

Civis Mundi

Inleiding

De laatste tijd vinden pleidooien om loten in te voeren als alternatief voor verkiezingen steeds meer gehoor. Vooral na het verschijnen van de publicatie ***Tegen verkiezingen*** van David van Reybrouck verspreidt de opvatting zich dat het bestaande representatieve stelsel aan ernstige slijtage onderhevig is en dat loten een goede aanvulling voor verkiezingen kan zijn of zelfs een vervanging.[\[1\]](#) Recent sloten ook (voormalige) politici, bestuurders en wetenschappers zich hierbij aan. Zo liet bijzonder hoogleraar Job Cohen, hij bekleedt de Thorbecke-leerstoel te Leiden, zich in zijn inaugurele rede begin 2015 positief uit over loten als alternatief voor verkiezingen.[\[2\]](#) Sinds oktober 2016 pleitten verschillende bestuurders en wetenschappers verenigd in de campagne 'Code Oranje' voor bestuurlijke vernieuwing waaronder loten.[\[3\]](#) Deze pleidooien zijn overigens niet nieuw, zoals blijkt uit het overzichtswerk van de politicoloog Paul Lucardie over radicale vormen van democratie.[\[4\]](#) De aandacht voor loten blijft niet beperkt tot aanbevelingen op papier. Er wordt in de praktijk ook mee geëxperimenteerd. Zo is er de zogeheten G1000, waarbij gelote burgers in een gemeente bijdragen aan beleidsvorming. Een gelote G1000 is inmiddels gehouden in Amersfoort, Groningen en Nijmegen. En op nationaal niveau was er in 2006 het Burgerforum Kiesstelsel.[\[5\]](#)

We willen niet te lang stilstaan bij de oorzaken van het wankele vertrouwen in politiek en bestuur waardoor loten een opgang maakt. Hierover is inmiddels al veel geschreven.[\[6\]](#) Loten van (een deel) van de volksvertegenwoordigingen is overigens maar een van de alternatieven die worden voorgesteld om de werking van het politiek stelsel te verbeteren. Zo zijn er dorpsraden, burgerpanels, burgerbegrotingen, referenda en nog tal van andere manieren waardoor de stem van de burger beter gehoord zou kunnen worden dan door verkiezingen. Deze alternatieven kunnen gekozen, benoemd of geloot worden.

Het basale kenmerk van loten is eenvoudig: een volksvergadering wordt door het lot aangewezen. Voorstanders van loten verwachten daarvan een aantal positieve effecten. Zo zou loten bijdragen aan politieke gelijkheid. Elke burger heeft gelijke kans om lid te worden van de vergadering. Een professionele politieke elite

ontbreekt en alle sociale groepen en opvattingen zullen aanwezig zijn in de vergadering, zo is het idee.[\[7\]](#) Dit maakt de democratie volgens de voorstanders meer legitiem. Zij verwachten verder dat de leden van de volksvergadering meer open zullen staan voor andere opvattingen en dat de debatten minder ideologisch gepolariseerd zullen zijn.[\[8\]](#) De lotelingen zullen zich naar verwachting minder als representant of belangenbehartiger van bepaalde groepen beschouwen dan de gekozen volksvertegenwoordigers. De laatsten zijn immers gekozen op basis van partijprogramma's, die vaak gericht zijn op bepaalde groepen en hun belangen. In deze gedachtegang zal loten de kwaliteit van de besluitvorming bevorderen. Een derde voordeel, aldus wederom de voorstanders, is dat partijpolitiek getouwtrek en medialogica verdwijnen evenals de permanente verkiezingskoorts.[\[9\]](#)

Bij een radicale toepassing van loten, waarbij alle vertegenwoordigende organen worden geloot, zullen de gevolgen vermoedelijk groot zijn. Zo worden kiesrecht en kiesstelsel afgeschaft en verdwijnen naar verwachting de politieke partijen, omdat hun belangrijkste functie, het stellen van kandidaten voor vertegenwoordigende lichamen, niet meer bestaat. De politieke wereld zoals wij die kennen, zal dus ophouden te bestaan. Wat de precieze impact is, hangt af van de mate waarin loten wordt toegepast. Loten kan verkiezingen helemaal vervangen, maar het kan ook alleen aanvullend zijn. De hele Staten-Generaal kan bijvoorbeeld geloot worden, maar ook alleen de Eerste Kamer of zelfs alleen een deel daarvan. Deze verschillen zijn uiteraard bepalend voor de effecten die optreden.

Het concept loten zet veel aspecten van het bestaande vertegenwoordigende stelsel op zijn kop. Om loten in alle consequenties en varianten te doorgronden, zou een boek op zijn plaats zijn. In dit artikel moeten derhalve keuzes worden gemaakt. Wij beperken ons daarom tot een aantal aspecten die betrekking hebben op de aard van vertegenwoordigen en de legitimiteit van gelote vergaderingen. ***For the sake of argument*** gaan we er eerst vanuit dat de gekozen vertegenwoordigingen vervangen worden door gelote vertegenwoordigingen.[\[10\]](#) Daarna bespreken we een aantal mogelijke gevolgen van de inrichting van een bi-representatief stelsel binnen het kader van de Staten-Generaal, waarbij we uitgaan van een gelote Eerste Kamer. Het loten van de senaat is namelijk de variant die de meeste pleitbezorgers heeft.[\[11\]](#)

- ***1. Aspecten van vertegenwoordiging en legitimiteit***

- ***a. Vertegenwoordiging door gelijken of vertegenwoordiging door de meest geschikten***

Verkiezingen leiden tot representatie van het electoraat door gekozen vertegenwoordigers. Achter deze op het oog eenvoudige constatering schuilen echter complexe relaties en vraagstukken. De twee belangrijkste daarvan betreffen de vraag wie of wat er vertegenwoordigd wordt en op welke wijze dat gebeurt.[\[12\]](#)

Hoewel er veel varianten denkbaar zijn, bestaan er ruwweg twee hoofdrichtingen met betrekking tot de vraag wie of wat er moet worden vertegenwoordigd. In de ene opvatting dient de vertegenwoordiging de bevolking zo goed mogelijk te weerspiegelen in al zijn geledingen. Daartoe behoren zowel de kenmerken van de bevolking zoals gender, leeftijd, beroep, etniciteit, inkomen en opleiding als de meningen en belangen van de bevolking. Dit wordt ook wel mimetische of descriptieve representatie genoemd. Het concept heeft als uitgangspunt dat de volksvertegenwoordiging handelt zoals het volk zou hebben gehandeld wanneer het bijeen zou zijn geweest.[\[13\]](#)

De tweede opvatting gaat ervanuit dat de kiezers de meest geschikten of 'de besten' kiezen om hen te vertegenwoordigen en juist niet degenen die op henzelf lijken. Wie 'de besten' zijn maakt de kiezer uit. Het kan zijn, dat het gaat om degenen die meest in staat worden geacht om ingewikkelde onderwerpen te beoordelen, maar de kiezer kan ook tal van andere maatstaven hanteren om te bepalen wie 'de beste' is. Welke politieke kwaliteiten door de kiezers als superieur worden beschouwd, is namelijk in belangrijke mate cultureel bepaald.[\[14\]](#) De selectie van de besten is voor sommige auteurs reden om representatieve vertegenwoordiging niet als democratisch, maar als aristocratisch aan te merken. [\[15\]](#) In ons huidige stelsel bestaat zodoende een sterke spanning tussen het vereiste om de volksvertegenwoordiging zowel een spiegel van de samenleving te laten zijn als het vereiste om voldoende excellentie te waarborgen, vaak vertaald als deskundigheid, charisma of leiderschapskwaliteiten. Volgens veel critici voldoet de huidige vertegenwoordiging te weinig aan het eerste vereiste en is er onder meer een oververtegenwoordiging van hoger opgeleiden. Het euvel van de zogeheten diplomademocratie.[\[16\]](#)

Dat loten tot een bijna optimale mimetische representatie leidt, lijkt niet veel betoog te behoeven. Een goed uitgevoerde loting brengt immers de diversiteit van de Nederlandse bevolking in kenmerken en opvattingen evenredig in de vertegenwoordiging. Maar is dit ook een situatie om na te streven? Zo onderkennen

de voorstanders van loten, dat een groot deel van de lotelingen bij veel onderwerpen over onvoldoende kennis beschikt om een afgewogen oordeel te kunnen vellen.[17] Mechanismen die bij een gekozen vertegenwoordiging dit kennistekort tegengaan als fractievorming met specialisten zijn niet mogelijk of, beter gezegd, niet wenselijk. Dat zou immers terugkeer naar politieke groepsvorming betekenen.

Het kennistekort van veel lotelingen kan dus niet zo gemakkelijk door henzelf worden weggenomen. De voorstanders van loten willen daarom de lotelingen laten voorlichten door experts.[18] Daar valt veel voor te zeggen, maar wordt hiermee de mimetische representatie niet ondergraven? Maken de lotelingen zich zo niet de meningen van de hoogopgeleiden eigen door wie ze worden voorgelicht? Of worden ze wellicht zelfs in een bepaalde richting gemanoeuvreed? Sommige opvattingen van de lotelingen zullen als gevolg van de voorlichting worden verlaten, maar blijven onder de burgers voortbestaan. Zullen de lotelingen in dat geval nog wel handelen zoals het volk zou hebben gehandeld wanneer het bijeen zou zijn geweest? Zal dit geen nieuwe kloof opleveren, ditmaal tussen loteling en burger? Die kloof zal bovendien wijder worden, naarmate de lotelingen langer zitting hebben terwijl die langere zittingsduur juist weer wenselijk is om profijt te hebben van de opgebouwde kennis. Enigszins gechargeerd kan men zeggen dat er zo een gelote aristocratie ontstaat. Lucardie onderkent dit dilemma en wijst erop dat voorlichting ten koste gaat van de legitimiteit van de gelote vergadering.[19] Van Reybrouck lijkt zich het dilemma niet te realiseren waar hij spreekt over de uitkomsten van de voorgelichte volksvergadering als een verlichte publieke opinie in tegenstelling tot de ongefilterde mening (*raw opinion*) van de burger.[20] Dat die ongefilterde opvattingen in een gelote vergadering door voorlichting in steeds mindere mate gerepresenteerd worden, lijkt hem te ontgaan. Al met al is het opmerkelijk dat bij loten uiteindelijk dezelfde spanning bestaat tussen mimetische representatie en besluitvorming gebaseerd op kennis en oordeel als bij een gekozen vertegenwoordiging. Die spanning kan eigenlijk alleen vermeden worden door de lotelingen niet voor te lichten en alle ruimte te geven aan de *raw opinions* zoals die onder burgers voorkomen.

Mimethische representatie is niet het uitgangspunt van artikel 50 van de Grondwet: 'De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk'. De term 'vertegenwoordigen' in het artikel wordt doorgaans zo begrepen, dat van volksvertegenwoordigers mag worden verwacht dat zij hun inspanningen zullen verrichten in dienst van het algemeen belang en niet in het belang van lokale of bijzondere belangen of groepen.[21] De vraag waar 'het gehele Nederlandse volk'

precies uit bestaat, wordt niet vaak gesteld. En als dat wel gebeurt, dan gaat het vooral om de kwestie of daartoe bijvoorbeeld ook niet-Nederlanders behoren, die langere tijd in Nederland woonachtig zijn.[\[22\]](#) Het gaat er bij dit artikel dus vooral om **hoe** de volksvertegenwoordigers representeren en niet zozeer **wat** ze vertegenwoordigen. Mocht kiezen worden vervangen door loten, dan zal artikel 50 niet zozeer een nieuwe redactie behoeven, maar wel een nieuwe interpretatie, die meer recht doet aan mimetische representatie.[\[23\]](#)

Bij loten is geen sprake meer van vertegenwoordigen in de klassieke betekenis. De afgevaardigden hebben immers geen mandaat meer om namens anderen te spreken. Toch is er, denken wij, wel sprake van een vorm van vertegenwoordigen. We zagen dat bij een goed uitgevoerde loting de lotelingen een perfecte afspiegeling van de kenmerken en de opvattingen van het volk zijn. Wanneer zij vergaderen spreken zij zoals het volk dat gedaan zou hebben wanneer het bijeen zou zijn geweest. Het volk is dan virtueel aanwezig. In deze zienswijze is loten aan de ene kant een vorm van directe democratie, het volk komt rechtstreeks aan het woord zonder een intermediair als een politieke partij, maar dan toch in de vorm van een vertegenwoordiging want het volk komt niet rechtstreeks aan het woord zoals in een volksvergadering of een referendum.

Historisch gezien, komt loten in een bepaald opzicht zo dichtbij de oorspronkelijke betekenis van vertegenwoordigen dan het huidige stelsel. Toen in 1848 het indirect kiesstelsel werd vervangen door het direct kiesrecht, was één van de doelen een directe band tussen volk en regering. De kiezer moest zonder intermediair zijn afgevaardigde kiezen, die vervolgens onafhankelijk, zonder overleg met zijn kiezers of gebonden door beloftes, het algemeen belang behartigde.[\[24\]](#) Deze Thorbeckeaanse opvatting van vertegenwoordigen hield niet lang stand. In het derde kwart van de negentiende eeuw kwam die intermediaire laag weer terug en wel in de vorm van de politieke partij. Loten herstelt twee oorspronkelijke beloftes van de grondwetsherziening van 1848: het verwijderen van intermediaire lagen tussen de burger en de afgevaardigden en de onafhankelijke positie van de afgevaardigde.

Inmiddels zijn er enige praktische ervaringen opgedaan met loten. Deze ervaringen kunnen de eerste aanzet vormen voor een antwoord op de vraag of burgers wel hun lot aanvaarden. Omdat Van Reybrouck zich laat inspireren door de lotingen, zoals die in het klassieke Athene plaatsvonden is dat een belangrijke kwestie. In

Athene zorgde het grote aantal ambten en de snelle roulatie ervoor dat 50-70% van de burgers ooit raadslid was geweest.[\[25\]](#) Loten was echter niet alleen een burgerlijke handeling, maar ook een religieuze. De goden wezen je door het lot aan om een ambt te bekleden. Weigeren was ondenkbaar want daarmee zette je jezelf niet alleen buiten de religieuze gemeenschap maar ook buiten de stadstaat. Deze plicht tot aanvaarding van het lot is een belangrijk onderdeel van het klassieke of republikeinse burgerschapsmodel: deelname aan de publieke sfeer is geen recht, maar een plicht. Voor de burgers in Athene en later in de Romeinse republiek was de private of huiselijke sfeer ondergeschikt aan de publieke sfeer.[\[26\]](#)

Ons hedendaagse burgerschapsmodel gaat minder uit van politieke plichten en meer van politieke rechten dan het republikeinse model. Het gaat wel uit van het recht om deel te nemen, maar ook om dit niet te doen, om dus de voorkeur te geven aan de private sfeer boven de publieke sfeer. Het invoeren van burgerplichten roept daarom ernstige weerstanden op, zowel van juridische als feitelijke aard[\[27\]](#). In juridische zin gaat de oplegging van een plicht natuurlijk altijd gepaard met aantasting van vrijheid. Buitenlandse voorbeelden waaruit blijkt dat burgers niet er happig zijn op het vervullen van specifieke burgerplichten zijn er te over. Zo lijkt het ontlopen van juryplichten in rechtszaken in veel landen welhaast een nationale sport.[\[28\]](#) Dat geldt ook voor de verplichting om als lid van een stembureau te fungeren in België[\[29\]](#) In Nederland hebben we iets dergelijks gezien bij de opkomstplicht bij verkiezingen. Deze werd in 1917 ingevoerd om een zo zuiver mogelijke afspiegeling van de bevolking te garanderen,[\[30\]](#) maar in 1970 werd deze afgeschaft, niet alleen vanwege principiële bezwaren[\[31\]](#) maar ook omdat naleving en handhaving van de plicht steeds problematischer bleken te worden.[\[32\]](#)

Het is niet te verwachten dat tegenwoordig lotelingen net zo vanzelfsprekend hun lot aanvaarden als in de klassieke tijd. De ervaringen in de afgelopen jaren met gelote burgertoppen wijzen daar duidelijk op. Het betreft de G1000 in Amersfoort, Groningen en Nijmegen (5 maart 2016). In Amersfoort waren 6000 burgers geloot waarvan er ongeveer 450 deelnamen (7-8%). In Groningen bedroegen deze cijfers respectievelijk 10.000 en 400 (4%) en in Nijmegen 20.000 en ruim 700 (4%).[\[33\]](#) De deelnemers aan de G1000 van Amersfoort en Groningen waren veelal hoogopgeleid (in beide gevallen 77% van de lotelingen), ouder dan vijftig jaar (Amersfoort 60% en Groningen 55%) en vooral etnische Nederlanders (Groningen 84%).[\[34\]](#) De deelnemers waren daardoor nauwelijks representatief voor de bevolking van die steden.

Een ander interessant experiment met loten werd in 2006 gehouden bij de samenstelling van het Burgerforum kiesstelsel. Daar werden 50.400 burgers uitgenodigd, waarvan 3,4% zichzelf aanmeldde (iets meer dan 1700 personen). Uit die aanmeldingen werden 143 leden geloot. Door die zelfaanmelding waren de leden van het forum hoger opgeleid, behoorden ze tot hogere sociale klassen, waren ze minder religieus, telden ze meer studenten en stemden ze vaker D66. Niet alleen in persoonlijke kenmerken weken ze af van alle 50.400 uitgenodigde personen, maar ook in hun opvattingen. Zo waren de burgerforumleden bijvoorbeeld hervormingsgezinder.[\[35\]](#)

Bovenstaande gegevens wijzen niet op veel belangstelling van de burgers om het overheidsbeleid mede vorm te geven. Bijna iedereen die op gemeentelijk niveau was ingeloot, gaf de voorkeur aan een andere tijdsbesteding. Het toont dat context niet genegeerd mag worden. Loten is geen neutraal instrument waarvan je mag veronderstellen dat het in willekeurig welk tijdvak of in willekeurig welke cultuur dezelfde resultaten oplevert. Het is zodoende zeer de vraag of loten in de huidige tijd wel tot een mimetische representatie kan leiden.

De voorstanders van loten is de geringe respons van burgers op hun loting uiteraard niet ontgaan en de gevaren die dat oplevert voor de representativiteit van een gelote vergadering. Een manier om dat tegen te gaan, is door extra te loten uit groepen die ondervertegenwoordigd zijn. Dat levert niet alleen de moeilijke situatie op vast te stellen welke groepen idealiter vertegenwoordigd moeten zijn, maar ook het praktische probleem om groepen samen te stellen met bepaalde kenmerken waaruit geloot kan worden. Dit probleem kan omzeild worden door lotelingen aan te wijzen uit bepaalde ondervertegenwoordigde groepen, zoals bij sommige G1000 bijeenkomsten ook is gebeurd, maar hieraan kleven grote bezwaren. Allereerst is het de vraag wie er aanwijst en ten tweede is de kans groot dat de aangewezen lotelingen die hun aanwijzing daadwerkelijk accepteren uit de participatie-elite afkomstig zijn. Zoals hiervoor al duidelijk werd gemaakt, is het invoeren van een verplichting voor de lotelingen om zitting te nemen in de volksvertegenwoordiging een onbegaanbare weg. Het past niet in ons moderne burgerschapsmodel en het zal vermoedelijk vooral een negatieve invloed hebben op de motivatie van de loteling. Strafbaarstelling van weigeren zal al helemaal op weinig bijval kunnen rekenen.

b. Mandaat versus onafhankelijkheid. De band tussen burger en loteling.

Volgens de politicoloog Lucardie beginnen verkiezingen hun legitimiteit te verliezen wanneer de opkomst onder de 50 procent zakt.^[36] Hij geeft in overweging om verkiezingen met een zo lage opkomst te vervangen door loten.^[37] Dit advies geeft een tweede belangrijk verschil weer tussen kiezen en loten. Een gekozen volksvertegenwoordiger ontleent zijn legitimiteit aan de kiezers die op hem of zijn partij hebben gestemd. Hij vertegenwoordigt hen. Een loteling vertegenwoordigt vooral zichzelf. Niemand heeft hem of haar gevraagd of gestuurd. Dat roept de vraag op of het eigenlijk wel mogelijk is om te vertegenwoordigen zonder band tussen loteling en burger? Of bestaat er volgens de voorstanders van loten toch een band tussen hen?

Hoewel de lotelingen bij een correct uitgevoerde loting een goede afspiegeling vormen van de diversiteit van de bevolking en de daarin levende opvattingen, vertegenwoordigen ze die bevolking niet.^[38] Ze zijn daarvoor immers niet geselecteerd. Dat neemt niet weg dat de lotelingen op grond van die afspiegeling beschouwd kunnen worden als een miniatuurweergave van het volk en dat hun beslissingen hetzelfde zijn als wanneer het volk bijeen zou zijn geweest. Dit zou hen de legitimiteit verschaffen die vertegenwoordigers van verkiezingen krijgen. Zo werd bij de samenstelling van het burgerforum kiesstelsel een goede afspiegeling als een belangrijke voorwaarde gezien voor de legitimiteit van het advies dat het burgerforum uitbracht.^[39]

Politieke legitimiteit moet er niet alleen op papier aanwezig zijn, het moet vooral uit de praktijk blijken. Eerder schreven we dat het mogelijk is om loting als een bijzondere vorm van vertegenwoordiging te zien, maar het is niet aannemelijk dat de meeste burgers die opvatting delen. We zijn in Nederland immers al zo'n anderhalve eeuw gewend aan een stelsel van vertegenwoordiging met politieke partijen. Sinds 1888, toen alle Kamerleden voor het eerst gelijktijdig aftraden, vraagt de kiezer de vertegenwoordigers bij verkiezingen rekenschap af te leggen of, negatiever geformuleerd, rekent hij met ze af. Deze ervaring heeft naar onze mening onze politieke psyche zodanig gevormd, dat vertegenwoordiging zonder een directe band tussen burger en vertegenwoordiger ondenkbaar is. Bij loting zal de burger een nog groter gevoel van vervreemding krijgen, omdat hem elke mogelijkheid tot bijsturen of inspreken is ontnomen.

Loten betekent in een aantal opzichten een terugkeer naar de Thorbeckeaanse opvatting van vertegenwoordigen waarin een Kamerlid in onafhankelijkheid het algemeen belang nastreefde. Hoe we deze opvattingen ook beoordelen, bij de toenmalige kiezers riepen deze geen enthousiasme op. De opkomsten waren laag

en begonnen pas te stijgen nadat de opkomst van partijen de kiezers een mogelijkheid tot identificatie en partij kiezen bood.^[40] Dat we teruggaan naar de situatie van vlak na 1848 lijkt ons ondenkbaar. Daarvoor zit rekenschap vragen en afrekenen te diep in onze haarvaten. Er moet dus een band tussen burger en loteling ontstaan, wil het loten legitimiteit onder de burgers verwerven. Het is een vraagstuk waar de voorstanders van loten weinig aandacht aan hebben gegeven.

2. Bi-representatieve stelsels

Tot nu toe zijn we er omwille van een principiële benadering vanuit gegaan dat lotingen de verkiezingen vervangen. Zover willen veel voorstanders niet gaan. Althans niet in eerste instantie. Zij pleiten voor hybride stelsels, waarin bijvoorbeeld een deel van een vertegenwoordigend orgaan wordt gekozen en het andere deel geloot, of voor bi-representatieve stelsels waarbij een geloot orgaan functioneert naast een gekozen. Al deze varianten hebben hun eigen merites en problemen. Wij kunnen ze hier niet allemaal bespreken, maar behandelen alleen de meest gepropageerde variant, namelijk een gelote Eerste Kamer. Een variant die zowel door Van Reybrouck als Lucardie wordt voorgestaan.^[41]

Indien de Eerste Kamer wordt geloot, ontstaat er een geheel nieuwe verhouding tot de regering en tot de Tweede Kamer. Er zijn dan twee in principe gelijkwaardige vertegenwoordigingen met een geheel eigen legitimatie. De ene Kamer vertegenwoordigt het volk door verkiezingen en de andere Kamer is een afspiegeling van het volk. Ruwweg zijn er twee scenario's denkbaar over hoe de twee Kamers zich tot elkaar verhouden. In het eerste scenario hebben ze verschillende bevoegdheden, vergelijkbaar met de huidige situatie. In het tweede scenario heeft de Eerste Kamer gelijke bevoegdheden, ingegeven door de gedachte dat de wijze van samenstelling niet een duidelijk primaat oplevert voor één van beide Kamers.

Scenario 1. Kamers met verschillende bevoegdheden

Wat nu als we Grondwet zo min mogelijk willen veranderen, alleen de wijze van samenstelling van de Eerste Kamer. In theorie is de kans bij Kamers die verschillende bevoegdheden hebben minder groot dat ze met elkaar in botsing komen. Maar zou dat ook de realiteit zijn? Mag verwacht worden dat een gelote

Eerste Kamer zich terughoudend opstelt? Dat zij genoeg neemt met een rol als ***Chambre de Réflexion***, gericht op het toetsen van wetgeving aan criteria als strijd met de Grondwet, met internationale verdragen, consistentie met bestaande wet- en regelgeving en uitvoerbaarheid? Wellicht zou vanwege de gewijzigde samenstelling van de Eerste Kamer deze taakverdeling beter kunnen werken dan de taakverdeling zoals die momenteel tussen de Tweede en de Eerste Kamer bestaat. De overwegingen in de huidige Eerste Kamer worden immers voor een belangrijk deel bepaald door de politieke verhoudingen in de Tweede Kamer. Anderzijds zorgt de huidige politieke samenstelling van de Eerste Kamer er ook voor dat langdurige diepgaande botsingen met de Tweede Kamer zich tot dusver niet hebben voorgedaan. Dat kan anders worden als er een Eerste Kamer komt die zich op geen enkele wijze ook maar enigszins gebonden hoeft te voelen aan de andere Kamer. Immers, daarin zitten dan, anders dan nu, geen politieke geestverwanten meer, althans er is niet meer een 'geestverwantschap' die ontstaat doordat men onder de vlag van eenzelfde politiek partij is gekozen. Het is daarom voorstelbaar dat er veel vaker botsingen gaan ontstaan, waarbij het maar zeer de vraag is of een Eerste Kamer zich laat weerhouden door de tot dusver in de constitutionele en politieke theorie gehuldigde opvatting dat rechtstreekse verkiezing door de bevolking de hoogste legitimiteitsverschaffer is. In theorie kan bij de Tweede Kamer dan nog wel het politieke primaat liggen, maar deze laat zich dan nauwelijks afdwingen, zeker niet door intern-partijpolitieke mechanismen. Wat al helemaal onvoorstelbaar lijkt, is dat een gelote Eerste Kamer geschikt zou zijn om primair rechtsstatelijke toetsen uit te voeren, laat staan dat zij zich daartoe zou willen beperken. Kortom, loten van de Eerste Kamer betekent in ieder geval dat de Grondwet ook op andere punten zou moeten worden aanpast, en dat op zijn minst tot het invoeren van een bijzondere, formeel verankerde conflictenregeling zou moeten worden overgegaan.

Scenario 2. Twee juridisch gelijkwaardige maar verschillend samengestelde Kamers

In dit scenario bezitten de beide Kamers dezelfde bevoegdheden. De gelote Eerste Kamer wordt ook toegerust met het recht van initiatief en amendement. Er is geen grond voor volgtijdelijkheid tussen beide kamers, omdat een eerste behandeling in de Eerste of Tweede Kamer de andere Kamer in principe op achterstand zet. Zij zal immers vooral reageren op de toon die in de andere Kamer is gezet. Wetsvoorstellen worden daarom gelijktijdig in beide Kamers ingediend. Met twee

kapiteins op het schip moet de regering echter op twee borden tegelijk schaken wat de ontwikkeling van beleid en wetgeving niet zal bevorderen. In het geval de ene Kamer stelselmatig de door de andere Kamer goedgekeurde wetsvoorstellen verwerpt, kan een voortslepende impasse ontstaan. Natuurlijk zal er op den duur een werkrelatie tussen beide Kamers ontstaan, maar aangezien beide uit naam van het volk spreken, zal het evenwicht toch vaak wankel blijken.

De vorming van een regering wordt in het scenario van gelijkwaardige Kamers een interessante opgave. In de gelote Eerste Kamer bestaan zeker bij het aantreden geen fracties en het lijkt niet aannemelijk dat er een voorkeur bestaat voor een bepaalde bewindsliedenploeg. Het lijkt er daarom op dat de Tweede Kamer, die door de aanwezigheid van fracties veel beter is georganiseerd, de beste papieren heeft om het voortouw te nemen bij de vorming van een regering. Dat geeft deze Kamer een belangrijke voorsprong op de andere en het is daarom de vraag of er naast juridische gelijkwaardigheid (in de zin van formeel toegekende bevoegdheden) in de praktijk een politieke gelijkwaardigheid wel een haalbaar scenario is.

- **3. Conclusies**

Eerder heeft een van ons aangegeven dat het de moeite waard is om te onderzoeken of vormen van deliberatieve democratie een waardevolle aanvulling kunnen vormen op het stelsel van de representatieve democratie. Een grotere betrokkenheid van burgers bij de totstandkoming van overheidsbeleid en beslissingen kan onder omstandigheden bijdragen aan de versterking van de legitimiteit van overheidsoptreden.^[42] Een van de voorwaarden is dat de ingeschakelde burgers in hoge mate representatief zijn voor de wensen en opvattingen van degenen die zij geacht worden te vertegenwoordigen. Vaak wordt dan loting ingezet als instrument om dit te verwezenlijken. Met loting wordt in de praktijk vaak slechts een zeer beperkte mate van representativiteit bereikt, grotendeels vanwege voorselectie of weigerachtigheid om uiteindelijk te participeren, zo is ook weer eens uit deze bijdrage gebleken. Desalniettemin is het de moeite waard om met deze experimenten met de deliberatieve democratie verder te gaan, om op termijn te kunnen beoordelen of ze daadwerkelijk een toegevoegde waarde hebben ten opzichte van het representatieve stelsel.

Vele stappen verder gaan de opvattingen van auteurs die suggereren dat het representatieve stelsel geheel of gedeeltelijk kan worden vervangen door wat wij gemakshalve aanduiden als 'lottocratie', door middel van door loting samengestelde (delen van) volksvertegenwoordiging. Niet alleen zijn er dan de bovengemelde praktische problemen. Er rijzen allerlei fundamentele problemen over vertegenwoordiging en legitimiteit, die niet op een bevredigende manier kunnen worden opgelost.

Tenslotte hebben we gekeken of de invoering van een bi-represenatief stelsel, zoals onder andere door Lucardie en Van Reybrouck gesuggereerd, een aantrekkelijke gedachte is. Voor sommigen is dat wellicht het geval, omdat loten in een bepaald opzicht een terugkeer naar de Thorbeckeaanse vorm van vertegenwoordigen betekent, met een directere band tussen volk en regering, zonder intermediaire structuren als partijen. Uit onze schets van een beperkt aantal scenario's blijkt echter al dat de invoering van een bi-representatief stelsel geen sinecure is. Er rijzen een groot aantal vragen die onmiskenbaar dwingen tot een fundamentele herbezinning op bestaan en inrichting van het tweekamerstelsel. De vraag is of een dergelijke herbezinning wel de moeite waard is, gelet op de hooguit beperkte versterking van de legitimiteit die een bi-representatief stelsel zou kunnen meebrengen, als daar überhaupt al sprake van zou kunnen zijn.

Literatuur

Binnema & Michels 2016

Harmen Binnema en Ank Michels, 'Loting en diversiteit. Te hoge verwachtingen.', Geerten

Boogaard en Ank Michels (eindred.), **G1000. Ervaringen met burgertoppen**, Boom: Den Haag

2016, p. 59-72.

Bovend'Eert & Kummeling 2017

P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, **Het Nederlandse parlement**,
Deventer; Kluwer

2017 12e druk.

Bovens 2006

M. Bovens, 'De diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en
democratie',

Beleid en Maatschappij, vo. 33 nr. 4(2006)p.205-208.

Bovens & Wille 2011

Mark Bovens en Anchrit Wille, **Diplomademocratie. Over de spanning tussen
meritocratie en**

democratie, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2011.

Brenninkmeijer 2009

- Brenninkmeijer, 'Hufferigheid', **Nederlands Juristenblad** 2009/26.

Cohen 2015

Job Cohen, 'De vierde D: Inaugurele rede Thorbecke-leerstoel',
Bestuurswetenschappen 2015

(69)2, p. 9-23.

Desmoyers-Davis 2003

T. Desmoyers-Davis, **Citizenship in Modern Britain**, London: Cavendish 2003.

Elzinga, Kummeling & Schipper-Spanninga 2012

D.J. Elzinga, H.R.B.M. Kummeling en J. Schipper-Spanninga, **Het Nederlandse
kiesrecht**,

Deventer: Kluwer 2012 3e druk.

Van Gameren & G. Visscher 1990

A. van Gameren en G. Visscher, **Staatscourant** 1990 nr. 35.

De Jong 1999

Ron de Jong, **Van standspolitiek naar partijloyaliteit. Verkiezingen voor de Tweede Kamer**

1848-1887, Hilversum: Verloren 1999.

Van der Kolk & Brinkman 2008

Henk van der Kolk en Martha Brinkman, **Kiezen voor een nieuw kiesstelsel. Deel 1: de selectie**

van het Burgerforum Kiesstelsel 2006 (Enschede 2008).

Kummeling 2016

H.R.B.M. Kummeling, 'Het ongemak van de representatieve democratie met de burger',

Tijdschrift voor Constitutioneel Recht 2016, p. 229-233.

Lucardie 2014

Paul Lucardie, **Democratic extremism in theory and practice. All power to the people**,

Abingdon: 2014

Manin 1997

Bernard Manin, **The principles of representative government**, Cambridge: University Press

1997

Oomen 2009

B.M. Oomen, 'Constitutioneel bewustzijn in Nederland. Van burgerzin, burgerschap en de

onzichtbare grondwet', **Recht der werkelijkheid** 2009, 30(2), p. 55-79.

OSCE 2013

OSCE, **Guidelines for reviewing a legal framework for elections**, Warsaw: 2013 2nd edition.

Van Reybrouck 2013

David van Reybrouck, **Tegen verkiezingen**, Amsterdam: De Bezige Bij 2013

Den Ridder & Dekker 2015

Josje den Ridder en Paul Dekker, **Meer democratie, minder politiek? Een studie van de**

publieke opinie in Nederland, Den Haag: 2015.

Siedentop 2014

Larry Siedentop, **Inventing the individual. The origins of western liberalism**, Penguin Books

2014.

Thomassen, Van Ham & Andeweg 2014

Jacques Thomassen, Carolien van Ham & Rudy Andeweg, **De wankel**

democratie. Heeft de democratie haar beste tijd gehad?, Amsterdam: Prometheus Bert Bakker 2014.

Veen 1994

Theo Veen, **De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk**, Nijmegen:

1994

*Ron de Jong is historicus en als onderzoeker verbonden aan de Kiesraad. Henk Kummeling is hoogleraar staatsrecht aan de Universiteit Utrecht.

[1] Van Reybrouck 2013. Van Reybrouck schrijft regelmatig columns over dit onderwerp in onder andere de online krant **De Correspondent**. Vanzelfsprekend kan een algehele vervanging niet plaatsvinden zonder wijziging van art. 4 Gw en waarschijnlijk ook niet zonder aanpassing van internationale verdragen waarin het kiesrecht is gegarandeerd, maar deze kwestie ziet niet op de kern van onze vraagstelling en daarom gaan we daar ook niet dieper op in.

[2] Cohen 2015, p. 16-18.

[3] www.civocracy.org/codeoranje

[4] Lucardie 2014. Lucardie liet zich positief uit over loten, 'Neem democratie via loting serieus', **NRC** 1 november 2016.

[5] Meer over experimenten op landelijk niveau elders Kummeling 2016.

[6] Zie bijvoorbeeld Den Ridder & Dekker 2015; Thomassen, Van Ham & Andeweg 2014.

[7] Lucardie 2014, p. 134-136. Een handzame inleiding op de verhouding tussen loten en kiezen: Van der Kolk & Brinkman 2008.

[8] Lucardie 2014, p. 134-136; Van Reybrouck 2013, p. 103.

[9] Van Reybrouck 2013, p. 122, 141.

[10] Van Reybrouck 2013 staat daar overigens niet afwijzend tegenover, maar ziet

daar nog geen draagvlak voor, 138-139, 145.

[11] Lucardie, 'Neem democratie via loting serieus', **NRC** 1 november 2016; Van Reybrouck 2013, p. 139-150.

[12] Voor een kort overzicht: Bovens & Wille 2011, p. 17-21. Uitgebreider: Manin 1997.

[13] Manin 1997, p. 111.

[14] Manin 1997, p. 134-145.

[15] Van Reybrouck 2013, p. 85-89.

[16] Bovens 2006, p. 205- 2018; Bovens & Wille 2011.

[17] Van Reybrouck 2013, p. 142-144; Lucardie 2014.

[18] Van Reybrouck 2013, p. 143.

[19] Lucardie 2014, p. 136.

[20] Van Reybrouck 2013, p. 115-116. Waar Van Reybrouck in een ander verband stelt dat burgertoppen met de 'best and brightest' onwenselijk zijn, omdat de gekozen aristocratie dan wordt vervangen door een zelfgekozen aristocratie, lijkt hij zich dit dilemma wel bewust te zijn maar hij laat het bij deze opmerking en komt er niet meer op terug.

[21] www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet. Bijdrage G. Leenknecht; Veen 1994; Bovend'Eert & Kummeling 2017, p. 1-11.

[22] Ibidem.

[23] Ter voorkoming van misverstanden: geheel zonder grondwetswijziging kan de introductie van loting uiteraard niet plaatsvinden.

[24] Zie hiervoor het overzichtswerk *Tussen geschiktheid en grondrecht. De ontwikkeling van het Nederlandse kiesrecht 1795-2017*.

[25] Van Reybrouck 2013, p. 64.

[26] Siedentop 2014, p. 19-47.

[27] Dat bleek heel duidelijk toen minister Ter Horst in 2009 met een folder 'Verantwoordelijk burgerschap' kwam, bedoeld als opmaat naar de totstandkoming van een 'Handvest Verantwoordelijk Burgerschap?'. De kritiek was niet mals, variërend van bedenkingen tegen de mogelijkheid om specifieke maatschappelijke vraagstukken aan te kunnen pakken via generieke normstellingen als ook kritiek op de aantasting van de pluriformiteit van waarden en opvattingen waartoe de rechtsstaat ruimte biedt. Meer hierover: Brenninkmeijer 2009; Oomen 2009.

[28] Bijvoorbeeld 'Two-thirds of people avoid jury service', *The Independent* 11 november 2009; Desmoyers-Davis 2003, p. 98.

[29] 'Belgen liever 'ziek' of 'op vakantie' dan verplicht dagje op het stembureau', *De Volkskrant* 21 mei 2014.

[30] Meer hierover Elzinga, Kummeling & Schipper-Spanninga 2012, p. 6-8.

[31] Bovend'Eert & Kummeling 2017, p. 81.

[32] Zie over de afschaffing van de opkomstplicht Van Gameren en Visscher 1990.

[33] Voor de cijfers betreffende Amersfoort en Groningen: Binnema & Michels 2016. Voor Nijmegen hebben de auteurs de cijfers zelf verzameld.

[34] Binnema & Michels 2016, p. 67.

[35] Van der Kolk & Brinkman 2008, p.10, 46-47.

[36] Daar waar landen een drempel voor de geldigheid van een verkiezing hebben gelegd, ligt deze ook meestal op 50%, OSCE 2013, p. 17.

[37] Hans Marijnissen, 'Democratie door loting is zo gek nog niet', **Trouw** 27 oktober 2017.

[38] Lucardie 2014, p. 136, 150.

[39] Van der Kolk & Brinkman 2008, p. 46.

[40] De Jong 1999.

[41] Lucardie, 'Neem democratie via loting serieus', **NRC** 1 november 2016; Van Reybrouck 2013, p. 139-150.

[42] Kummeling 2016, p. 234 e.v.