gezien het nieuwe systeem maakt het niet meer zo uit op welke dag de verkiezing plaats vindt. Technisch gezien kan de verkiezingsdag ook langer duren dan een dag. Voorgesteld wordt om toch een dag als de verkiezingsdag te definiëren, maar mensen wel de gelegenheid te geven om al enkele dagen van te voren te stemmen (zoals nu ook met briefstemmers uit het buitenland gebeurt).

## **5. Regio's en gemeenten**

Zowel de infrastructuur als het model voor het landsbestuur kan ook bij andere bestuurslagen worden toegepast. Ook dat dient te geschieden vanuit het principe van de slagvaardige democratie.

Om de slagvaardig van het bestuur te vergroten worden de provinciale besturen opgeheven. Een deel van de taken komt terecht bij het landsbestuur en een deel van de taken bij de gemeenten zelf. Mochten er toch redenen zijn om een tussenlaag te laten bestaan tussen het landsbestuur en de gemeenten dan komt er een nieuwe verdeling, die gericht is op de verdeling van het land in logischer functionele eenheden. (Op dit moment zijn er provincies met bijna 10 keer zoveel inwoners dan in andere provincies). Als die tussenlaag er zou komen dan lijkt het beter de politici die daar opereren te laten aanwijzen door de gemeenten die deel uit maken van die regionale eenheid. Dat geldt zowel voor het bestuur als het controlerend lichaam.

Het bestuurssysteem in de gemeenten worden een getrouwe afspiegeling van het landelijk systeem. De burgemeester wordt door de kiezers gekozen op dezelfde wijze als de minister-president. En de gemeenteraad op dezelfde wijze als Kamer.

Het enige verschil ten opzichte van het landelijke systeem is dat in ieder geval eens in de vier jaar tegelijkertijd in alle gemeenten verkiezingen dienen gehouden te worden voor een burgemeester en gemeenteraad. Dus als er tussentijd verkiezingen dienen gehouden te worden voor de burgemeester en gemeenteraad (omdat de burgemeester dat wil, de gemeenteraad of de kiezers) dan is de zittingstijd van de nieuwgekozenen slechts tot de verkiezingsdatum van de gemeentelijke verkiezingen die landelijk eens in de vier jaar op een vaste datum worden gehouden.

Referenda zijn natuurlijk ook in de gemeenten mogelijk en ook het systeem van het wegstemmen van besluiten door de kiezers wordt voor gemeenten geactiveerd.

## **6. Partijvorming en -democratie**

Bekijken we de ontwikkelingen van de partijen in de afgelopen 150 jaar dan kunnen we vaststellen dat zij als het ware organisch gevormd zijn door ons systeem van parlementaire democratie en de veranderingen erin (overgang van het beperkte censuskiesrecht naar algemeen kiesrecht) en bepaalde maatschappelijke veranderingen, waardoor nieuwe partijen ontstonden en de interne partijdemocratie veranderde (zo heeft de PvdA in 2002 voor het eerst! haar politiek leider rechtstreeks door haar leden laten kiezen). Bij het functioneren van de partijdemocratie in Nederland is het opvallen hoe weinig kiezers nog lid zijn van een politieke partij (3%).

Het nieuwe systeem biedt de mogelijkheid een grotere band tot stand te brengen tussen de kiezers en de partijen.

Bij de verkiezingen voor de Kamer dient de kiezer namelijk aan te geven of hij binnen het centrale systeem bij de Nieuwe Nederlandse Kiesraad geregistreerd wil blijven staan als kiezer voor de partij waar hij een stem voor heeft uitgebracht. Deze registratie is verder voor niemand toegankelijk of zichtbaar.

Maar het is wel mogelijk voor de verschillende politieke partijen deze registratie te benutten door bij haar interne partijdemocratie deze kiezers te betrekken. Zo kunnen interne verkiezingen gehouden worden, waarbij niet alleen de leden, maar ook de geregistreerde kiezers mee kunnen stemmen. En de partij kan bij verschillende relevante keuzemomenten het oordeel van die kiezers meenemen. Hierbij kan gedacht worden aan een beginselprogramma, kandidaatstellingen, voorbereiden van stemkeuzes. In dit systeem worden op dit vlak geen verplichtingen gedefinieerd. Het staat de partijen vrij om haar interne democratie te organiseren hoe zij willen. Het is aan de kiezer om daar via verkiezingen haar oordeel over te geven. Wel is het belangrijk om te weten dat het nieuwe systeem wel eenvoudige en goedkope mogelijkheden biedt de eigen kiezers bij de dagelijkse gang van zaken te betrekken.