Onderzoeksrapport

Echte Democratie

Het probleem van de representatieve democratie & het referendum als oplossing

September 2016

Forum voor Democratie
www.forumvoordemocratie.nl

Finale versie

© Forum voor Democratie

Forum voor Democratie

© Forum voor Democratie

Onderzoeksrapport

Auteurs: *Dr. mr. Thierry Baudet*
Prof. dr. mr. Paul Cliteur

Forum voor Democratie
Herengracht 74
1015 BR Amsterdam
www.forumvoordemocratie.nl

Forum voor Democratie

© Forum voor Democratie

Forum voor Democratie

© Forum voor Democratie

Forum voor Democratie

© Forum voor Democratie

Forum voor Democratie

© Forum voor Democratie

'Ik geloof in referenda, niet om het representatieve stelsel te vernietigen, maar juist om dat te corrigeren wanneer het niet meer representatief is.'

Theodore Roosevelt

Forum voor Democratie

© Forum voor Democratie

Forum voor Democratie

© Forum voor Democratie

Inhoudsopgave

Key Findings (Engelse samenvatting)

Essentie (Nederlandse samenvatting

Inleiding: de crisis van het huidige systeem

1. Wat is representatieve democratie?

1.1 De aristocratische traditie
1.2 Het 'minst slechte' systeem
1.3 Electieve aristocratie
1.4 Het probleem van representatieve democratie

2. Het referendum in Nederland

2.1 Het recht op opstand
2.2 Burgerpetities
2.3 Chaos en Orde
2.4 Bataafse experimenten
2.5 Van Napoleon tot Thorbecke
2.6 Van Kuyper tot Troelstra
2.7 Van Democraten '66 tot het referendum van 2005

3. Het referendum in Zwitserland

3.1 Inleiding
3.2 Het referendum in Zwitserland
3.3 Resultaten
3.4 Zwitserland en Nederland

Forum voor Democratie

4. Het referendum in de Verenigde Staten

4.1 Inleiding
4.2 Het referendum in Californië
4.3 Resultaten
4.4 Verenigde Staten en Zwitserland

5. De argumenten

5.1 Inleiding
5.2 De argumenten van de tegenstanders
5.3 De argumenten van de voorstanders

6. Het Nederlands juridisch kader

6.1 Inleiding
6.2 De Wet raadgevend referendum (Wrr)
6.3 Het referendum van 1 juni 2005

7. Lessen van 6 april 2016

7.1 Inleiding
7.2 Lessen van 6 april 2016

8. Conclusies & Aanbevelingen

8.1 Inleiding
8.2 Keuzes en aanbevelingen
8.3 De burger als quasi-kamerlid

Epiloog

Bibliografie

© Forum voor Democratie

Lijst van illustraties

Illustratie 1:
De democratische balans

Illustratie 2:
De grotmetafoor van Plato

Illustratie 3:
Compromis van een compromis...van nóg een compromis

Illustratie 4:
De redelozze massa verslindt de gebroeders De Witt

Illustratie 5:
Directe democratie in Zwitserland

Illustratie 6:
Directe democratie in Californië

Illustratie 7:
De kosten van een referendum in perspectief

Illustratie 8:
Directe democratie in Nederland

Illustratie 9:
Aanbevelingen

© Forum voor Democratie

Forum voor Democratie

© Forum voor Democratie

KEY FINDINGS
(Engelse samenvatting)

This research report starts from the observation that Dutch democracy and, indeed, most representative systems in the Western world are increasingly facing a crisis of legitimacy. Support for the established parties is at a record low and populations increasingly distrust their leaders. Across the political spectrum, we detect a deep and fundamental distrust in all governing bodies and established institutions.

We submit that this loss of trust is not merely caused by some particular political issue (e.g. 'immigration' or 'the European project') or by specific problems (e.g. 'populism' or 'neo-liberalism') – but rather, that these issues and problems are the symptoms of an inherent flaw in the representative system itself.

This system, which was developed in the 19th century to compromise calls for increased public influence when aristocratic rule was still overwhelmingly seen as the proper basis for political order, provides the public a general say in public affairs, but also stretches the chain of decision-making in such a way that rulers – though formally 'elected' – in practice have an incredible license to govern at will. The necessary steps that take place from actual voters' preferences to final decision-making in Parliament are so abundant that great distancing and, indeed, alienation between citizens and policymakers is, over time, almost unavoidable. Thus, by a dynamic ***inherent*** *to the representative system, the legitimacy of political power siphons away from the inside, further increasing the distance between the electorate and those who are elected.*

We conclude that referenda are uniquely capable of bridging the gap between voters and policymakers and so may restore the legitimacy and 'representativeness' of the representative system. We therefore do not concur with the well-known thesis of a dichotomy between direct and representative democracy; rather, in our view, the two complement each other and together may form the 'golden combination' of modern self-government.

Forum voor Democratie

In line with this conclusion, we propose an upgrade to the Dutch constitutional system along the lines of the ***Swiss Model,*** *granting citizens the power to organize their own referenda – not merely about laws that have been passed by Parliament, but also about issues that they themselves might seek to put on the political agenda.*

ESSENTIE
(Nederlandse samenvatting)

Dit rapport vertrekt vanuit de constatering dat de democratie in Nederland, net als in de meeste andere Westerse landen, op dit moment in crisis verkeert. Steun voor de gevestigde partijen is laag en de bevolking heeft steeds minder vertrouwen in de politiek. Over de gehele linie zien we een diep en fundamenteel onbehagen over het functioneren van overheidsorganen en rechtsstatelijke instituties.

Anders dan vaak wordt aangenomen, wordt dit verlies aan vertrouwen in onze ogen niet zozeer veroorzaakt door specifieke maatschappelijke problemen (bijv. 'immigratie' of 'populisme') – maar zijn deze problemen veeleer symptoom van een inherente tekortkoming van de vertegenwoordigende democratie zélf.

Om dat punt te verhelderen gaan we in dit rapport uitgebreid in op het ontstaan van de vertegenwoordigende democratie. Dit besturingssysteem werd ontwikkeld in de negentiende eeuw als poging om tegemoet te komen aan de roep om grotere inspraak van de bevolking, terwijl aristocratisch bestuur desondanks nog altijd werd gezien als belangrijkste basis voor politieke orde. De representatieve democratie biedt aan het volk een algemene stem in het overheidsbestuur, maar strekt de keten van besluitvorming ook op zo'n manier dat bestuurders – hoewel formeel gesproken afhankelijk van hun kiezers – in de praktijk een zeer grote vrijheid hebben om te doen wat ze willen: de noodzakelijke stappen die plaatsvinden van stemmersvoorkeuren naar de uiteindelijke beslissingen in het parlement zijn zo groot dat afstand en vervreemding tussen burgers en beleidsmakers, na verloop van tijd, eigenlijk onvermijdelijk zijn.

Zodoende holt een dynamiek die inherent is aan het vertegenwoordigende stelsel zelf, de legitimiteit van de politieke macht uit. De afstand tussen electoraat en kiezers wordt simpelweg steeds groter.

En referenda zijn in onze visie vrijwel uniek in staat om deze kloof tussen kiezers en beleidsmakers te dichten – en zo de legitimiteit en de 'vertegenwoordigendheid' van het vertegenwoordigende systeem te herstellen. Daarmee nemen we afstand van de vaak gehoorde stelling dat directe en vertegenwoordigende democratie elkaar wederzijds zouden uitsluiten; in onze ogen completeren ze elkaar eerder en vormen tezamen de 'gouden combinatie' van modern zelfbestuur.

In lijn met deze stellingname, opperen we een upgrade van het Nederlandse politieke bestel, waarin burgers de mogelijkheid zouden krijgen om, ***naar Zwitsers model,*** *zelf referenda te organiseren – niet alleen over wetten die zijn aangenomen door het parlement, maar ook over onderwerpen die zij zelf op de politieke agenda willen zetten.*

Onderzoeksrapport

Echte Democratie

Het probleem van de representatieve democratie
& het referendum als oplossing

September 2016

Forum voor Democratie
www.forumvoordemocratie.nl

Finale versie

© Forum voor Democratie

Forum voor Democratie

Inleiding

Het politieke systeem zoals dat in de loop van de negentiende eeuw in de Westerse wereld tot stand is gekomen, steekt - ondanks alle verschillen die er natuurlijk tussen de verschillende landen zijn - grofweg als volgt in elkaar: elke paar jaar mag de bevolking een keuze maken uit een aanbod van partijkandidaten. De verkozen kandidaten vormen verschillende 'fracties' in een parlement. Deze fracties moeten uiteindelijk een meerderheid bij elkaar zien te krijgen - die vervolgens een regering in het zadel helpt. En deze regering mag gedurende een vastgestelde periode - meestal zo'n vier jaar - beleid maken, zolang zij daarin gesteund wordt door het parlement. Is de vastgestelde periode voorbij, dan mag de bevolking opnieuw gaan stemmen, en als gevolg van die stemming zal de zittende coalitie zijn meerderheid ófwel behouden, ófwel verliezen - waarna een nieuwe coalitie gevormd zal moeten worden. [1]

Dit 'representatieve' systeem verkeert in crisis – en niet alleen in Nederland, maar in de hele Westerse wereld.[2] Het vertrouwen in politici is dramatisch gedaald terwijl de volatiliteit – het aantal zetels dat na verkiezingen van partij verwisselt – sterk is toegenomen.[3] Hieruit spreekt grote onrust bij de kiezer die blijkbaar steeds weer bedrogen uitkomt en op zoek gaat naar andere vertegenwoordigers. Steeds breder leeft daarbij een gevoel van scepsis over de reële keuzes die bij verkiezingen gemaakt kunnen worden. De verschillen tussen de gevestigde partijen worden kleiner en vooral op de 'grote onderwerpen' (zoals Europese integratie en multiculturalisme) blijkt één dominant idee, dat wel is aangeduid als 'de aanval op de natiestaat'[4], zowel de 'linkse' als de 'rechtse' partijen in haar greep te houden. Onvermijdelijk vervreemden kiezers daardoor nog verder van de politieke elites[5], terwijl bijna zestig procent van de bevolking ondertussen een knagend gevoel zegt te hebben 'dat het de verkeerde kant opgaat met het land'[6].

Outsiders die het systeem proberen open te breken bewerkstelligden tot op heden geen regeneratie – maar droegen paradoxaal genoeg juist bij aan de verdere uitholling van het stelsel. Dat komt doordat ze ófwel slechts vanaf de zijlijn kritiek konden leveren terwijl ze van regeringsdeelname werden uitgesloten (denk aan het Vlaams Belang); ófwel in coalitieverband zóveel compromissen moesten sluiten dat ze hun karakter kwijtraakten en geleidelijk gewoon onderdeel werden van het systeem (denk aan D66). De scepsis jegens politici wordt in beide gevallen steeds groter - het vertrouwen in de politiek daalt steeds verder. En de positie van de gevestigde partijen en de bestuurlijke instituties wordt steeds zwakker. [7]

Volgens de politicoloog Peter Mair zijn politieke elites 'zozeer losgezongen geraakt van de samenleving, en stelt hun onderlinge competitie zo weinig voor, dat ze de democratie niet langer in zijn huidige vorm kunnen dragen.'[8] Zoals Ariejan Korteweg op 16 juni 2016 in *De Volkskrant* bezorgd constateerde: 'Leden lopen weg, de partijkas is leeg, kwaliteit neemt af, het wordt moeilijker kandidaten te vinden voor kieslijsten en functies…'[9]. Kort daarvoor was 69% van de luisteraars van het opiniepeilingsprogramma Stand.nl het eens met de stelling dat 'ons partijpolitieke systeem achterhaald' is.[10] In een omvangrijk rapport uit 2010 sprak de Raad voor het Openbaar Bestuur van een 'legitimiteitscrisis' die uiteindelijk onze maatschappelijke instituties kan 'meeslepen in een vrije val'. De Raad vat het alsvolgt samen:

> Een aanzienlijk deel van de bevolking heeft weinig vertrouwen in de mensen die hen vertegenwoordigen in het parlement en bestuur (…) de mensen die namens ons de besluiten nemen, kunnen rekenen op een beperkt draagvlak...[11]

De kiezer is niet zozeer gaan 'zweven'; vooral zijn de politieke partijen ontworteld geraakt: de grond onder hun voeten, hun achterban, hun wereldbeschouwing: ze zijn niet langer stevig en stabiel. Ideologische veren zijn afgeschud. Paarse coalities hebben tegenpolen met elkaar verzoend. Decennia van compromissen hebben 'links' en 'rechts' poreus gemaakt, zacht, kneedbaar, dicht bij elkaar, knus in het centrum van de macht. Meer dan 70% van de Nederlandse bevolking voelt zich 'geen aanhanger' meer van welke politieke partij dan ook. Minder dan 2% van de bevolking is überhaupt nog lid van een partij – en daarvan is volgens schattingen dan weer minder dan 10% *actief* lid.[12] De twee hoofdtaken van politieke partijen - het rekruteren van bestuurlijk talent en het transformeren van het maatschappelijk debat tot beleid - zijn daardoor uiterst problematisch geworden.[13] Regelmatig staan zelfs commentatoren op die het systeem 'failliet' verklaren. [14] Het politieke systeem in Nederland verkeert in een existentiële crisis.

Waar ligt de oplossing? Hoe zou het vertrouwen in de politiek kunnen worden hersteld? Hoe zouden politici en burgers elkaar weer kunnen vinden? De respons kan er een zijn van méér democratie en minder vrijspel voor de bestuurders; of juist van minder democratie en meer ruimte voor de politiek-maatschappelijke bovenlaag.

Sommigen betogen inderdaad dat dit laatste de beste respons is: *minder* inspraak geven aan de bevolking: minder aandacht besteden aan de ontevredenheid en de elites meer vrijspel geven. Zo betoogde Maarten van Rossem al in 2010 dat 'niet meer, maar juist wat minder democratie het beste medicijn [is] voor de crisis van democratie'[15]. In zijn dagelijkse column in *De Volkskrant* stelde Arnon Grunberg dat 'niet te weinig, maar te veel democratie' het probleem is. Want: 'democratische meerderheden kunnen namelijk desastreuze beslissingen nemen.' Het 'kernprobleem' is volgens de auteur dat 'de massa verslaafd' is 'aan fictie'.[16] Nog een stapje

verder ging Trouw-columnist Heere Heeresma jr. op 3 mei 2016 toen hij opriep tot afschaffing van de democratie en 'herstel van de aristocratie'. Volgens Heerema 'laten peilingen zien dat het volk, gezien de hoge score van de PVV, het stemrecht niet langer kan worden toevertrouwd.' Hij vervolgt:

> Technocratische regenten moeten de vrije hand krijgen om de grote uitdagingen die op ons afkomen het hoofd te bieden, op nationaal en Europees niveau. En het volk moet hen daarbij niet voor de voeten lopen. Het volk leidt immers nooit, maar moet geleid worden.[17]

Deze scepsis over het vermogen van het volk om autonoom een verstandig oordeel te vellen lijkt breed te worden gedragen. Onderwerpen worden dikwijls aangeduid als 'te ingewikkeld' om bijvoorbeeld via een referendum te beslechten; politici worden 'moedig' genoemd wanneer zij tegen de wil van de bevolking ingaan. Volgens Jean-Claude Juncker, voorzitter van de Europese Commissie, luisteren nationale politici 'teveel naar hun kiezers'[18]. Volgens Guy Verhofstadt moeten politici 'niet achter de burgers aanlopen'[19]. Op 16 mei 2016 stelde Barack Obama:

> Als we ziek zijn willen we dat onze artsen medicijnen hebben gestudeerd en weten waar ze over praten. Als we een vliegtuig instappen, zeggen we dat we graag willen dat de piloot in staat is om dat vliegtuig te besturen. Maar waar het gaat om de politiek denken we ineens: ik wil niet iemand met ervaring…[20]

Hoeft het nog te verbazen dat de invloedrijke Britse essayist John Gray onlangs opperde om 'de democratie van haar voetstuk af te halen'?[21]

Tegenover de aanzwellende democratiekritiek zien we een democratische tegenbeweging: niet voor mínder, maar voor méér democratie. Zo stelde de Franse schrijver Michel Houellebecq in een opiniestuk voor de *Corrièrre della Serra* dat 'de enige oplossing is om langzaam naar de enig werkelijke democratische vorm toe te gaan - daarmee bedoel ik: directe democratie.'[22] Maurice de Hond peilde dat 83% van de bevolking een referendum wil bij verdere uitbreiding van Europese bevoegdheden[23]. Volgens het Sociaal Cultureel Planbureau zou in ons land zelfs al sinds 1972 een 'voortdurende meerderheid voor het referendum' zijn geweest.[24]

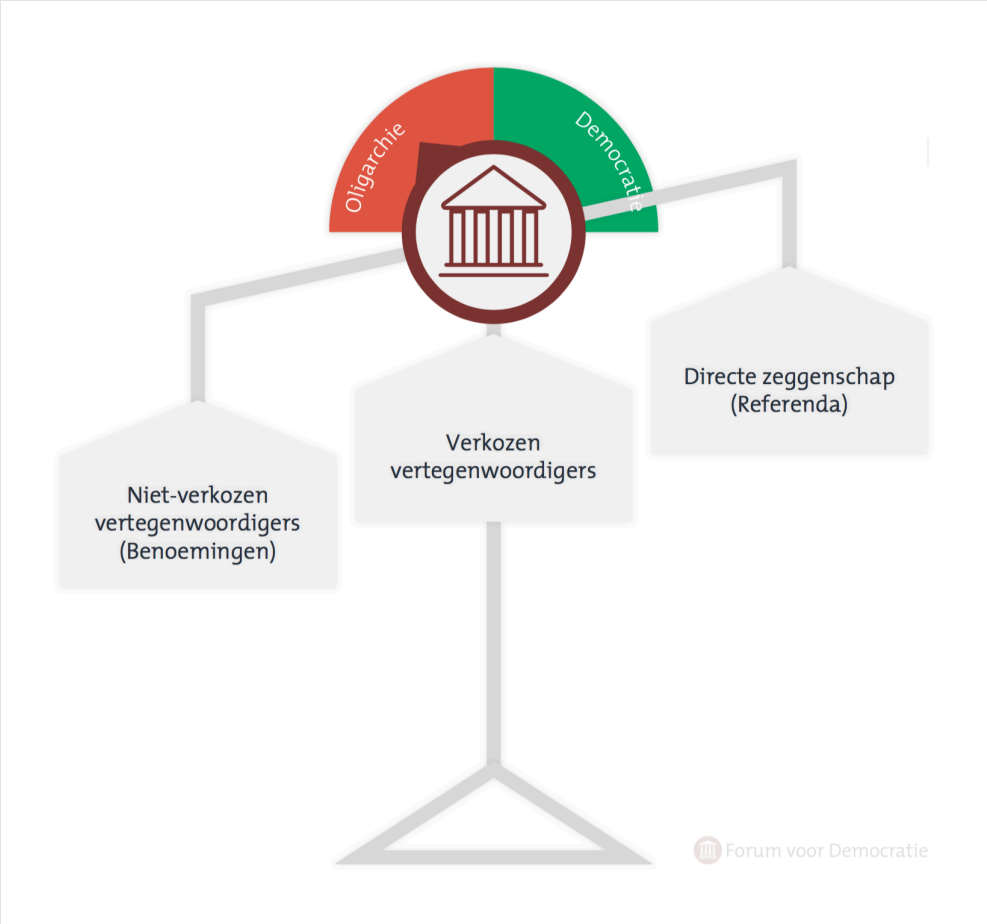
Daarbij wordt regelmatig gesuggereerd dat men juist op vele kerndossiers ander beleid zou willen dan de meerderheid van de Tweede Kamer. Immigratie, islam, integratie, Europa, de euromunt… mogelijk gaapt er een kloof tussen dat wat de bevolking op dit soort kerndossiers wil - en wat de politieke elites voorstaan.[25] Dat verklaart wellicht waarom referenda en directe democratie door hen die tevreden zijn met de huidige koers van het land op deze onderwerpen, met zoveel scepsis worden bezien. Eveneens zou het kunnen verklaren waarom juist de anti-establishment partijen zo vaak vóórstander van dergelijke democratische vernieuwing zijn geweest. Dat was al zo begin 20ste eeuw, toen de SDAP opriep tot een referendum; later deden de Vrijzinnig Democratische Bond en D66 dat, en tegenwoordig zien we SP, Partij voor de Dieren, 50PLUS en PVV dergelijke oproepen doen.

Beide mogelijke antwoorden op de crisis in het representatieve systeem krijgen overigens gestalte in beleid. Ondemocratische of zelfs anti-democratische instituties winnen steeds meer terrein en kunnen rekenen op algemene steun vanuit media, politiek en bedrijfsleven. Voorbeelden zijn de Europese Unie, Mensenrechtenhoven, internationale organisaties met hun 'internationaal recht', enzovoorts.[26] Tegelijkertijd zijn er in Nederland verschillende initiatieven geweest om burgers méér

zeggenschap te geven. Sinds 2006 kennen we bijvoorbeeld de mogelijkheid om een 'burgerinitiatief' in te dienen - waarmee met 40.000 verkregen handtekeningen een onderwerp geagendeerd kan worden in de Tweede Kamer[27]. In juni 2015 werd bovendien de Wet raadgevend referendum (Wrr) van kracht, waarmee het voor burgers mogelijk werd om zélf een (adviserend) referendum af te dwingen over een door het parlement aangenomen wet, indien zij meer dan 300.000 ondersteuningsverklaringen in zes weken tijd verzamelen. Niet lang nadat deze wet werd aangenomen begon een drietal organisaties een actie om de zojuist door de Tweede en Eerste Kamer aangenomen ratificatiewet van het Associatieverdrag met Oekraïne aan een dergelijk referendum te onderwerpen. Forum voor Democratie, GeenStijl en Burgercomité-EU voerden elk afzonderlijk - en op hun eigen wijze - campagne tegen dit verdrag. Uiteindelijk leverden ze 427.939 geldige ondersteuningsverklaringen in bij de Kiesraad. Toen het referendum een half jaar later - op 6 april 2016 - werd gehouden, werd bovendien de kiesdrempel van 30% gehaald en was de uitslag van het referendum dus geldig. Tot ontstentenis van de gevestigde elites stemde 61% van de kiezers tegen.

Inderdaad: wie het politiek-maatschappelijke landschap beziet ontkomt niet aan de constatering dat twee groepen steeds duidelijker tegenover elkaar staan: zij die méér, en zij die mínder democratie willen. Zij die staan voor het dominante beleid van de gevestigde orde, en zij die op punten radicaal andere keuzes zouden wensen. De spanningen nemen toe. Het systeem graaft zich in en de dragende instituties verliezen hun gezag.[28] Sommigen spreken van een 'prerevolutionaire tijd'[29] - en we zien hier en daar zelfs al gewelddadige reacties van mensen die het politieke systeem niet meer aanvaarden.[30]

Illustatie 1: De democratische balans



In dit rapport wordt de aard van de representatieve democratie onderzocht - haar kracht en haar zwakte - en wordt betoogd dat regelmatige referenda de belangrijkste structuurproblemen van dit systeem kunnen wegnemen. We bespreken de geschiedenis van het referendum in Nederland, maar ook van het referendum in Zwitserland en Californië. We gaan in op de argumenten voor en tegen het referendum en bieden een overzicht van het juridisch kader waarbinnen

het referendum in Nederland moet opereren. Tot slot doen we enkele aanbevelingen. In de epiloog wagen we ons aan meer filosofische beschouwingen over de staat als persoonlijke actor in de maatschappij.

Hoofdstuk 1

Wat is representatieve democratie?

1.1 De aristocratische traditie

De representatieve democratie kan niet worden begrepen zonder zicht op de filosofische traditie waarin zij ontstond. Deze traditie is de *aristocratische* traditie, en deze denkwijze heeft feitelijk het politieke denken vanaf haar ontstaan gedomineerd. Kenmerkend hierin is dat de stem van het volk met grote scepsis wordt bezien. 'Wanneer we praten over het bouwen van tempels', zo klaagt Plato reeds in de *Gorgias,* 'raadplegen we architecten, bij scheepsbouw halen we scheepsbouwers er bij. (...) Maar dan, waar het politieke aangelegenheden betreft, daar richt de democratie zich ineens tot een mengelmoesje van het intellect. Dan mag iedereen zijn zegje doen.'[31]

In een beroemde passage uit de *Politeia* beschrijft Socrates de 'eeuwige cyclus van regeringsvormen'. Die cyclus begint met een verlicht, filosofisch-geïnspireerd leiderschap en eindigt, na een lange keten van militaire regimes en oligarchische samenzweringen, uiteindelijk in een democratische chaos – een van de laagste en meest verderfelijke staatsvormen.[32]

De beroemde allegorie van de grot geeft inzicht in Plato's maatschappijvisie: de meeste mensen zien slechts de schaduwen der dingen in de werkelijkheid, ze geloven in mythes, sprookjes, angstbeelden en utopische vergezichten. Het is voorbehouden aan de zeer weinigen, de filosofen, de absolute elite, om uit de grot te klimmen en de realiteit te zien: om de dingen (zoals onze sterfelijkheid en de imperfecties van elke samenleving) onder ogen te zien – en dus om verstandig, op deze werkelijkheid afgestemd beleid te kunnen maken (terwijl het volk zoetgehouden moet worden met 'nobele mythes' zoals

godsdienst en Hollywood-achtige illusies over huwelijk en romantische liefde).

In de ogen van Plato moeten we dus geen democratie hebben - liever een bestuur van filosoof-koningen. Zoals de politicoloog George Sabine het grondidee samenvat: 'de relatie tussen bestuurders en onderdanen is bij Plato als de relatie tussen geleerden en onwetenden.'[33]

Illustratie 2: de grotmetafoor van Plato

Beroemd is de uitspraak van Alfred North Whitehead dat de hele verdere denkontwikkeling niet veel meer dan 'een serie voetnoten' bij Plato zou zijn[34]. In elk geval bleef de opvatting dominant dat hoe hoger men zich op de maatschappelijke ladder bevindt, hoe dichter men zich bij het rijk der ideeën begeeft – en dus bij de waarheid. Gewone mensen hebben maar weinig zicht op complexe problemen; zij zijn de passagiers van het schip van staat. Als iedereen zich met de vaarkoers, de helmstok, de zeilen en de kabinedruk gaat bezighouden wordt 't een zooitje.

Verreweg de meeste politiek filosofen hebben dit uitgangspunt direct of indirect overgenomen. Van Aristoteles en Cicero tot Machiavelli; van Hobbes tot Montesquieu; van Madison tot Robert Michels: geen van hen heeft veel vertrouwen in de gewone man; laat staan in het heil van groepsdeliberaties. Was Socrates niet ook ter dood gebracht door de Atheense volksvergadering? Koos de redeloze massa immers niet voor Alcibiades, die een dramatische strafexpeditie naar Sicilië voorstelde? Brood en spelen, dat is wat je de mensen moet geven. En natuurlijk ondersteunden deze denkers heus wel bepaalde vormen van inspraak in de besluitvorming - tot aan de Franse revolutie gaat veel besluitvorming natuurlijk ook via vroedschappen, gilden, schuttersverenigingen en andere collectiviteiten van het Middeleeuwse bestuurlijke landschap; maar de rol van democratische meerderheidsbesluiten blijft niettemin marginaal, en gaat gepaard met een pleidooi voor instituties die het volk toch vooral in toom moeten houden. Het gevaar van demagogen, volksmenners en rattenvangers van Hamelen ligt immers voortdurend op de loer.

Neem Machiavelli. Als 'republikein' benadrukt hij de noodzaak van actieve burgerparticipatie (de samenleving moet immers worden gedragen door *virtù* – de burgerdeugd[35]) – maar tegelijk is de hoofdgedachte van zijn werk dat het volk bespeelbaar is, vatbaar voor manipulatie, grillig en fundamenteel instabiel. Het laat zich leiden door banale impulsen en basale passies – zo nu en dan moet het dan ook, als een kudde schapen, een flinke dreun krijgen om weer in de pas te gaan lopen. Daarom schrijft Machiavelli met bewondering over Manlius Torquatus, de dictator die de Romeinse republiek met harde hand terugbracht tot haar staatkundige grondbeginselen[36]; terwijl hij ondertussen geen goed woord over heeft voor de 'populisten' Caesar en Marius die de passies van het volk voor politiek gewin bespeelden – en

daarmee het goed functioneren van de republikeinse instituties uiteindelijk onmogelijk zouden hebben gemaakt. Een Keizer moest aantreden om het volk te tuchtigen, in het gareel te krijgen: opnieuw te onderwerpen.[37]

Ook Rousseau past in de anti-democratische traditie. Weliswaar stelde hij dat de regering een afspiegeling van de volkswil moest zijn, de zogeheten *volonté generale,* maar die 'algemene wil' valt volgens hem zeker niet altijd samen met de wil van alle individuen tezamen. Algemene verkiezingen (en referenda) wijst hij om die reden dan ook van de hand, waardoor elk terreurbewind en elke despotische leider de vrije hand heeft om beslissingen 'in naam van het volk' te nemen. Hij schrijft in *Du Contrat Social:*

> Zoals een herder een hogere natuur bezit dan zijn kudde, zo bezitten ook de hoeders der mensen, hun leiders, een hogere natuur dan hun volken… [38]

Deze duistere overwegingen werden alleen maar bevestigd door de praktijk van de Franse Revolutie – die in 'naam van het volk' ontaarde in de gruwelijkste despotie die Europa in eeuwen had gekend, en vervolgens in meer dan tien jaar durende verwoestende Napoleontische oorlogen.

Tegen die achtergrond valt ook de positie van Alexis de Tocqueville gemakkelijk te verklaren: hij ziet (politieke) gelijkheid als onvermijdelijk aspect van de moderne tijd – en probeert daar neutraal of onpartijdig tegenover te staan – maar ondertussen verwacht hij toch vooral verruwing van de zeden, roekeloze, door oppervlakkige passies aangestuurde beslissingen en 'tirannie van de meerderheid'. Uiteindelijk houdt hij vast aan de hoop dat de 'checks and balances' van het staatsrechtelijke systeem deze passies min-of-meer in evenwicht zullen

houden (al dan niet aangevuld met 'aristocratische elementen' zoals de juristerij en de senaat).

De door Tocqueville bewierookte 'founding fathers' van de Amerikaanse federatie - met name Madison en Hamilton – staan evengoed in de aristocratische traditie. Het centrale doel van de *Federalist Papers* is te benadrukken dat de volkswil moet worden ingeperkt, dat er 'checks and balances' nodig zijn en temperende instituties; en de polemiek met 'Brutus' – hoofdauteur van de anti-federalist papers – draait om de vraag hoezeer de volkswil moet worden ingeperkt, uitgevlakt, tegengehouden, vertraagd… Brutus waarschuwt op elke bladzijde voor de inherent anti-democratische effecten van een federatie op continentale schaal, en vreest dat de wensen van de bevolking door de dynamiek van de voorgestelde staatsvorm, door de verschillende belangen en krachten in Washington, en door de grote afstand tussen kiezers en gekozenen, uiteindelijk volledig zullen worden vermorzeld.[39] Madison en Hamilton vinden dat helemaal niet erg. Het gaat ze om het instellen van een 'republiek': géén democratie.[40]

1.2 Het 'minst slechte' systeem

Gelet op deze aristocratische, of zelfs anti-democratische traditie - die twee millennia omspant[41] - hoeft het niet te verbazen dat de 'democratiën' die in de loop van de 19de eeuw werden ingevoerd, de feitelijke inspraak van burgers tot een minimum beperkten[42]. De 'representatieve democratie' werd toch vooral (of: hooguit) bezien als 'minst slechte systeem', waarin wisselende machtselites corruptie en inteelt moeten voorkomen; maar waarin de effectieve invloed van de bevolking zeer beperkt blijft. We zouden zelfs zo ver kunnen gaan om die inspraak grotendeels *symbolisch* te noemen – met eens in de vier jaar een stem op één enkele afgevaardigde van een partij die vervolgens, na coalitieonderhandelingen, ook nog eens concessies moet doen aan een niet of slechts indirect verkozen Senaat, een Koning, een

Hooggerechtshof en een Raad van State. En dan zijn daar bovendien nog talloze niet-representatieve autoriteiten en supranationale en Europese instanties die de stem van de kiezer nog verder inperken – zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, de Europese Commissie, de Europese Centrale Bank, maar ook het Internationaal Strafhof en de Wereldhandelsorganisatie. Zijn de periodieke verkeizingen die we hebben werkelijk meer dan een rituele kniebuiging voor het plebs? Een toneelstukje dat met de grootst mogelijke plechtigheid wordt opgevoerd en met kreten als 'de kiezer heeft altijd gelijk', 'het feest van de democratie' en 'het woord is nu aan de mensen zelf' luister wordt bijgezet?

Omdat democratie vanuit de ons overgeleverde aristocratische traditie louter op pragmatische gronden wordt verdedigd zien de meesten hierin geen enkel probleem. Verkiezingen worden gezien als een waarborg tegen ontsporing, een zekerheidsventiel tegen nepotisme. Want 'macht corrumpeert'. Je moet het volk een beetje bij de dingen betrekken: polderen, 'draagvlak zoeken'. Maar inspraak, democratisch zelfbestuur, de-macht-aan-het-volk: het is in de hele politieke geschiedenis slechts zeer zelden als *doel op zich* gezien en gewaardeerd.[43] Zoals Winston Churchill het formuleerde:

> Men heeft wel gezegd dat [democratie] de slechtste staatsvorm is - behalve dan voor al die andere die ooit zijn geprobeerd…[44].

1.3 Electieve aristocratie

Daarmee blijft de keuze van de burger dus beperkt tot het kiezen van steeds weer de ene of de andere subgroep van de maatschappelijke bovenlaag (zij het, dat hem - in elk geval in theorie - de mogelijkheid openstaat een eigen partij te beginnen).[45] Schumpeter stelde dan ook dat democratie een systeem is van wisselende machtselites, die met elkaar in

competitie zijn *via* de gunst van de kiezer (maar veel meer dan het geven van zijn gunst aan steeds een ander 'team' kan die kiezer feitelijk niet doen). [46]

Toch kunnen we stellen dat de Westerse samenlevingen geleidelijk 'democratischer' zijn geworden. Zo werd het censuskiesrecht steeds verder uitgebreid totdat begin 20ste eeuw vrijwel overal universeel kiesrecht (voor volwassenen) werd ingesteld. Ook werden de leden van de senaat steeds vaker gekozen (en niet langer benoemd). In veel landen verkreeg de bevolking het recht om zelf zijn burgemeester te kiezen, soms ook hoofdofficieren van justitie en andere leden van de uitvoerende macht of rechtsprekende macht. De aristocratische elementen van de electieve aristocratie werden dus gaandeweg afgezwakt. Toch bleef het principe ongewijzigd – het volk 'machtigt' een kleine groep mensen om gedurende vier jaar beleid te maken en het land te besturen. In het kielzog daarvan komt een partij of beweging mee die ook allerlei andere posities kan gaan bekleden, benoeming kan doen: die zijn vleugels kan uitspreiden naar vrijwel alle sectoren van de samenleving.

1.4 Het probleem van de representatieve democratie

Kan het anders? Veel alternatieven zijn er niet. Elke organisatie heeft leiding nodig - zoals de 'ijzeren wet' van Robert Michels (1876-1936) luidt: *organisatie impliceert oligarchie*.[47] Er zullen altijd enkelen (of in elk geval: weinigen) zijn die het gros van de beslissingen nemen en het dagelijks bestuur vormgeven. Af en toe oppert iemand, zoals onlangs bijvoorbeeld de Vlaamse schrijver David van Reybrouck, om via loting of crowdsourcing de politiek volledig open te gooien (en de 'ijzeren wet' van Michels te breken) - maar geen van deze voorstellen heeft ooit ook maar een begin van praktische uitvoerbaarheid kunnen bieden.[48] Het representatieve systeem kan inderdaad bogen op vele logische en

vanzelfsprekende positieve aspecten. Politiek is voor een groot deel detailwerk dat met intensieve aandacht moet worden gedaan – de meeste burgers hebben daar eenvoudigweg niet de tijd (en de interesse) voor. Politiek vergt dikwijls een lange adem. Partijvorming is binnen het huidige systeem noodzakelijk om de vaak veelzijdige problemen waar het landsbestuur voor staat, effectief aan te gaan. De schaalvergroting van de politiek maakt delegatie van bestuurlijke taken noodzakelijk.

De representatieve democratie (oftewel: de electieve aristocratie) lijkt dus het meest realistische bestuursmodel. We kunnen ons aansluiten bij de beroemde frase van Churchill. Maar toch is er één groot probleem verbonden aan het stemmen op een afgevaardigde van een partij die vervolgens in een parlement tot een gemeenschappelijk standpunt met zijn mede-parlementariërs moet komen. Dit is het structuurprobleem van de representatieve democratie:

1. **Verkiezingen zijn een compromis.** Verkiezingen gaan altijd over vele onderwerpen tegelijk. De zorg, buitenlands beleid, milieu, strafrecht, immigratie, belastingen… Daarnaast is er de persoon van de partijleider die meer of minder aan kan spreken om bepaalde (voor iedere kiezer weer andere, persoonlijke) redenen. Vrijwel niemand zal álles ondersteunen van het program van de partij waarop hij stemt. En vrijwel altijd is de keuze voor een bepaalde politicus óók ingegeven door de angst dat ándere politici er met de macht van door gaan. De keuze in het stemhokje is, kortom, een compromis.

2. **Partijen zijn een compromis.** Vervolgens moet die individuele politicus waarop gestemd is samen met zijn fractiegenoten tot een gemeenschappelijk standpunt komen. Dat leidt onvermijdelijk opnieuw tot het sluiten van compromissen, vaak zelfs al voorafgaand aan de kandidaatstelling.

3. **Het parlement is een compromis.** Ten slotte gaat dat dubbele compromis (van kiezer naar politicus, van politicus naar partijstandpunt) ook nog eens worden uitgeruild in het parlement. Er worden coalitie-onderhandelingen gevoerd, om meer AOW los te krijgen moet de partij die zich daar sterk voor maakt inleveren op regels over maximum snelheid buiten spitsuren of hypotheekrente-aftrek; het doordrukken van een bepaalde opstelling op het gebied van buitenlands beleid of defensie dwingt tot het accepteren van eigenlijk onwenselijk geachte immigratiepolitiek, enzovoorts.

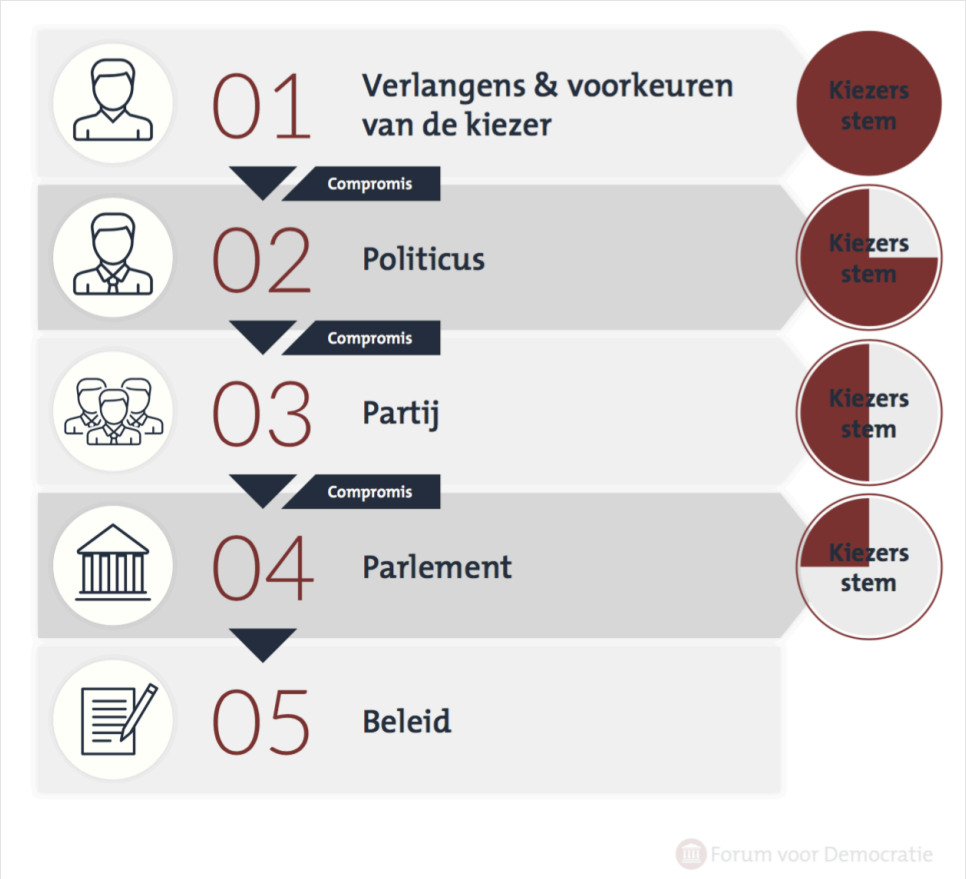
Het gevolg van dit alles is onvermijdelijk een compromis van een compromis van een compromis.

Dit structuurprobleem doet de afstand tussen politiek en bevolking onvermijdelijk toenemen. Het wantrouwen tegenover de politiek wordt sterker en het vertrouwen in de democratie daalt. Dit kan leiden tot een behoefte om de politiek 'af te straffen'.

In dit rapport onderzoeken we de mogelijkheden die regelmatige referenda bieden om dit structuurprobleem te ondervangen. Het idee zou zijn dat de bevolking de controle terugkrijgt over belangrijk geachte beleidsterreinen en dat de politiek gedwongen zal worden de eigen compromissen te heroverwegen. In het vervolg van dit rapport zullen we de verschillende aspecten, problemen, en mogelijkheden voor dergelijke referenda verder onderzoeken.

© Forum voor Democratie

Illustratie 3:
Compromis van een compromis van nóg een compromis



Hoofdstuk 2
Het referendum in Nederland

2.1 Het recht om in opstand te komen

Om meer zicht te krijgen op de dagelijkse praktijk gaan we eerst in op de geschiedenis van de (directe) democratie in Nederland. De kraamkamer van de moderne Nederlandse staatsinrichting was de Opstand tegen Spanje aan het eind van de zestiende eeuw. Met het beroemde Plakkaat van Verlatinghe uit 1581 verklaarden de Nederlandse opstandelingen Filips vervallen van de troon. De reden: het schenden van de aloude vrijheden en privileges van de Nederlandse staten en steden. Zo schrijven de auteurs van het Plakkaat:

> Wanneer [de vorst] in plaats van zijn onderdanen te beschermen, ze probeert te onderdrukken, te overbelasten, ze hun vroegere vrijheden, privileges en oude gewoonterechten af te nemen en ze als slaven te gebieden en te gebruiken, moet hij dus niet meer als vorst worden beschouwd, maar als tiran.
>
> Dientengevolge mag hij met recht en reden, althans door zijn onderdanen en zeker na overleg door de Staten van het land, niet langer als vorst erkend, maar afgezet worden en mag er iemand anders ter bescherming in zijn plaats als soeverein worden gekozen, zonder dat zij daarmee iets verkeerd doen.[49]

Met deze onafhankelijkheidsverklaring was de kiem gelegd voor de Republiek der Verenigde Nederlanden (1588-1795): een federatie van gewesten die zich hadden vrijgevochten van de Spaanse overheersing - met als monarchaal residu de Stadhouders van het Huis van Oranje.[50]
De politieke besluitvorming werd gedeeld door velen - maar toch was de Republiek zeker geen democratie. De soevereiniteit, het hoogste gezag in

staatszaken, vond weliswaar zijn oorsprong bij het volk (dat wil zeggen: bij de burgerij),[51] maar werd uitgeoefend door de verschillende Statenvergaderingen. In die gewestelijke vergaderingen (zoals de Staten van Holland en van Zeeland) zaten vooraanstaande edellieden en afgevaardigden van de belangrijke steden – kortom, de elites van stad en land. Op hun beurt stuurden zij weer afgevaardigden naar de Staten-Generaal in Den Haag waar overkoepelende besluiten werden genomen over defensie en buitenlandse politiek (zij het in beginsel op basis van unanimiteit).[52]

Zodoende had een regenteske klasse van vooraanstaande families de touwtjes stevig in handen. Via coöptatie en gerichte huwelijkspolitiek behielden zij de macht. Steden als Amsterdam, Haarlem of Leiden werden bestuurd door een vroedschap, een gemeenteraad van enkele tientallen leden die uit de eigen gelederen de burgemeester naar voren schoof. In theorie had iedere burger het recht om verkozen worden tot deze vroedschap - maar in de praktijk hielden de patriciërsfamilies de gelederen gesloten.[53]

2.2 Burgerpetities

Toch konden individuele burgers of organisaties van burgers zaken aankaarten bij het stadsbestuur - en zelfs bij de gewestelijke staten of de Staten-Generaal. Dat ging door het indienen van petities. Deze verzoekschriften werden doorgaans ook serieus besproken en nauwkeurig afgehandeld door de verantwoordelijke autoriteiten - al verliep dat niet altijd even soepel.[54] Zo diende de lokale schutterij van Alkmaar (de zogeheten 'Burgerwacht') in 1609 een 'request' in bij het stadsbestuur om de verdediging van de stad in eigen hand te nemen; toen de burgemeesters hieraan geen gehoor gaven, bezetten de schutters het stadhuis.

In veel gevallen werden petities echter wel degelijk ingewilligd door de autoriteiten. Zo verzocht het gilde van Amsterdamse

timmermannen en kistemakers om een verbod op vervaardiging van kisten (die vooral gebruikt werden voor opslag en vervoer van tabak) door niet-gildeleden. Het Amsterdamse stadsbestuur nam dit verzoek om vestiging van een monopolie over en formuleerde wetgeving die inderdaad neerkwam op exclusiviteitsrechten voor de aanvragers.

In vergelijking met omringende landen bestond zodoende een vrij vergaande vorm van burgerinspraak in de Republiek, zij het zonder institutionele verankering in nationale wetten, laat staan in een Grondwet. Niettemin kenmerkt de politieke geschiedenis van de Republiek zich door grote onderhuidse spanningen – aangewakkerd door een roerige debatcultuur waar grote delen van de bevolking zich in mengden. De bestuurlijke elite zag het volk - 'het grauw' – als een veelkoppig monster dat in toom moest worden gehouden; de stedelijke burgerij keek op zijn beurt met veel wantrouwen naar de regentenklasse; terwijl de regenten weer met scepsis naar de Oranjes keken die juist het gewone volk voortdurende probeerden te vleien. Zo stonden de verschillende maatschappelijke groepen of 'klassen' tegenover elkaar en werd alleen hier en daar in de marge weleens geopperd dat meer democratie de botsende facties zou kunnen verzoenen.[55]

2.3 Chaos en orde

Deze spanningen kwamen het duidelijkst aan de oppervlakte in het zogeheten 'Rampjaar' van 1672. Een invasiemacht van Franse troepen overrompelde in korte tijd een groot gedeelte van de Republiek. Paniek sloeg toe en het volk riep om een sterke leider. Tegen de zin van veel regenten werd Willem III, prins van Oranje, benoemd tot Stadhouder (een treffende illustratie van de hierboven geschetste dynamiek, waarin de 'Staatsgezinden' in de Republiek, zoals de broers Johan en Cornelis de Witt, meestal uitermate elitair waren en niets met het gewone volk op hadden; terwijl het meest monarchale element, de Oranjestadhouder, vaak juist enorm geliefd was bij de man in de straat en daar ook op

inspeelde.[56]) Tegelijkertijd bleek in dat rampzalige jaar dat de vele honderden vlugschriften en pamfletten die in de Hollandse steden verspreid werden en kleurrijke commentaren leverden bij de politieke situatie, grote impact konden hebben. Zo werd in de morgen van 20 augustus van dat jaar een pamflet aan de deur van de Nieuwe Kerk in Den Haag genageld, met als berijmde boodschap:

> Belsebub schrijft uit de Hel
> Dat Kees de Wit haast komen zel
> Hij wacht hem in korte dagen
> Maar zijn kop moet eerst zijn afgeslagen
> En zijn broer is ook een schelm.[57]

Later die dag vielen de gebroeders De Witt ook fysiek ten prooi aan de volkswoede. Door de Orangisten opgestookt, vermoordde de Haagse bevolking hen en zwaar verminkt werden ze ten toon gesteld op de executieplaats aan de Vijverberg.

Illustratie 4: De redeloze massa verslindt de gebroeders De Witt

Welke conclusies moesten uit deze volksbarbarij worden getrokken? Dat democratie een slecht idee is? Voor één van de bewoners van Den Haag, de filosoof Baruch Spinoza, is eerder de omgekeerde gevolgtrekking op z'n plaats. Met '20 augustus' in het achterhoofd bepleit hij op zijn sterfbed een daadwerkelijk inclusieve democratie: politieke en maatschappelijke stabiliteit zouden alleen kunnen worden bereikt wanneer zoveel mogelijk inwoners bij het besluitvormingsproces werden betrokken.[58]

Toen de maatschappelijke rust echter weer was teruggekeerd veranderde er weinig in het politieke bestel van de Republiek. De oligarchie groef zich verder in, stedelijke oproer stak hier en daar de kop op: de stadhouder deed een plas en alles bleef zoals het was.

2.4 Bataafse experimenten

Pas tegen het eind van de achttiende eeuw begonnen de bakens langzaam te verschuiven. De Amerikaanse Revolutie bracht ook de Nederlandse gemoederen in vervoering. Geïnspireerd door Thomas Jefferson kwam baron Joan Derk van der Capellen tot den Pol (1741-1784) in 1781 met een schotschrift tegen de heersende macht. De tegendraadse Zwollenaar was een politieke hervormer, getekend door de ideeën van de Verlichting, en fel gekant tegen het monarchale stadhouderschap; maar hij was daarin op zijn eigen manier ook weer behoorlijk elitair - zelfs een 'geboren regent', zoals hij zichzelf placht te noemen.

Joan Derks pleidooi voor een versterking van het democratisch element in de Republiek behelsde vooral een aanklacht tegen het bestaande bewind (en dan vooral tegen de Oranjes). Zijn oproep 'aan het volk' betrof dan ook de vrije burgerij, niet zozeer het ongeregelde plebs:

> Verzamelt U elk in Uw steden en ten plattelande in Uw dorpen. Komt vreedzaam bijeen, en kiest uit Uw midden een matig aantal goede, deugdzame, vrome mannen; kiest goede patriotten, waarop gij vertrouwen kunt.[59]

De ideeën van Joan Derk gelden als democratisch vanwege de roep om zelfbestuur, en vanwege het erin vervatte pleidooi voor vrijheid van meningsuiting:

> Zorg voor de vrijheid van drukpers, want zij is de enige steun van Uw nationale vrijheid. Als men niet vrij tot zijn medeburgers kan spreken, en hen niet bijtijds kan waarschuwen, dan valt het de onderdrukkers van het volk al zeer gemakkelijk hun rol te spelen.[60]

De bevolking moest echter niet te veel inspraak krijgen. De Nederlandse staatsinrichting had 'een kleine dosis democratie' nodig, om 'de natie niet langer speelbal te laten zijn van de machtsstrijd tussen despotisme en aristocratie'[61]. Van 'eener zuiver democratie' verklaarde Joan Derk zich bepaald 'geen vriend (...) ook niet van *groote* redressen of veranderingen.'[62] Inderdaad, men moest aan het volk slechts 'zo veel invloeds in de publieke maatregelen bezorgen als nodig is om elk tot zijn pligt te kunnen houden….'[63]

Mede geïnspireerd door het schotschrift van Joan Derk poogden grote delen van de burgerij echter niettemin meer inspraak af te dwingen waarbij zr zich onder de verzamelnaam 'Patriotten' begonnen te organiseren - en zich zelfs begonnen te bewapenen![64]

Buitenlandse inmenging (door de koning van Pruisen) herstelde in 1787 de Orangistische orde, maar gesterkt door de Franse Revolutie (en de daaropvolgende expansiedrift) trokken de Patriotten uiteindelijk

aan het langste eind. In januari 1795 staken de revolutionaire troepen de bevroren Maas over en kort daarna capituleerden de Staten van Utrecht. De rest van de Republiek volgde. Stadhouder Willem V vluchtte naar Engeland. Met Franse steun riepen de Patriotten de Bataafse Republiek uit, een van de 'zusterrepublieken' (en in feite een vazalstaat) van het revolutionaire Frankrijk.[65]

In deze Bataafse staatsordening maakte het decentrale politieke stelsel van de Republiek der Verenigde Nederlanden plaats voor een meer gecentraliseerde eenheidsstaat, een overgang 'van republikeinse veelvoud naar democratisch enkelvoud'.[66] Besluiten konden gemakkelijker centraal genomen worden, er kwam eenheid in het recht, benoemingen in publieke ambten werden vlotgetrokken. Ook bracht de Bataafse orde een nieuw politiek vocabulaire met zich mee, waarin de nadruk lag op klassiek-republikeinse burgerdeugd en verlicht gelijkheidsdenken. Deze twee stromingen leidden op hun beurt tot nieuwe tegenstellingen: aristocratisch burgerbestuur versus volkssoevereiniteit en democratie. Net als in de jonge Verenigde Staten en de Eerste Franse Republiek, kwam het tot een compromis: de invoering van een *vertegenwoordigende democratie*, waarin het parlement moest gelden als een eerbiedwaardig drager van de aristocratische burgerdeugd én tegelijk symbool van de volkssoevereiniteit.[67]

In het nieuw gevormde Nederlandse parlement, de Nationale Vergadering, kregen 126 afgevaardigden zitting. Zij werden via getrapte verkiezingen gekozen uit evenzoveel districten (en dan alleen door de gegoede burgers). De Vergadering stelde een nieuwe Grondwet op en men besloot deze in een referendum voor te leggen aan (het kiesgerechtigde deel van) het volk. Zo was, na het nodige gesteggel, op 8 augustus 1797 het eerste referendum in de Nederlandse geschiedenis een feit.[68] De officiële uitslag, bekendgemaakt op 13 september 1797, was

overweldigend: van de ruim 136.000 burgers die hadden gestemd was bijna 80% tegen het voorgestelde ontwerp voor een grondwet. De tegenstanders konden hun geluk niet op:

> In Den Haag zal met eene algemeene plegtigheid ten vreugde van het Bataafsche volk, en ten smerten en grievend leedwezen van all slijm- en ja-broers, begraven worden het monstreuse Ontwerp van Constitutie'.[69]

Een tweede Nationale Vergadering werd gevormd en na enige machtswisselingen en -strubbelingen werd een nieuw grondwettelijk ontwerp aan de bevolking voorgelegd. Met meer succes: op 1 mei 1798 werd het document met bijna 154.000 tegen ruim 11.000 stemmen alsnog aangenomen. De nieuwe Staatsregeling bepaalde dat het Volk vertegenwoordigd was in een parlement - maar dan wel in zijn geheel en niet in partijen, klassen, deelbelangen of regio's: 'Geen Lid van dit Ligchaam vertegenwoordigt immer eenig afzonderlijk gedeelte des Volks, noch ontvangt eenen bijzonderen Lastbrief.'[70] Het volk werd voorgesteld als één en ondeelbaar, waarmee ook afscheid werd genomen van het traditioneel republikeinse corporatisme - dat wil zeggen, de gedachte dat de samenleving bestaat uit afzonderlijke lichamen (zoals gilden, schutterijen en kerkgenoodschappen) die eigen rechten en privileges (en dus ook eigen vertegenwoordigers) dienen te hebben.

Ook bevatte de Staatsregeling een vorm van directe democratie. Naast de mogelijkheden die individuele burgers (en nadrukkelijk *niet* corporaties) hadden voor het indienen van petities en het formuleren en organiseren van inspraak, kregen zij ook het recht om voorstellen te doen tot verandering van de Staatsregeling:

> Of wel, dat vijftien-duisend stembevoegde Burgers, binnen de zes laatste Maanden van het tiende, vijftiende, of twintigste Jaar enz.,

> zig, met individueele en geteekende voordragten, tot verandering van hetzelfde Artikel of Artikelen der Staatsregeling, hebben vervoegd bij het Vertegenwoordigend Lichaam. Deze voordragten moeten duidlijk aanwijzen het Artikel of de Artikelen, waarin men verandering begeert, en de voorgeslagen verandering zelve. Voords, moeten dezelven bekragtigd zijn met een getuigenis der Gemeente-Bestuuren, aangaande de stembevoegdheid van derzelver Teekenaaren.[71]

Nog geen drie jaar later kwamen deze democratische experimenten alweer ten einde toen het parlement in september 1801 door het Uitvoerend Bewind werd ontbonden. Opnieuw werd een referendum uitgeschreven – ditmaal over de Staatsregeling die als gevolg van de Napoleontische machtsgreep was opgesteld. Meer dan 75% van de stemmers wees het voorstel af. Maar omdat van de 416.419 stemgerechtigden minder dan 70.000 was komen opdagen (een opkomst van minder dan 17 procent) meesmuilde de regering dat de niet-stemmers, onder het motto 'wie zwijgt stemt toe', tot de voorstemmers gerekend zouden moeten worden.[72] Zo trad de nieuwe Grondwet alsnog in werking en werd de Bataafse Republiek omgedoopt tot Bataafse Gemeenebest. Het tijdperk van de democratie was voorbij, een technocratisch bewind kwam aan het roer. Dit bestuurde het land onder toenemende bemoeienis van Frankrijk, culminerend in het besluit van Napoleon om zijn broer naar Nederland te sturen als 'Konijn van Olland'. Het Bataafse experiment was ten einde.[73]

2.5 Van Napoleon tot Thorbecke

In 1810 werd Nederland vervolgens volledig door de Keizer ingelijfd. Het Franse recht (de *code civil*, de *code pénal*, enzovoorts) werkte in deze periode direct door in Nederland. En deze wetboeken waren dan wel gevormd naar moderne, verlichte inzichten, maar de politieke invloed

van burgers was minimaal. Onder meer vanwege de schokgolf van de Franse Revolutie (maar ongetwijfeld ook vanwege de ambities van de Keizer zelf) boden de Napoleontische wetten vrijwel geen ruimte aan burgers om te participeren in het staatsbestuur via verkiezingen of petities en evenmin garandeerden zij klassieke vrijheden als vereniging, vergadering of drukpers.

Toen Napoleon vanaf 1813 zijn macht begon te verliezen en de Franse troepen zich terugtrokken van Nederlandse bodem, stond ons land opnieuw voor een existentiële politieke uitdaging. Een doorstart van de oude Republiek (1581-1795) leek onmogelijk: dat decentrale systeem botste met de eenheidsstaat die Nederland inmiddels was geworden en met de inmiddels breed gedragen ideeën over representatief bestuur. De orangist Gijsbert Karel van Hogendorp, die eerder al studie had gemaakt van de constitutionele basis van de oude Republiek in de Unie van Utrecht, had duidelijke plannen. De macht van het staatshoofd moest voortaan door wetten worden beperkt, het liefst door een Grondwet, waarvoor hij al schetsen had klaarliggen. Dit staatshoofd moest echter wél erfelijk zijn en met koningskroon getooid. Zo zou in zijn ogen de optimale balans worden bereikt. Met enkele gelijkgestemden haalde hij in november 1813 Willem Frederik van Oranje-Nassau, de zoon van de laatste stadhouder van de Republiek, terug naar Nederland.

Twee jaar later produceerde Van Hogendorp alweer een nieuwe Grondwet, waarin ook België werd toegevoegd aan wat nu het 'Verenigd Koninkrijk der Nederlanden' ging heten, en waarin het parlement (met gevoel voor historische continuïteit aangeduid als 'Staten-Generaal') in twee Kamers werd opgedeeld: een aristocratische Eerste Kamer die door de Koning werd benoemd, en een Tweede Kamer die werd verkozen door de Provinciale Staten - op hun beurt verkozen door vertegenwoordigers van steden, platteland en adel.

Vanaf 1814 was Nederland dus een constitutionele monarchie, met relatief veel macht voor koning Willem I. Die genoot aanvankelijk grote steun, zowel onder de bevolking als onder de elites, zeker omdat hij slagvaardig probeerde het land nieuwe luister te geven door het graven van kanalen en het oprichten van prestigieuze economische en culturele instituten.

Van democratische inspraak hierin was echter nauwelijks sprake: de Eerste Kamer gold als de *ménagerie du roi* – een orgaan dus voor de vertrouwelingen van de koning, die werden benoemd door niemand minder dan hemzelf; de Tweede Kamer werd slechts indirect gekozen en vormde alleen enige tegenmacht bij het vaststellen van de begroting. Dat wil zeggen, de Tweede Kamer moest de jaarbegroting accepteren – of kon ervoor kiezen deze in zijn geheel te verwerpen. Dit machtsmiddel zette zij in 1837 effectief in, toen het Koninkrijk in grote financiële problemen was gekomen, onder meer doordat België zich in 1830 van het Koninkrijk had afgescheiden en Willem I jarenlang het leger had gemobiliseerd om deze afscheiding ongedaan te maken. De dreiging van de Tweede Kamer om de begroting weg te stemmen zette Willem I zodanig onder druk dat hij beleidsveranderingen beloofde en zelfs een Grondwetsherziening in het vooruitzicht stelde. Voordat die echter van kracht werd trad hij af.[74]

Zijn zoon Willem II kwam aan de macht in een tijdperk van constitutionele hervormingen. De eisen van een breder gedragen en meer representatief bestuur hielden aan. Onder druk van schokkende revoluties in Parijs en elders in Europa, besloot Willem II om de liberaal Johan Rudolf Thorbecke de Nederlandse Grondwet fundamenteel te laten wijzigen. De macht van de Koning werd vrijwel geheel aan banden gelegd door de 'ministeriële verantwoordelijkheid'. De Tweede Kamer

werd voortaan direct verkozen via een meerderheidsstelsel waarin districten via censuskiesrecht kandidaten afvaardigden.[75]

2.6 Van Kuyper tot Troelstra

Vanaf nu was de politiek gedurende enige decennia in handen van liberale burgerheren. In toenemende mate werden conflicten over kiesrecht en religieus onderwijs echter uitgevochten in het publieke debat. Kranten en verenigingen brachten de politiek dicht bij de mensen en gaven hen een stem. Geleidelijk gingen zich in de tweede helft van de negentiende eeuw ook bredere lagen van de bevolking met politiek bemoeien, wat zich onder meer uitte in toenemende partijvorming onder protestanten, katholieken, liberalen en socialisten. De gedachte uit de Bataafse tijd, dat het volk één en ondeelbaar was, maakte plaats voor een pluralistische opvatting van de maatschappij en de politiek. De antirevolutionaire protestant Abraham Kuyper pleitte zelfs voor 'soevereiniteit in eigen kring'. Hiermee bezegelde hij een geheel nieuwe verdeling van het politieke landschap. Niet langer was een horizontale bestuurlijke elite die zich ontfermde over het landsbestuur de centrale organisatorische eenheid; politiek werd nu bepaald door verticale verbanden die dwars door de samenleving heen liepen. In deze 'zuilen' verenigden zich arm en rijk, geschoold en ongeschoold, volk, adel en alles daartussenin - op basis van hun ideologische of religieuze gezindte.

In deze specifieke, verzuilde context ontstond de Nederlandse partijdemocratie. Kuypers' ARP (1879) werd gevolgd door partijen van liberalen, socialisten en katholieken. Dit werkte ook door in het kiesrecht. De census van 1848 verdween in 1887 uit de Grondwet. Het herziene artikel bepaalde nu alleen nog dat diegenen mochten stemmen die tekenen vertoonden van geschiktheid en maatschappelijke welstand, maar wat die tekenen precies waren, dat moest omschreven worden in de Kieswet. Dit 'rubberen' Grondwetartikel leidde tot steeds verdere

uitbreiding van het kiesrecht, totdat de de sociaal-democraat Pieter Jelles Troelstra in 1903 zelfs begon te pleiten voor algemeen actief en passief kiesrecht – ook voor vrouwen. Daarnaast wilde Troelstra de Eerste Kamer afschaffen en een facultatief corrigerend referendum.[76] Het algemeen universeel kiesrecht werd uiteindelijk in 1917 ingevoerd. Een jaar later werd de staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck opgericht - onder meer om na te denken over democratische hervormingen. Het onderwerp 'referendum' werd weliswaar 'meegenomen' in de beraadslagingen - maar de commissie was in meerderheid tegen. Volgens de commissie paste het referendum niet in de Nederlandse cultuur. Burgers konden bovendien elke vier jaar het beleid veranderen. Waarom zou je dan nog een referendum invoeren?

Alleen bij Grondwetsherzieningen kon een referendum volgens de commissie wenselijk zijn. Wanneer geen tweederde meerderheid gevonden kon worden in een van beide Kamers, zou de voorgestelde herziening moeten kunnen worden voorgelegd aan de bevolking. Als tweederde van de kiezers dan alsnog vóór stemde, was de Grondwetsherziening er doorheen.[77]

Ook dit voorstel voor introductie van een referendum sneuvelde. Het referendum zou niet goed kunnen werken in Nederland omdat de bevolking nauwelijks geïnteresseerd zou zijn in politiek en niet de capaciteiten had om zelfstandig te kunnen beslissen. Alle pogingen het voorstel aan te passen, af te zwakken of om te vormen werden weggestemd en uiteindelijk werd ook het hele voorstel maar van tafel geveegd. In de decennia die volgden verdween het referendum van de politieke agenda. In de grondwetswijzigingen die na de Tweede Wereldoorlog werden gedaan was het geen thema. Pas in de jaren '60 werd de roep om bestuurlijke vernieuwing sterker en kwam het referendum opnieuw ter sprake[78].

2.7 Van Democraten 66 tot het referendum van 2005

Mede als gevolg van de verkiezingswinst van de 'Democraten 66' werd in 1967 de staatscommissie Cals-Donner opgericht om bestuurlijke vernieuwingen en herziening van de Grondwet te onderzoeken[79]. De commissie onderzocht onder meer de positie van de Eerste Kamer, referenda, volksinitiatieven, en een districtenstelsel. Maar ook hier bleek een meerderheid tegen bestuurlijke vernieuwing[80]. Burgers zouden de verschillende, tegenstrijdige belangen niet goed kunnen overzien. De enige twee aanpassingen aan het systeem werden uiteindelijk verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd van 21 naar 18 (in 1972) en de verkiezingstermijn voor Eerste Kamerleden (van zes naar vier jaar in 1983).

Ondertussen was weer een nieuwe commissie opgericht met dezelfde onderzoeksopdracht als die van de commissie Cals-Donner. Waar de laatstgenoemde zich echter moest buigen over een breed spectrum van voorstellen voor bestuurlijke vernieuwing, was de opdracht van de commissie Biesheuvel specifieker. Het ging om drie onderwerpen: de kabinetsformatie, referenda en de benoeming van burgemeesters.

De commissie was in meerderheid voor een volksinitiatief, maar tegen een facultatief corrigerend referendum. Over de gekozen burgemeester lukte het niet om tot een voorstel te komen; en het voorstel om de kabinetsformatie anders te organiseren (door benoeming van de formateur door de Tweede Kamer binnen een week na de verkiezingen) is uiteindelijk door het Kabinet genegeerd.

Mede om die reden probeerde D66 tijdens de Paarse kabinetten alsnog langs politieke weg een referendum en een gekozen burgemeester te realiseren. Beide zijn uiteindelijk in de Eerste Kamer gesneuveld. Het referendum viel in de nacht van 19 mei 1999 - de 'Nacht van Wiegel'. Toen het kabinet vervolgens viel, werd aan D66 twee lijmvoorstellen geboden: het bindend correctief referendum werd opnieuw ingediend in

de hoop dat de stemverhoudingen in de Eerste Kamer zouden veranderen; en in de tussentijd zou alvast een raadgevend correctief referendum via een gewone wet worden ingevoerd.

Op 30 oktober 2002 aanvaardde de Tweede Kamer bovendien een motie met het verzoek aan de regering om een referendum te organiseren over het voorstel dat uit de Europese Conventie zou komen - die door een raad van seniore staatslieden onder leiding van de voormalige Franse president Valéry Giscard d'Estaing was opgezet om een nieuwe Europese Grondwet op te stellen.

De regering legde deze motie naast zich neer. In reactie daarop kwamen de kamerleden Van der Ham, Dubbelboer, en Karimi in 2003 met een wetsvoorstel voor een eenmalig referendum: specifiek over het op handen zijnde Europese verdrag. Dit voorstel werd aangenomen, en zo realiseerde de volksvertegenwoordiging uit eigen beweging het eerste referendum in meer dan 200 jaar - dat uiteindelijk werd gehouden op 1 juni 2005.

© Forum voor Democratie

Forum voor Democratie

Hoofdstuk 3
Het Zwitserse model

3.1 Inleiding

De landcode voor Zwitserland is CH - naar 'Confoederatio Helvetica' - maar strikgenomen is het land sinds 1848 geen confederatie meer maar een (kleinschalige en sterk gedecentraliseerde) federatie. Dat wil zeggen: hoe gedecentraliseerd de macht ook moge zijn, uiteindelijk hebben de deelstaten de per definitie ondeelbare kernsoevereiniteit overgedragen aan de centrale overheid in Bern - die het leger aanstuurt, de grenzen bewaakt en het buitenlands beleid bepaalt.[81]

Het land is opgedeeld in deelstaten, 'kantons' geheten. Hun inwonertal loopt uiteen van zestienduizend in de kleinste deelstaat (Appenzell Innerhoden) tot anderhalf miljoen in de grootste (Zürich). Elk kanton heeft twee afgevaardigden in de Ständerat, maar drie kantons hebben zich in tweeën gesplitst. Daardoor hebben ze elk nog maar één afgevaardigde. Met 26 officiële kantons is het totale aantal leden van de Ständerat daarmee niettmin (2 x 23 =) 46 gebleven.[82]

Naast de Ständerat is er een *Nationalrat*, een parlement, waarvan de tweehonderd leden direct worden gekozen via evenredige vertegenwoordiging op landelijk niveau. De twee kamers vormen tezamen de *Vereinigte Bundesversammlung*. Elke vier jaar zijn er gelijktijdig verkiezingen voor zowel de *Nationalrat* als de *Ständerat*.[83]

De regering van Zwitserland, de *Bundesrat*, wordt direct na de verkiezingen benoemd door de *Nationalrat* en de *Ständerat* tezamen, die dan in verenigde vergadering bijeenkomen. Deze regering bestaat uit zeven ministers waarvan de ministeries echter niet vastliggen[84]. De voorzitter van de Bundesrat is de 'president' van Zwitserland - maar dit voorzitterschap rouleert. Elk jaar bepaalt de *Bundesrat* wie nu weer de

nieuwe president en vice-president moeten worden. Het is gebruikelijk dat de vice-president de volgende president wordt en dat degene die het langst geen president is geweest, op zijn beurt weer vice-president wordt - maar ook dat ligt niet vast in de constitutie.[85] Het is dan ook stukken minder belangrijk wie precies welke regeringsfuncties vervult, omdat het volk veel van de daadwerkelijke politieke beslissingen gewoon zélf neemt. De ministers zijn slechts de boekhouders, de uitvoerders, de administrateurs. Daarom zitten de leden van de regering vaak ook langer dan een verkiezingstermijn op hun post (ook al moeten ze om de vier jaar herkozen worden door het parlement). De huidige vice-president, Doris Leuthard, zit bijvoorbeeld al sinds 2006 in de regering.[86] De *Bundesrat* draagt zelf zijn kandidaat-opvolgers voor. En *alle* voorgedragen kandidaten zijn sinds het begin van de 20ste eeuw aanvaard. Met andere woorden: geen enkele kandidaat werd afgestemd door het parlement.[87]

3.2 Directe democratie op federaal niveau

Het referendum is kort na de vorming van de federale staat (in 1848) geïntroduceerd.[88] De vorming van deze centrale staat ging gepaard met nogal wat protesten (en leidde zelfs tot een kortstondig burgeroorlogje - de zogeheten *Sonderbundskrieg* - waarin enkele tientallen doden vielen)[89]. Juist vanwege deze spanningen werd het referendum geïntroduceerd: het werd gezien als 'garantie' tegen te ver doorslaande centrale staatsmacht. Zo bood het constitutionele raamwerk de mogelijkheid aan het volk om een revisie van de constitutie af te dwingen via een volksinitiatief.[90] Daarnaast werd de staat verplicht om een referendum te organiseren bij Grondwetswijzigingen, spoedwetten, of bij mogelijke toetreding tot internationale organisaties.[91]

In de jaren 1860 onderging het land - mede op instigatie van de socialisten - een nieuwe democratiseringsgolf. Belangrijke inspiratiebron was de Duitse activist Moritz Rittinghausen - één van de grondleggers van het idee dat de bevolking zélf de directe wetgever zou moeten zijn.[92]

Vanwege het 'winner takes all' verkiezingsstelsel dat op dat moment bestond, had één politieke beweging (de 'Vrijzinnigen') sinds 1848 de absolute meerderheid in het Zwitserse parlement gehad. De roep om tegenwicht aan deze eenzijdige politieke machtsverdeling werd steeds groter. Toen de regering in 1872 met een voorstel voor revisie van de Grondwet kwam, waarin centralisatie van de staatsmacht werd bewerkstelligd (onder meer op gebied van defensie en economisch beleid), bereikte de oppositie een kookpunt.[93] In 1874 werd het facultatief corrigerend referendum als onderdeel van de Zwitserse constitutie opgenomen om deze tegenstemmen te appaiseren.[94]

In de jaren daarna werd veel druk gelegd op de federale regering om ook een volksinitiatief mogelijk te maken. Om een toenemend anti-overheidssentiment het hoofd te bieden, onderwierp de regering in 1891 het voorstel tot introductie van een volksinitiatief … *aan een referendum*! Het voorstel werd met een meerderheid van 60,3% van de uitgebrachte stemmen aangenomen[95]. Sindsdien kent Zwitserland dus drie soorten nationale (of federale) referenda:

1. Verplichte referenda:
Grondwetswijzigingen vanuit het parlement moeten worden onderworpen aan een referendum om de wijziging te accorderen. Hiervoor is een dubbele meerderheid nodig: niet alleen een meerderheid van alle stemmers, maar ook een meerderheid van de kantons, dat wil zeggen: een meerderheid in meer dan de helft van de kantons.

2. Facultatieve corrigerende referenda:
Na de acceptatie van een wet door het parlement kan de bevolking zelf een corrigerend referendum afdwingen. Hiervoor zijn 50.000 ondersteuningsverklaringen nodig die binnen 100 dagen verzameld

moeten zijn. De ondersteuningsverklaringen moeten *met de hand* worden ondertekend.

3. Facultatieve initiërende referenda:
Het zogeheten 'volksinitiatief'. Dit geeft de bevolking de mogelijkheid om naar eigen goeddunken de Grondwet aan te passen of zelfs helemaal te vervangen. Elk volksinitiatief dat wordt aangenomen *resulteert in een Grondwetswijziging*. Hierdoor wordt de uitslag van het volksinitiatief bestendigd in de staatsinrichting (en kan dus niet zomaar worden weggestemd door een eenvoudige meerderheid in het parlement). Sterker: wijziging van de Grondwet vereist *altijd* een referendum - dus een aangenomen volksinitiatief kan alleen worden teruggedraaid door… opnieuw een referendum. Zo is de stem van de bevolking constitutioneel beschermd.
Voor een volksinitiatief moeten binnen 18 maanden in totaal 100.000 ondersteuningsverklaringen worden verzameld (ongeveer 1% van de bevolking). Het parlement krijgt de mogelijkheid om een tegenvoorstel in te dienen dat óók op het stembiljet kan komen te staan. De Zwitserse burger moet in dat geval uiteindelijk *drie* keuzes maken: (I) over het volksinitiatief (ja of nee), (II) over het tegenvoorstel van het parlement (ja of nee), en (III) *welk* van deze twee voorstellen de voorkeur geniet indien zij beide een meerderheid behalen.

Elk jaar zijn er vier vaste momenten waarop de referenda worden gehouden. De data zijn al vastgelegd tot 2032. Op deze data worden alle volksinitiatieven en corrigerende referenda in één keer afgehandeld, zodat op één dag soms vijf verschillende kwesties worden beslecht. De eerstvolgende referenda zijn gepland op 25 september en 27 november.[96] Eerder dit jaar is op 28 februari en op 5 juni een referendum gehouden, toen werd onder meer gestemd over het uitzetten van migranten na twee

misdrijven in een periode van tien jaar, over fiscale verschillen tussen gehuwd en ongehuwd samenwonen en over introductie van een basisinkomen.[97]

3.3 Resultaten

Sinds 1874 zijn in Zwitserland 180 facultatief corrigerende referenda door de bevolking afgedwongen - waarvan er 102 ook daadwerkelijk een meerderheid behaalden. Van de 200 volksinitiatieven die sinds 1891 aan de bevolking zijn voorgelegd zijn er slechts 22 aangenomen. Het is moeilijker om voor volksinitiatieven een meerderheid te behalen omdat een *dubbele* meerderheid nodig is (zowel van het totaal aantal uitgebrachte stemmen, als in een meerderheid van de kantons).

Het referendum lijkt twee – ogenschijnlijk paradoxale – gevolgen te hebben op de Zwitserse politiek. Enerzijds leidt het tot polarisatie en confrontatiepolitiek; we zien immers dat controversiële onderwerpen voortdurend via volksinitiatieven op de politieke agenda worden gezet. Een voorbeeld is het referendum uit 2009 over het verbieden van de bouw van minaretten. Tegelijkertijd leidt de mogelijkheid tot het organiseren van een referendum ertoe dat Zwitserse politici zeer *inclusief* opereren.

De politicoloog Yannis Papadopoulos noemt het referendum een 'zwaard van Damocles' dat boven de politiek hangt en politici dwingt naar alle opvattingen te luisteren – zowel voorafgaand aan, als tijdens het wetgevingsproces.[98] De drempel voor een partij of een maatschappelijke organisatie om een referendum te organiseren is niet hoog – en ontevreden groepen kunnen zich dus altijd tot dat machtsmiddel wenden. Volgens onderzoek uit 2008 is 89,9% van de Zwitsers trots op de staatsinrichting van het land. Uit datzelfde onderzoek blijkt dat maar liefst 93,7% van de Zwitserse bevolking de directe democratie erg

belangrijk acht voor de toekomst van het land.[99] Uit onderzoek van de OECD komt verder naar voren dat bijna 80% van de Zwitserse bevolking in 2014 vertrouwen had in de eigen regering.[100]

3.4 Nederland en Zwitserland

Nederland en Zwitserland zijn allebei relatief kleine landen, ontstaan uit een samengaan van verschillende gebieden (kantons, provincies), die onderling nogal verschilden (taalkundig, religieus, cultureel en sociaal-economisch). Terwijl Nederland in de Bataafs-Franse tijd een eenheidsstaat is geworden, is Zwitserland een zeer decentrale federatie gebleven met grote autonomie voor de afzonderlijke delen van het land. Om deze lokale autonomie te beschermen tegen de centrale overheid hebben de kantons landelijke referenda afgedwongen. Tegenover die Zwitserse strijd staat de Nederlandse pacificatie waarin het land verzuilde en een top-down benadering vanuit de politieke elite kreeg.[101]

Forum voor Democratie

Illustratie 5: Directe democratie in Zwitserland

Type referendum:	Van toepassing op:	Benodigd aantal handtekeningen:	Als percentage van de bevolking:	Termijn:	Opkomstdrempel:	Bindend:
Verplicht	Elke grondwetswijziging	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	Ja
Facultatief corrigerend	Elke wet die is aangenomen door de wetgever	50.000	0,62%	100 dagen	n.v.t.	Ja
Initiërend	Elk voorstel	100.000	1,24%	18 maanden	n.v.t.	Ja
Totale revisie	De gehele grondwet	100.000	1,24%	18 maanden	n.v.t.	Ja

Forum voor Democratie

© Forum voor Democratie

© Forum voor Democratie

Forum voor Democratie

Hoofdstuk 4

Het Amerikaanse model

4.1 Inleiding

De Amerikaanse referendumbeweging kwam op in de zogeheten 'Progressive Era' - een periode tussen grofweg 1890 en 1920 waarin sociaal of socialistisch geïnspireerd activisme nogal in de mode was. Men wilde de macht van grote corporaties en kartels breken. Het idee was dat dit niet goed zou kunnen lukken via de bestaande politiek (omdat die teveel onderdeel was geworden van deze machtsstructuren) - en dus dat de bevolking via directe democratie de controle zelf moest terugpakken.[102] Het systeem van lokale 'primaries' zoals dat nog steeds bestaat (en waarbij in principe *iedereen* zich als partijleider kan kandideren) is uit deze beweging voortgekomen. Daarnaast leidde de *Progressive Movement* tot het 17de amendement op de federale Grondwet, dat bepaalt dat alle senatoren direct moeten worden gekozen - en dus niet langer kunnen worden *benoemd*.[103]

Een ander gevolg van het 'progressieve' activisme was de introductie van referenda. De eerste Staat waar de beweging succes had was de Noord-Westelijke kolonistenstaat Oregon - in 1902. In rap tempo volgden een twintigtal andere Staten (zoals Colorado, Ohio, Washington en Californië)[104] - totdat het enthousiasme voor directe democratie rond 1920 min of meer verdampte. Op nationaal (federaal) niveau heeft de referendumbeweging daardoor nooit succes gehad. Wel is er in 2008 een beweging opgericht die daar min of meer voor ijvert. Het National Initiative For Democracy (beter bekend onder het acronym NI4D) heeft een gedetailleerd plan opgesteld om ook de regering in Washington aan volksraadplegingen te onderwerpen. De initiator van NI4D is Mark Gravel, voormalig senator uit Alaska. De beweging krijgt steun van onder andere Ralph Nader, maar heeft in de acht jaar waarin zij nu

bestaat uiteindelijk toch weinig tractie gekregen. Het lijkt uiterst onwaarschijnlijk dat er binnen korte tijd een mogelijkheid komt voor referenda op nationale schaal (en daarmee over onderwerpen van nationale orde).[105] Dit betekent dat de referenda die er wél zijn, de referenda op statelijk niveau, *gemankeerd* zijn - omdat ze vanzelfsprekend alleen kunnen gaan over statelijke politiek, en dus niet over grote, nationale thema's als immigratie, buitenlandse zaken, defensie, het financiële stelsel en - meest recentelijk - zulke onderwerpen als Obamacare, waterboarding op Guantanamo Bay, NAFTA en TPP. Laten we niettemin kijken hoe de volksraadpleging op statelijk niveau geregeld is. We bespreken hier de staat Californië – een van de meest referendumvriendelijke Staten.

4.2 Californië

Het volksinitiatief in Californië, althans het ontstaan ervan, is verbonden met de naam John Haynes. Eind negentiende eeuw richtte hij de *Direct Legislation League* op. Doel van deze organisatie was het mogelijk maken van een volksinitiatief in Los Angeles. Na veel moeite lukte dit, en John Haynes legde vervolgens de focus op staatsniveau.[106] Samen met andere hervormingsgezinden richtte hij de *Lincoln-Roosevelt League of Republican Clubs* op, die zelf, via lokale primaries, de partijleider wilde kunnen kiezen. Ook dit doel werd bereikt. Vervolgens schoven zij een zekere Hiram Johnson naar voren die namens de *League* ging meedoen aan de nieuw ingestelde primaries - en die de kandidatuur namens de Republikeinse partij ook daadwerkelijk won. In de algemene verkiezingendie volgden, voerde Johnson campagne tegen de macht en de corruptie van het establishment. Toen hij ook deze verkiezingen won was zijn eerste daad als gouverneur het implementeren van het volksinitiatief en het referendum.

Het Volksinitiatief

De reikwijdte van het volksinitiatief is groot - zowel gewone wetten als grondwetsartikelen kunnen worden aangepast: inderdaad, alle onderwerpen en taken waartoe de staat Californië bevoegd is, kunnen aan een volksinitiatief worden onderworpen.

Een volksinitiatief begint bij het opstellen van de *tekst* van het initiatief. Dit doen de indieners in eerste instantie zelf, maar ze kunnen ook hulp vragen aan verschillende overheidsdiensten - zoals bijvoorbeeld de *Legislative Counsel*. Dit is een raad die zowel de wetgever als de gouverneur assisteert bij juridische- en wetgevende zaken - en die de opstellers van een volksinitiatief dus ook met raad en daad bijstaat indien zij dat wensen[107].

Wanneer het voorstel klaar is, gaat het naar de *Attorney General* - de procureur-generaal van het Ministerie van Justitie - die het volksinitiatief een titel meegeeft en een overzichtje maakt met (in zijn ogen) de belangrijkste aspecten van het voorstel. Ook kijkt het Ministerie van Financiën naar de financiële en fiscale effecten van het initiatief.

Wanneer al deze stappen zijn doorlopen, mogen de initiatiefnemers overgaan tot het inzamelen van ondersteuningsverklaringen. Tijdens het inzamelen moeten titel en samenvatting zoals de *Attorney General* die heeft opgesteld worden gebruikt. Alleen wie zich als 'kiezer' heeft geregistreerd kan een geldige ondersteuningsverklaring afgeven. Het aantal benodigde handtekeningen verschilt per initiatief. Een initiatief dat een voorstel bevat tot wijziging van een bestaande wet (*initiative statute)* moet ondertekend zijn door 5% van het aantal uitgebrachte stemmen bij de meest recente gouverneursverkiezingen (op dit moment komt dat aantal neer op 365.880 handtekeningen). Een initiatief dat de Grondwet wil wijzigen (een *initiative constitutional amendment*) heeft minimaal acht procent van het aantal uitgebrachte stemmen nodig (dit komt neer op 585.407 handtekeningen). In beide gevallen krijgen de initiatiefnemers

zes maanden de tijd om voldoende ondersteuningsverklaringen te verzamelen.[108]

De stemming is gelijktijdig met de algemene parlementsverkiezingen - dus niet vaker dan eens in de vier jaar. Dit betekent dat de bevolking op één dag gevraagd wordt over vele verschillende onderwerpen tegelijk te stemmen. Zo zullen op 8 november 2016 maar liefst *zeventien* verschillende onderwerpen ter stemming voorliggen – uiteenlopend van de installatie van audio-visuele hulpmiddelen om het wetgevingsproces toegankelijker te maken voor burgers, tot verzachting van de regelingen rondom jeugddetentie, grotere budgetten voor de zorg en de inrichting van thuisscholen.[109]

Voorafgaand aan de verkiezingen krijgen alle (geregistreerde) kiezers een boekje thuisgestuurd met informatie over de verschillende initiatieven waarover gestemd kan worden. De fiscale gevolgen, de argumenten van voor- en tegenstanders, een samenvatting van de voor- en tegenargumenten. Er is vervolgens geen opkomstdrempel.

Het facultatief referendum

Wetten die al aangenomen zijn kunnen ook door een veto van het volk worden tegengehouden. Dit wordt in Californië het *petition referendum* of *the people's veto* genoemd. De procedure voor dit referendum is bijna identiek aan die van het *initiative statute*. Slechts de voorbereidingstijd is anders. De initiatiefnemers moeten het voorstel binnen drie maanden na inwerkingtreding van de wet in kwestie indienen. In die periode moeten ze de voorbereidingsprocedure (waarin het voorstel wordt opgemaakt en de petitie wordt geformuleerd) doorlopen en de vereiste 365.880 handtekeningen verzamelen. In de praktijk blijkt dit krap. Echter: lukt dit niet, dan kunnen ze natuurlijk altijd nog proberen om via een volksinitiatief de eenmaal van kracht geworden wet te torpederen.

Verplicht referendum
Een referendum is verplicht bij aanpassing van de Grondwet of bij wetten die aanpassing van de Grondwet vereisen. De verplichte referenda worden - net als de facultatieve referenda en de volksinitiatieven - voorgelegd aan de kiezer op de dag van de algemene verkiezingen.

4.3 Resultaten

Tussen 1912 en 2015 zijn er in Californië 1.922 volksinitiatieven ingediend. Van dit totale aantal heeft een groot deel - 1.384 - de voorprocedure niet gehaald. Bovendien zijn nog eens 98 door de initiatiefnemers zelf ingetrokken voordat ze tot daadwerkelijke stemming kwamen. Slechts 363 volksinitiatieven zijn uiteindelijk voorgelegd aan de kiezer - waarvan er vervolgens 123 werden aangenomen.[110] Nog minder talrijk zijn de facultatieve corrigerende referenda. Tussen 1912 en oktober 2015 zijn slechts 82 voorstellen ingediend en van dit aantal heeft een vijftigtal de voorprocedure succesvol afgerond. Vervolgens hebben die echter wél bijna *allemaal* een meerderheid behaald (49 van de 50).

Een veelgehoord bezwaar tegen de directe democratie in de Verenigde Staten is de rol van *special interest groups*.[111] De rol die de *Progressive Movement* speelde in het begin van de 20ste eeuw wordt nu - zo lijkt het - vervuld door de conservatieven. Naast politieke partijen en bewegingen die gebruik maken van de mogelijkheden om referenda te organiseren, zijn inmiddels ook verschillende economische belangengroepen en bedrijven gespecialiseerd in het verzamelen van ondersteuningsverklaringen - en zij doen dit uiteraard tegen betaling. Op dit moment ligt de gemiddelde prijs voor een succesvolle burgerpetitie rond de twee miljoen dollar.[112]

Betekent dit dat zulke groeperingen hun belangen ook via referenda kunnen bewerkstelligen? Dat lijkt mee te vallen. Uit onderzoek

van de universiteit van Michigan blijkt dat volksinitiatieven die voornamelijk gefinancierd worden door burgerorganisaties stukken succesvoller zijn dan economische belangengroepen[113] Mochten economische belangengroepen echter toch succesvol blijken: is dat dan zo uniek voor het referendum? Zijn parlementen niet ook vatbaar voor krachtige lobbies van bijvoorbeeld multinationals of andere kapitaalkrachtige bedrijven?

Een ander bezwaar dat wel naar voren wordt gebracht is dat de budgettaire problematiek van Californië zou zijn voortgekomen uit de directe democratie.[114] Via referenda kan belastingverhoging immers worden tegengehouden, terwijl tegelijkertijd meer overheidsingrijpen kan worden geëist. Waar conservatieve groeperingen mogelijk succesvol zijn in het afdwingen (via een referendum) van belastingverlaging, daar zijn progressieven wellicht óók succesvol in referenda die juist weer méér taken of beleid van de overheid vergen. Dit zorgt uiteraard voor budgettaire problemen door te weinig belastinginkomsten en meer uitgaven. Zo zou een politieke spagaat kunnen ontstaan die uiteindelijk voor verlamming van de overheid zou zorgen. Opnieuw is echter de vraag: geldt dit niet ook voor parlementen? Hebben beroepspolitici zo'n brandschone *track record* waar het gaat om overheidsfinanciën en het inperken van het begrotingstekort? De vraag stellen is hem beantwoorden.

4.4 Zwitserland en de Verenigde Staten

Er zijn drie problemen verbonden aan het referendum in de Verenigde Staten waardoor het instrument daar minder goed werkt dan in Zwitserland:

1. De planning van alle referenda en verkiezingen op één dag

Een groot nadeel van het systeem in Californië is dat er maar één dag per vier jaar is waarop gestemd kan worden over de

aangedragen referenda. Dit betekent dat de bevolking in één keer zeer veel informatie moet verwerken. De bundels met informatie over de verschillende referenda beslaan soms honderden pagina's met de voor- en tegenargumenten, de verschillende visies van de voor- en de tegenstanders, de reacties op deze voor- en tegenargumenten van prominente campaigners en de fiscale gevolgen van de tientallen verschillende voorstellen. Hierdoor wordt het voor kiezers behoorlijk onoverzichtelijk. Bovendien: doordat indieners soms jaren moeten wachten voordat het voorstel waarvoor zij handtekeningen hebben verzameld eindelijk ter stemming voorligt, wordt het momentum van hun campagne gebroken. Dat maakt het stukken lastiger om succesvol een bepaalde opvatting voor het voetlicht te brengen.

2. Politieke cultuur

De politieke cultuur in de Verenigde Staten wordt gekenmerkt door sterk gescheiden belangengroepen – niet door consensus. Die politieke cultuur zien we bijvoorbeeld terug in het tweepartijenstelsel en in het breedgedragen wantrouwen jegens de overheid. Er is weinig overleg tussen de wetgevende macht en het maatschappelijk middenveld. Mede daardoor hebben referenda de afgelopen jaren voor een patstelling gezorgd waarin de politiek opdracht kreeg om bepaalde hervormingen door te voeren - maar tegelijkertijd de financiële middelen voor die hervormingen werd ontnomen. Volgens journalist Peter Schrag hebben referenda zodoende 'gezag en verantwoordelijkheid uiteen getrokken' en het 'steeds onduidelijker gemaakt wie uiteindelijk aangesproken kan worden op de gevolgen van alle veranderingen'.[115]

3. Judicial Review

Uiteindelijk heeft in de Verenigde Staten niet de bevolking maar de rechter het laatste woord. Nadat een volksinitiatief is aangenomen, kan dit alsnog door het Hooggerechtshof worden vernietigd. Dit kan gebeuren omdat de procedure niet goed is of omdat er fraude is gepleegd, maar ook – en hier begint het politiek te worden – omdat de wet strijdig wordt bevonden met de Grondwet. Er bestaat een groeiende literatuur waarin 'judicial activism' wordt bekritiseerd - rechters, die met een beroep op algemene, vage grondbeginselen uiteindelijk hun eigen politieke voorkeur laten prevaleren.

Ook in de context van het referendum groeit de scepsis ten aanzien van de rol van rechters. Nieuwe voorstellen worden weliswaar 'zelden onconstitutioneel verklaard, maar [het Hof] aarzelt niet om de beoogde effecten ervan te verdunnen', schrijft rechtswetenschapper Howard Eastman. Door uiterst letterlijke interpretatie van wetsvoorstellen die dikwijls door niet-juridisch geschoolde burgers zijn opgesteld, weet het hoogste rechtscollege dikwijls alsnog greep te houden op politieke veranderingen.[116] Dit leidt tot frustratie onder burgers - die de staat met steeds meer wantrouwen bezien. In hun vijandige houding zien de bestuurders, rechters en politici vervolgens weer een reden om burgerinitiatieven minder serieus te nemen. Zo dreigt het referendum in Californië de verschillende politieke (belangen)groepen verder uit elkaar te drijven en het wantrouwen in de politiek te vergroten - in plaats van ze dichter tot elkaar te brengen en het vertrouwen in de politiek te versterken.

Forum voor Democratie

Illustratie 6: Directe democratie in Californië

Type referendum:	Van toepassing op:	Benodigd aantal handtekeningen:	Als percentage van de bevolking:	Termijn:	Opkomstdrempel:	Bindend:
Verplicht	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Facultatief corrigerend	Elke wet die is aangenomen door de wetgever	365.880	5%	Max. 90 dagen na aanname wetgever	n.v.t.	Ja, tenzij judicial review
Initiërend	Elk voorstel	365.880 (voor gewone wet) 585,407 (voor grondwet)	5% (voor gewone wet) 8% (voor grondwet)	180 dagen	n.v.t.	Ja, tenzij judicial review
Totale revisie	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

Forum voor Democratie

© Forum voor Democratie

© Forum voor Democratie

Forum voor Democratie

Hoofdstuk 5
De argumenten

Nu de theoretische achtergrond van de representatieve democratie in kaart is gebracht, de geschiedenis van de (directe) democratie in Nederland is beschreven en de toepassing van het referendum in Zwitserland en de Verenigde Staten is onderzocht, bezien we de onderliggende argumenten in het debat. Wat zijn de belangrijkste motiveringen van de tegenstanders en wat brengen voorstanders daar tegenin?

5.1 De argumenten van de tegenstanders

Tegenstanders van directe democratie bedienen zich in hoofdzaak van **drie** argumenten om hun positie te onderbouwen:

1. Mensen weten niet goed waar ze over praten; het volk is meestal onvoldoende geïnformeerd en stemt op basis van korte termijneffect, eigenbelang en rancune. Referenda leiden daardoor tot onverstandige uitkomsten.
2. Het referendum vertraagt de besluitvorming onnodig; het duurt allemaal eindeloos, voor je het weet ben je voortdurend aan het wachten op weer een nieuw referendum - het is, kortom, niet efficiënt.
3. Het organiseren van een volksraadpleging kost veel te veel geld. Het referendum is, met andere woorden, nodeloze verkwisting.

Deze argumenten keren voortdurend – in steeds wisselende gedaantes – terug. Zo hebben we ze veelvuldig zien langskomen in de debatten rond het Nederlandse referendum van 6 april 2016 en het Britse referendum

van 23 juni 2016. Ongetwijfeld zullen we ze weer gaan horen bij de aankomende referenda in Italië en Hongarije.[117]

Allereerst het **deskundigheidsargument**. Dit houdt in dat de bevolking niet goed genoeg geïnformeerd is om zich over de – vaak complexe – thema's waarover de politiek moet beslissen, uit te spreken. Heel duidelijk werd het naar voren gebracht tijdens de campagne in de aanloop naar het Nederlandse referendum van 6 april 2016. 'Hoeveel mensen hebben het verdrag daadwerkelijk gelezen?', riep menig politicus en talkshowhost uit. Of: 'mensen stemmen niet over het verdrag, maar tegen de politiek'.

Het referendum werd wel een 'rancunereferendum' genoemd - omdat we het rode potlood puur uit ongerichte boosheid ter hand zouden hebben genomen. Dit argument kent **drie** problemen.

Ten eerste: het 'niet-goed-geïnformeerd-zijn' komt uiteindelijk neer op een argument tegen democratie überhaupt - niet specifiek tegen het referendum. Als het niet hebben gelezen van een verdrag of wet betekent dat men daar ook niet over zou kunnen stemmen - dan zou ook vrijwel niemand een verantwoorde stem kunnen uitbrengen bij algemene verkiezingen, omdat vrijwel niemand alle partijprogramma's immers zal hebben gelezen (nog los van de vraag in hoeverre politici zich ook daadwerkelijk aan hun verkiezingsbeloftes houden).

Ten tweede: politieke beslissingen hebben dikwijls technische *consequenties* – maar zijn op zichzelf vaak niet technisch. Eerder principieel or moreel. De keuze die bij referenda voorligt is om die reden vaak een keuze waarover eenieder ten principale even bekwaam is.

Ten derde: als de wereld echt zo complex is, en de Tweede Kamer echt voortdurend met hele lastige zaken wordt geconfronteerd ... waarom dan

niet juist *meer* mensen erbij betrekken? Referenda leiden wellicht tot suboptimale beslissingen – ongetwijfeld kunnen grote groepen mensen onder de invloed zijn van een bevlieging of een hype. Maar zijn parlementen *minder* vatbaar voor dergelijke vergissingen? Zouden hondervijftig kamerleden beter bestand zijn tegen missers dan dertien miljoen? Wanneer we kijken naar de normaalverdeling van beslissingen of opinies van grote groepen mensen, dan zen we dat de kans op ontsporing juist *kleiner* wordt in plaats van groter wanneer we meer mensen bij een kwestie betrekken.

In zijn internationale bestseller *The Wisdom of Crowds* geeft James Surowiecki tal van (dikwijls contra-intuïtieve) voorbeelden waaruit blijkt: 'the many are smarter than the few'.[118] Dat is inderdaad vreemd en contra-intuïtief. Maar Friedrich von Hayek levert een filosofische onderbouwing van dit merkwaardige gegeven: de hoeveelheid *kennis* over marktpreferenties die een centrale instantie kan verzamelen kan nooit op tegen de kennis die al die individuele consumenten – gezamenlijk, en met vallen en opstaan – verzamelen en die tot uitdrukking komt in hun keuzes. De gezamenlijke beslissingen van miljoenen consumenten leidt in vrijwel alle gevallen tot de beste economische resultaten, ook al is er geen enkel individu dat in zijn eentje al die kennis kan verzamelen of altijd de juiste keuze maakt.

Iets vergelijkbaars zien we bij quasi-spontane peer-to-peer platforms zoals Wikipedia en Twitter. Het grote collectief aan gebruikers kan verbazingwekkend snel reageren en blijkt uiteindelijk zeer effectief op feitelijkheid en relevantie te kunnen filteren. Geen van de tegenstanders van het referendum heeft kunnen onderbouwen waarom zich dit niet ook politiek zou kunnen vertalen – terwijl voorbeelden van gecrowdsourcede projecten laten zien dat ook zeer hoogwaardige producten door grote groepen kunnen worden gegenereerd (zoals bij het

door tienduizenden individuele hobbyisten geschreven besturingsprogramma Linux).[119]

Daarbij blijkt uit verschillende onderzoeken dat bevolkingen zich als gevolg van een referendum in zaken gaan *verdiepen*.[120] De kwaliteit van het debat neemt toe, want standpunten worden van alle kanten beargumenteerd, aangevallen, opnieuw geformuleerd en heroverwogen.

Veel meer dan bij verkiezingen, gaat het bij referenda om de **inhoud** – niet om de poppetjes. Er staat daadwerkelijk iets op het spel. Dat is een incentive voor burgers om hun best te doen. In die zin is het referendum, om het ouderwets te zeggen, hét instrument om tot '**volksverheffing**' te komen. Zo werd onderzoek gedaan naar de kennis over Oekraïne onder de Nederlandse bevolking in de aanloop naar het referendum. Volgens Peter Kanne (I&O research) is dat in enkele maanden met tientallen procentpunten gestegen.[121]

Dan is er het **effectiviteitsargument**. Dit heeft betrekking op de tijd die referenda in beslag nemen - en de mate waarin zij vervolgens het politieke besluitvormingsproces vertragen. Zo kan worden gevreesd dat effectief bestuur onmogelijk wordt omdat er jaren overheen kunnen gaan voordat een bepaalde maatregel genomen kan worden.

Dit argument begint al vanuit een dubieuze aanname - namelijk dat het parlementaire systeem daadkrachtig zou zijn. Is dat wel zo? Het schaakspel tussen kabinet, ambtenarij, parlement, Raad van State, senaat, enzovoorts, duurt vaak jaren. Een referendum neemt natuurlijk ook tijd in beslag - maar valt in principe toch zeker binnen een periode van zes maanden te realiseren; waarna dan ook een heldere beslissing voorligt.

Op fundamenteler niveau mogen we ons daarbij ook gerust afvragen hoe erg het eigenlijk zou zijn wanneer we iets langer zouden nadenken over de beslissingen die we nemen. Is het niet juist goed als er

lang en rustig wordt gedelibereerd over de vragen die onze toekomst betreffen? Geduld is een schone zaak en haastige spoed… zelden goed.

Dan zal op het referendum overigens ook nog een **zelfregulerend mechanisme** van toepassing zijn - immers: alleen als er draagvlak voor is, zullen voldoende ondersteuningsverklaringen worden verzameld. De bereidheid van mensen om hun handtekening onder nieuwe referendum-initiatieven te zetten zal afnemen wanneer deze referenda inderdaad veel te lang duren en uiterst inefficiënt zijn.[122] Kortom, het effectiviteitsargument overtuigt niet.

Tot slot, het **kostenargument**: referenda zouden erg veel belastinggeld vergen. Inderdaad: het organiseren van een referendum kost geld. De totale kosten van het referendum van 6 april 2016 waren zo'n 30 miljoen.[123] Maar besparen referenda niet ook kosten - omdat ze de politiek kunnen behoeden voor stommiteiten? De euro, bijvoorbeeld, was er waarschijnlijk niet gekomen als er een referendum was geweest. De kosten van deze rampzalige munt zijn inmiddels bijna niet meer in een getal uit te drukken.

Ondertussen moeten de kosten van referenda ook niet worden overschat. Verkiezingen kosten geld. Democratie kost geld. Eén referendum per jaar zou elke Nederlander niet meer dan *twee euro vijftig* kosten – de prijs van een kop koffie. Hoeveel mensen zouden nu werkelijk vinden dat dat te duur is voor reële invloed op de manier waarop hun samenleving is georganiseerd? En laten we de rest van de rijksbegroting niet uit het oog verliezen. Laten we de kosten van het referendum eens vergelijken met enkele andere hoofdstukjes uit de rijksbegroting.

Illustratie 7: De kosten van het referendum in perspectief

Begrotingspost:	Kosten:
Referendum	€ 30 miljoen
Monarchie	€ 40,6 miljoen per jaar
Vredesmissie in Mali	€ 40-65 miljoen per jaar
Verbouwing Binnenhof	€ 482 miljoen
Publieke Omroep	€ 921 miljoen per jaar
Noord-Zuidlijn	€ 3 miljard
Ontwikkelingssamenwerking	€ 3,7 miljard per jaar
Eerste storting EFSF	€ 4,57 miljard
Europese Unie	€ 4,7 miljard per jaar
Betuwelijn	€ 5 miljard
Joint Strike Fighter	€ 5,2 miljard
Subsidie windmolens	€ 20 miljard

Forum voor Democratie

5.3 De argumenten van de voorstanders

Dan zijn er de argumenten van de voorstanders. We onderscheiden er zes:

1. Het compromis-argument.
2. Het man-bal-argument.
3. Het kloof- of kartel-argument.
4. Het feedback-argument.
5. Het co-ownership-argument.
6. Het morele of deontologische argument.

Allereerst het **compromis-argument**. Nationale verkiezingen gaan altijd over een mix van zeer veel verschillende onderwerpen. Huizenmarkt, hypotheekrente-aftrek, het file-probleem, versoepeling van het ontslagrecht, immigratie, belastingdruk, klimaatzorgen, onderwijs, defensie, de euro… Onvermijdelijk is de keuze van de kiezer een *trade off*: het is altijd een compromis. Bovendien wordt die keuze in belangrijke mate bepaald (of vertroebeld?) door de persoon van de partijleider, waarbij je als kiezer maar weinig greep hebt op wie er nog meer (op de slippen van de leider) in het parlement terecht komen.

De politici die vervolgens in het parlement terechtkomen, moeten opnieuw een compromis sluiten bij het vormen van coalities. Zo kan het gemakkelijk gebeuren dat bepaalde thema's – ondanks de wensen van de kiezer – toch niet vertaald worden in beleid. Referenda bieden de mogelijkheid om onderwerpen en besluiten die in de parlementaire compromis-machine worden vermalen of die kind worden van de rekening, op de eigen merites, onafhankelijk van het politieke krachtenveld, te bekijken. Zo'n onderwerp nog eens afzonderlijk bediscussiëren en opwerpen voor aparte stemming, los van politiek

wisselgeld en Haags krachtenveld, kan helpen het democratisch deficiet dat *inherent* is aan het parlementaire systeem, te ondervangen.

Dan is er het **man-bal-argument.** Het referendum laat de kiezer een keuze maken over een *onderwerp* - niet over een persoon. Dat vormt een fundamenteel verschil met gewone verkiezingen waarbij je immers op *vertegenwoordigers* stemt - op mensen dus – die ook een *persoonlijk* mandaat krijgen dat in beginsel niet gebonden is aan een bepaald, specifiek standpunt op bepaalde specifieke thema's (of aan eventuele verkiezingsbeloftes).

Het referendum dwingt tot issue-politiek. Partijen en politici worden even minder relevant; er kunnen originele coalities gesloten worden tussen groepen die elkaar op talloze andere punten (die wellicht de overhand hebben bij algemene parlementsverkiezingen) juist de tent uit vechten. Zulke gelegenheidscoalities kunnen heel gezond zijn voor de parlementaire democratie.

Gekoppeld hieraan speelt het **kloof- of kartel-argument.** Het kan zijn dat de bestaande politieke partijen op een bepaald punt fundamenteel verschillen van de bevolking. Er kunnen specifieke thema's zijn waarop (om wat voor reden dan ook) een politiek kartel is ontstaan – onderwerpen die taboe zijn geworden in het parlementaire geheel. Bijvoorbeeld omdat de politiek van het volk is losgezongen; of omdat de bestaande partijen belang hebben bij het in stand houden van een bepaalde situatie; of omdat ze ergens een blinde vlek voor hebben. Er is wel betoogd dat zulks op dit moment het geval is in Nederland op het gebied van de Europese Unie en de islam.[124]

In zo'n geval kan een referendum een zekerheidsventiel bieden tegen ontsporing van de macht of afstand tussen bevolking en politiek. Dit wordt nog versterkt door het feit dat hetgeen mensen in

verkiezingstijd wordt beloofd natuurlijk nooit een-op-een kan worden gerealiseerd (vanwege het wheelen en dealen in parlement en coalitieonderhandelingen - zie hierboven bij het compromis-argument). Mochten er grote kwesties tussen wal en schip raken, dan kan een referendum uitkomst bieden. En hieraan gekoppeld speelt wat je - misschien iets positiever geformuleerd - het **feedback argument** zou kunnen noemen. Zoals je geen timmerman hoeft te zijn om te constateren dat het dak lekt - zo hoef je ook geen politiek expert te zijn om bepaalde problemen te kunnen constateren die politici (mogelijk vanwege een bepaalde tunnelvisie of kaasstolpwerking) over het hoofd zien.

Het **co-ownership argument**. In talloze gremia zien we dat wanneer mensen zich 'mede-eigenaar' voelen van een bepaald project (een organisatie, een reis, een gebouw, een verzorgingstehuis) - zij geneigd zijn meer verantwoordelijkheid te nemen en zich, vervolgens, ook betrokkener voelen bij de genomen besluiten (zelfs wanneer hun voorkeuren worden overstemd). Ze doen meer hun best de zaken naar hun hand te zetten, maar zijn ook inschikkelijker als ze soms hun zin niet krijgen. In Nederland zien we op dit moment een grote verwijdering tussen bevolking en politiek. Moet de staat niet wat meer 'van ons' worden? Gemeenschappelijke besluitvorming impliceert een 'wij' – maar *vormt* ook een 'wij'. Het geeft gestalte aan een collectief dat tot een bepaalde beslissing komt. Op die manier zouden referenda kunnen helpen de nationale cohesie te versterken en burgers kunnen uitnodigen meer verantwoordelijkheid te dragen.

Het **morele** of **deontologische argument.** Dit gaat uit van het idee dat het individu onvervreemdbare rechten heeft als uitdrukking van zijn individualiteit. Het belangrijkste recht is daarom de persoonlijke autonomie - het 'zelfbeschikkingsrecht', de vrijheid. Vandaar ook dat

gevangenisstraf inderdaad een 'straf' is - omdat mensen (dat wil zeggen: verreweg de meeste mensen) vrij willen kunnen zijn om te gaan en staan waar ze willen. Hieruit kan een vervolgstap worden getrokken: politieke inspraak (of politieke medezeggenschap) is de logische consequentie van het natuurrecht op persoonlijke autonomie. Zaken die het leven van het individu bepalen (zoals belasting, immigratie, buitenlands beleid) kunnen daardoor eigenlijk niet buiten hem om worden genomen.[125]

Hoofdstuk 6

Het Nederlands juridisch kader

6.1 De Wet raadgevend referendum

Kort na het besluit van de Tweede Kamer om een eenmalig referendum te organiseren over de Europese Grondwet (zoals besproken in hoofdstuk 2), werd een initiatief wetsvoorstel ingediend door de Kamerleden Niesco Dubbelboer (PvdA), Wijnand Duyvendak (PvdA) en Boris van der Ham (D66). Het voorstel diende als alternatief voor het in de 'nacht van Wiegel' ten val gekomen *bindende* referendum. Nu zou een *raadgevend* referendum worden aangenomen omdat daar geen Grondwetswijziging voor nodig was (en er daarmee voldoende steun bestond – ook in de Eerste Kamer).

Het wetgevingsproces nam de nodige tijd in beslag (over effectiviteit gesproken!), maar uiteindelijk werd de Wet raadgevend referendum (Wrr) in 2013 door de Tweede Kamer aanvaard, werd zij in 2014 aangevuld met een amendement dat een opkomstdrempel van 30 procent opnam, en werd de gewijzigde wet vervolgens in de Eerste Kamer aangenomen. In het staatsblad van 27 maart 2015 werd zij gepubliceerd – en zij trad op 1 juli 2015 in werking.[126]

Artikel 2 van deze wet bepaalt:

> In de in deze wet omschreven gevallen wordt een referendum gehouden, indien na een inleidend verzoek van ten minste tienduizend kiesgerechtigden ten minste driehonderdduizend kiesgerechtigden daartoe bij een definitief verzoek de wens kenbaar hebben gemaakt.

Artikel 3 bepaalt vervolgens:

> De uitslag van een referendum geldt als een raadgevende uitspraak tot afwijzing, indien een meerderheid zich in afwijzende zin uitspreekt en de opkomst bij het referendum ten minste dertig procent van het totale aantal kiesgerechtigden bedraagt.

Het is dus een facultatief corrigerend raadgevend referendum. Dat wil zeggen:

Facultatief - Het referendum is optioneel. De keuze om het instrument te gebruiken ligt bij de bevolking – die al dan niet in voldoende aantallen steunverklaringen aan de petitie kan verlenen. Hiertegenover staat het verplichte referendum zoals dat bijvoorbeeld in Zwitserland bij bepaalde (Grondwettelijke) wijzigingswetten verplicht is.

Corrigerend - Het referendum is bedoeld *ter correctie* op nieuwe wetgeving van het parlement. Indien de politiek iets besluit waar een groot aantal burgers niet akkoord mee is; dán kan men een referendum proberen af te dwingen om Den Haag 'tot de orde te roepen'. Maar de bevolking kan dus uitsluitend *reageren* - zij kan niet zelf een onderwerp *initiëren*.

Raadgevend - Het referendum is niet bindend. Artikel 11 van de Wrr bepaalt dat de politiek na een geldig referendum (waarbij de opkomstdrempel van 30% is gehaald) de uitslag kan overnemen; maar ook niét kan overnemen. De parlementaire soevereiniteit blijft dus onverkort gehandhaafd. Aanpassing daarvan zou een Grondwetswijziging vereisen.

Artikel 5 van de Wrr bepaalt vervolgens dat een aantal onderwerpen is uitgesloten van een raadgevend referendum. Het is burgers niet toegestaan daarover een volksraadpleging te organiseren. Op zichzelf mag het opmerkelijk heten dat de bevolking over sommige zaken geen *raad* mag geven. Mogen we daaruit afleiden dat de uitslag van een referendum door de wetgever in feite toch als bindend wordt ervaren? En zelfs als dat zo zou zijn – wat is dan de ratio achter deze beperkingen? Waarom zou de bevolking op bepaalde gebieden *niet,* en op andere gebieden *wel* competent zijn?

Het wetsartikel biedt een lijst met wetten die zijn uitgesloten van een referendum. Deze zijn in te delen in drie categoriën: wetten over inhoudelijke beleidsvoorstellen; wetten die op grond van praktische of constitutionele overwegingen ongeschikt zijn voor een referendum; wetten die louter procedurele zaken regelen; en wetten die de uitwerking van een referendum regelen:

De eerste categorie:

a. Wetten inzake het koningschap;
b. Wetten inzake het koninklijk huis;

Volgens de memorie van toelichting zou het Koningshuis niet aan enig referendum mogen worden blootgesteld omdat 'een referendum over de positie van de Koning en het koninklijk huis, ongeacht de uitkomst daarvan, ernstige schade kan toebrengen aan de monarchie. Er bestaat geen aanleiding om deze mogelijkheid te openen.'[127] Het is onduidelijk waarom dit niet voor ieder ander onderwerp geldt.

De tweede categorie:

c. Wetten inzake de begroting, bedoeld in artikel 105, eerste lid, van de Grondwet;

d. Wetten tot verandering in de Grondwet en wetten houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel hiertoe in overweging te nemen;
e. wetten die uitsluitend strekken tot uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties;

Ten aanzien van de begroting wordt in de Memorie van Toelichting naar voren gebracht dat deze wetten teveel verschillende onderwerpen bevatten om in één referendum tot een zinnige uitslag te kunnen leiden.[128]

Wetten tot verandering in de Grondwet kunnen niet aan een referendum worden blootgesteld 'omdat na de bekrachtiging van een grondwetsherzieningsvoorstel in eerste lezing volgens het stelsel van grondwetsherziening de constitutionele verplichting bestaat een dergelijk voorstel in tweede lezing in te dienen.

Een raadgevend referendum – zoals geregeld in dit wetsvoorstel – over grondwetsherzieningsvoorstellen in tweede lezing stuit op artikel 139 van de Grondwet ('de veranderingen in de Grondwet […] treden terstond in werking, nadat zij zijn bekendgemaakt').[129]

De derde categorie:
f. rijkswetten, behoudens rijkswetten tot goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland of een deel daarvan gelden;

Deze wetten zijn uitgesloten van een referendum, want: 'Verdragsverplichtingen brengen met zich dat Nederland internationaal gehouden is om uitvoering te geven aan goedgekeurde verdragen en aan besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Het gaat daarbij, zoals bij het verworpen grondwetsherzieningsvoorstel is aangegeven, voor een belangrijk gedeelte om de implementatie van Europese verordeningen en

richtlijnen. In deze gevallen komt de wetgever geen beleidsvrijheid meer toe ten aanzien van de doeleinden van de internationale regeling. Het uitvoeren van dergelijke verplichtingen kan derhalve niet worden verenigd met het houden van een raadgevend referendum over de implementatiewetgeving."[130] Opnieuw een opmerkelijke argumentatie, want waarom zouden zaken die moeten worden geratificeerd of anderszins bekrachtigd door het nationaal parlement (zoals bijvoorbeeld bij Europese richtlijnen) niet alsnog op een afwijzende *raad* van de Nederlandse bevolking kunnen rekenen?

> *Vierde categorie:*
> g. wetten als bedoeld in de artikelen 11 en 12, tweede en derde lid, die uitsluitend strekken tot intrekking of tot regeling van de inwerkingtreding van een wet naar aanleiding van een daarover gehouden referendum;
> h. wetten als bedoeld in de artikelen 12, derde lid, en 16, derde lid, die uitsluitend strekken tot goedkeuring van het voornemen tot opzegging van een verdrag naar aanleiding van een over de goedkeuring van dat verdrag gehouden referendum;
> i. wetten als bedoeld in artikel 15, tweede lid, die uitsluitend strekken tot intrekking van de aan een verdrag verleende goedkeuring naar aanleiding van een daarover gehouden referendum.

Deze laatste categorie wetten strekken uitsluitend tot uitvoering van een gehouden referendum – en als die opnieuw aan een referendum zouden worden blootgesteld zou je in een eindeloze spiraal terecht kunnen komen.

Behalve bepaalde *onderwerpen* die zijn uitgesloten van een referendum, zijn er geen andere beperkingen aan het referendum. Het kan dus ook

niet worden opgeschort ingeval van crisis (uitzonderingstoestand). Wel kan het referendum volgens rechtsgeleerde Afshin Ellian worden verplaatst op grond van ongeschreven gewoonterecht.[131]

6.2 De referendumwet van 2005

Zoals besproken in hoofdstuk 2, werd tussen 2003 en 2005 een initiatiefwet aangenomen in beide Kamers die een *eenmalig* referendum afkondigde over de Europese Grondwet. Het is opmerkelijk dat deze wet – die gemakkelijk opnieuw te gebruiken zou zijn voor andere onderwerpen – nooit is hergebruikt bij andere grote kwesties die zich goed zouden lenen voor een referendum. De wet bevat een aantal simpele kernbepalingen, waarvan de belangrijkste luidt:

> **Artikel 2**
> 1. Er wordt een raadplegend referendum gehouden over het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

Met aanpassing van enkele termijnen, specifieke verwijzingen en nog zo wat zaken, zou deze wet gebruikt kunnen worden voor het organiseren van talloze andere referenda. Dit zou slechts een eenvoudige meerderheid in beide Kamers vereisen, en bijvoorbeeld een referendum over de euro of de open grenzen kunnen behelzen. Zo is uiteindelijk ook het Brexit-referendum in het Verenigd Koninkrijk tot stand gekomen via een eenmalige, specifieke wet.[132]

© Forum voor Democratie

Illustratie 8: Directe democratie in Nederland

Type referendum:	Van toepassing op:	Benodigd aantal handtekeningen:	Als percentage van de bevolking:	Termijn:	Opkomstdrempel:	Bindend:
Verplicht	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Facultatief corrigerend	Elke wet die is aangenomen door de wetgever	300.000	1,76%	49 dagen	30%	Nee
Initiërend	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Totale revisie	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t

Forum voor Democratie

© Forum voor Democratie

Forum voor Democratie

Hoofdstuk 7
Lessen van 6 april

7.1 Inleiding

Zoals bekend is kort na de inwerkingtreding van de Wet raadgevend referendum in juni 2015, een aantal organisaties, verenigd onder de noemer 'GeenPeil', begonnen met het verzamelen van handtekeningen om ook daadwerkelijk een referendum af te dwingen. De betwiste wet betrof de Wet tot Goedkeuring van de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne. De initiatiefnemers slaagden erin meer dan de benodigde 300.000 ondersteuningsverklaringen te verwerven en uiteindelijk was het eerste, aldus door burgers afgedwongen referendum op 6 april 2016 een feit.

Welke lessen kunnen we trekken uit dit experiment met het democratisch burgerinitiatief?

7.2 Lessen van 6 april

Digitalisering verzamelen ondersteuningsverklaringen.
Oorspronkelijk was het idee dat de ondersteuningsverklaringen voor het referendum *op papier* moesten worden verzameld. Dit gebeurde ook met de eerste 10.000 handtekeningen – die de drempel vormden om vervolgens binnen zes weken 300.000 handtekeningen te kunnen gaan verzamel. Toen die periode van zes weken eenmaal inging, had een vindingrijke software-ontwikkelaar een applicatie gereed die een geschreven handtekening combineerde met een *digitaal* in te vullen formulier. Hierdoor is ongetwijfeld een zeer grote vereenvoudiging van het verzamelproces ingetreden.

Maar waarom niet nóg een stap gezet in de vereenvoudiging van het proces? Op dit moment moeten de ondertekende formulieren worden *uitgeprint* door de initiatiefnemers en fysiek worden afgeleverd bij het belastingkantoor in Heerlen. Daar werden de formulieren vervolgens ingescand en digitaal opgestuurd naar de Kiesraad. De procedure zorgde voor onnodig verbruik van papier, onnodige kosten, en onnodig werk. Indien burgers hun ondersteuningsverklaringen met behulp van hun DigiD zouden kunnen geven zou het proces sterk vereenvoudigd kunnen worden.

Termijn van zes weken en aantal handtekeningen

De termijn van zes weken (42 dagen!) voor het behalen van de benodigde 300.000 ondersteuningsverklaringen is erg kort. En eigenlijk valt niet goed in te zien *waarom* deze termijn zo kort zou moeten zijn. Per dag moeten meer dan 7.000 handtekeningen worden verzameld; terwijl burgers in Zwitserland honderd dagen de tijd om 50.000 ondersteuningsverklaringen op te halen – dus slechts 500 per dag!

Fundamenteler gesteld: als er voldoende draagvlak is voor een onderwerp – maakt het dan uit of men in zes, acht of (bij wijze van spreken) in twaalf weken het benodigde aantal ondersteuningsverklaringen verzamelt? En maakt het dan uit of het er 300.000 zijn, of 200.000 of, zoals in het geval van het associatieverdrag, 427.939? In zekere zin is elk getal natuurlijk willekeurig. Elke termijn is ooit eens bedacht. Het is evident dat de drempel niet te laag moet liggen – dan zouden volstrekt marginale onderwerpen en belangengroepen immers de natie gegijzeld kunnen houden met voortdurende referenda. Tegelijkertijd moet de drempel niet te hoog liggen – want de hele

gedachte achter het referendum is nu juist dat burgers zelf hun ongenoegens of idealen kunnen omzetten in actie. Daar hoort een ontmoedigend hoge drempel of een té korte termijn niet bij.

Waarschijnlijk kan dit alleen proefondervindelijk worden vastgesteld. 300.000 handtekeningen staat ongeveer gelijk aan 5 kamerzetels. Dat lijkt opzichzelf een mooie drempel: de omvang van een bescheiden Kamerfractie. Wie dat aantal haalt kan gerust claimen een serieuze groep te vertegenwoordigen. Maar de termijn die ervoor gesteld is lijkt ons te kort. Maak er een kwartaal van – drie maanden (90 dagen), en kijk dat eens een tijdje aan.

Toekenning subsidie

De toekenning van de subsidie gaf aanleiding tot veel vragen en discussie. Drie aspecten vielen daarbij vooral op:

I. Veel verschillende groepen kregen subsidie omdat er een maximum van 50.000 euro gesteld was aan organisaties en 5.000 euro aan particulieren (op een totaal van zo'n 2 miljoen beschikbare subsidiegelden). Het gevolg was dat de campagnes erg versnipperd waren – geen enkele organisatie kon de (strategische) leiding op zich nemen. Dit heeft tot negatief effect gehad dat onduidelijk was wat nu precies de standpunten aan welke kant van het debat waren; en dat het moeilijk was om een dominante media-aanwezigheid te creeëren met advertenties, commercials, billboards, enzovoort. Als positief aspect echter betekende het dat vele verschillende mensen en groeperingen op hun eigen manier campagne konden voeren. Het bieden van subsidie aan vele verschillende clubs is in die zin zeer democratisch en past ook wel bij de bottom-up structuur van het burgerreferendum.

II. Er werd geen enkele *inhoudelijke* toetsing gedaan van de subsidie-aanvragen. Dit had onder meer als effect dat campagnevoorstellen met subsidie werden gehonoreerd die louter schandaal veroorzaakten – zoals het met slogans bedrukte wc-papier. De ambitie van de referendumcommissie om strikt neutraal te zijn ten opzichte van de initiatieven en ideeën van burgers om een eigen campagne op te zetten valt op zichzelf goed te begrijpen (en zelfs te prijzen); maar niet valt in te zien waarom er geen marginale toetsing van de voorstellen zou kunnen worden gedaan. 'Inhoudelijk en serieus' zou bij een volgend referendum een criterium kunnen zijn om toe te voegen aan de toetsingscriteria van de referendumcommissie voor de besteding van belastinggeld (eventueel met de mogelijkheid deze toetsing door een rechter op zeer korte termijn te laten controleren).

III. De subsidiepotten waren verdeeld in drie categorieën: voor, tegen en neutraal. Deze laatste categorie is echter wonderlijk: hoe kun je een 'neutrale' campagne voeren? Is het geen logische onmogelijkheid om een 'neutrale' positie actief te promoten in het publieke debat? Hoe kan een volkomen neutrale, agnostische 'opkomstcampagne' ooit geloofwaardig zijn zonder een *reden* te geven waarom stemmen belangrijk zou zijn?

Hooguit zou een soort 'journalistieke' pot kunnen worden ingericht – maar ook dan is het 'neutrale' uiterst problematisch. Onder het neutraal ogende epitheton 'kwaliteitskrant' voerde *NRC Handelsblad* bijvoorbeeld campagne voor een JA-stem. Stel dat deze krant een journalistieke 'opkomst'-subsidie zou hebben ontvangen – hoe zou de referendumcommissie dan achteraf hebben moeten reageren? Leest men de artikelen van Hubert Smeets en Laura Starink naderhand terug en geeft men een

'objectiviteits-beoordeling'? Concludeert men dan dat de gepubliceerde artikelen en foto's toch niet zo objectief waren als vooraf beloofd? Vordert men dan een gedeelte terug, al naar gelang de 'objectiviteit'? De problemen zijn eindeloos.

Campagnes persoon / onderwerp

Opvallend was de hoeveelheid aandacht die uitging naar de *personen* die in de campagnes een dominante rol speelden. Dit is begrijpelijk voor een land dat gewend is aan een representatieve- (dat wil zeggen: een personen-) democratie. Bij gewone verkiezingen gaat het immers altijd om de poppetjes en lang niet alleen over de ideeën. Bij een referendum is dat echter anders. Niemand heeft op 6 april gestemd voor of tegen de woordvoerders van GeenPeil; en wat sommige van de initiatiefnemers nu precies wel of niet beoogden met het referendum (bijvoorbeeld het ter discussie stellen van de EU zélf) deed feitelijk niet ter zake. Toch werd daar buitensporig veel aandacht aan besteed. Blijkbaar is dat iets wat we nog moeten leren in Nederland: om op de bal te spelen – niet op de man (zie ook hoofdstuk 6).

Opkomstdrempel

Slechts bij een opkomst van meer dan 30 procent was de uitslag van het referendum geldig. Dit betekende dat *voorstanders* van het associatieverdrag voor een paradoxale keus stonden – zowel tijdens de campagne als op de dag van de stemming zelf. Tijdens de campagne was de kwestie: het podium pakken en volop het debat aangaan, maar daarmee natuurlijk onvermijdelijk óók de aandacht voor het referendum vergroten? Of de stilte kiezen en hopen dat het debat daardoor dood zou slaan? Op 6 april was vervolgens de keuze: gaan stemmen en de tegenstanders van het associatieverdrag aan de opkomstdrempel helpen; of niet gaan stemmen en maar hopen dat die opkomst niet gehaald

wordt – op het gevaar af dat het een monsterzege wordt voor het nee-kamp.

Wat voegt een 'opkomstdrempel' nu eigenlijk toe aan een *adviserend* referendum? Waar komt dat percentage vandaan? In welke mate kan een advies meer of minder 'bindend' zijn? Het is een onbegrijpelijke constructie; de opkomstdrempel moet in onze ogen worden afgeschaft.[133]

Stembureaus

Het door burgers af te dwingen referendum is naar zijn aard gericht op thema's waar de politiek een steek laat vallen of in elk geval: waar burgers die politiek zouden willen *corrigeren*. Dat betekent dat de zittende macht nogal eens onwillig of zelfs vijandig tegenover zo'n referendum zal staan. Als gevolg daarvan is het onverantwoord dat in de referendumwet geen bepalingen zijn opgenomen over plaatsing van stembureaus. Doordat het nu een volledig discretionaire bevoegdheid is van de politiek, kan zij via de achterdeur de poging tot inspraak van burgers alsnog saboteren.

Dit leek in de aanloop naar 6 april ook daadwerkelijk te gebeuren. Verschillende gemeenten besloten significant minder stembureaus in te richten dan gebruikelijk. Lokale bestuurders verklaarden hun opmerkelijke beslissing met een weinig overtuigende cirkelredenering: omdat de opkomst waarschijnlijk laag zou zijn, waren minder bureaus nodig. Allereerst was dit een eigenaardige gissing – omdat de campagnes nog in volle hevigheid moesten losbarsten. Hoe kon een burgemeester in bijvoorbeeld Son en Breugel al weken van tevoren weten hoeveel mensen in zijn gemeente gegrepen zouden worden door de discussie die zou volgen? Maar ten tweede was het ook een *self-fulfilling prophecy*. Uiteraard is de opkomst lager wanneer er (veel) minder stembureaus worden geplaatst![134]

Om mogelijke manipulatie van de uitslag van het referendum te voorkomen, zeker in het licht van de nu (nog) bestaande opkomstdrempel, is het verstandig om een verplichting in de referendumwet op te nemen dat dezelfde normen ten aanzien van plaatsing van stembureaus als bij gewone landelijke verkiezingen moeten worden gehanteerd.

Stembiljetten

In haar evaluatie van het referendum concludeerde de Kiesraad dat er een significant verschil in vormgeving bestond tussen de stembiljetten voor mensen die in Nederland gingen stemmen en de stembiljetten voor Nederlandse burgers in het buitenland. Daarnaast waren de cirkels die ingekleurd moesten worden volgens de Kiesraad te klein, verschilde de vormgeving van de stembiljetten per gemeente, en was er geen optie om 'blanco' te stemmen. Er was dus geen (of in elk geval: te weinig) eenduidigheid en dat leidde blijkbaar tot verwarring. De Kiesraad adviseerde de stembiljetten niet meer te laten vormgeven door de verantwoordelijke Minister, maar door een onafhankelijke organisatie[135]. Los van de vraag of deze klachten nu allemaal gegrond waren lijkt het ons een goed idee om de vormgeving van de stembiljetten (en in meer algemene zin: de organisatie van het referendum – zie ook hierboven over *Stembureaus*) onder te brengen bij een onafhankelijke organisatie. De Kiesraad verwijst daarbij zelf naar zogeheten 'Electoral Management Bodies' die in het buitenland dergelijke verantwoordelijkheden hebben. Probleem blijft natuurlijk ook hier weer wie de leden van deze 'onafhankelijke' organisatie benoemen mag. Worden dat partijpolitieke benoemingen (zoals in het geval van de Kiesraad)? Gaat dat via een openbare kandidaatstelling? Via benoeming door de Hoge Raad? Wie bewaakt de bewakers...?[136]

Stemmen vanuit het buitenland
Nederlanders in het buitenland hadden moeite met stemmen of konden überhaupt niet stemmen. Stemmen in het buitenland gaat in het algemeen al gepaard met een aantal problemen - maar in dit geval lijkt het voor expats nog lastiger te zijn geweest. Wanneer Nederlandse burgers in het buitenland willen stemmen moeten zij zich eerst officieel registreren. Deze registratie moest bij het referendum van 6 april vóór 24 februari hebben plaatsgevonden. Maar op de officiële sites die gebruikt werden door ambassades en consultaten stond - zo klaagden velen - onvoldoende eenduidige informatie over de deadline.[137] Na registratie moest het stembiljet vanuit Nederland worden toegestuurd en vervolgens - ingevuld en wel - weer worden teruggestuurd. Klachten over het ontbreken van voorgedrukte registratieformulieren op het Canadese consulaat hebben inmiddels geleid tot Kamervragen.[138]

Het adviserende karakter
Zoals elders in dit rapport uitgebreider besproken, is het niet-bindende karakter van het referendum in onze ogen vreemd en verwarrend. Het drukte bovendien hoogstwaarschijnlijk de opkomst omdat maar liefst 27 procent (!) van de niet-stemmers aangaf te zijn thuisgebleven 'omdat er toch niets met de uitslag gedaan zou worden'.[139] Inderdaad: een 'adviserende' verkiezing zou niemand accepteren. Waarom dan wel een 'adviserend' referendum?

Na de uitslag – een opkomst van 32 procent, een duidelijke tegenstem van 61 procent - ontstond onduidelijkheid over het vervolg. Volgens artikel 11 van de Wet raadgevend referendum moet na een geldig referendum dat strekt tot afwijzing van de betreffende wet, 'zo spoedig mogelijk' een wet worden ingediend die ófwel strekt tot afwijzing van de wet (en dus honoren van de uitslag van het referendum), ófwel tot

afwijzing van de referendumuitslag (waarmee de uitslag van het referendum wordt genegeerd).[140]

Maar wat betekende 'zo spoedig mogelijk' nu precies? Het kabinet-Rutte begon na de uitslag te dralen. In reactie daarop is Forum voor Democratie een rechtszaak begonnen die nog loopt tijdens het schrijven van dit rapport. Vijf maanden zijn al verstreken zonder duidelijkheid over de gevolgen van de referendumuitslag. Veilig kan echter worden gesteld dat 'zo spoedig mogelijk' bepaald geen exact omschreven begrip is. Een aanpassing van de wet in de richting van 'binnen dertig dagen', bijvoorbeeld, zou behulpzaam zijn om in de toekomst dit soort situaties te voorkomen.

© Forum voor Democratie

Forum voor Democratie

Hoofdstuk 8
Conclusies & aanbevelingen

8.1 Inleiding

Op grond van de analyses in dit rapport concluderen wij dat verruiming van de mogelijkheden voor directe volksinvloed in Nederland **naar Zwitsers model** een structurele verbetering van het staatsbestel zou betekenen. Daarbij zijn drie keuzes van belang.

8.2 Aanbevelingen

Niet raadgevend maar bindend

Moeten referenda raadgevend of bindend zijn? Op grond van de overwegingen in dit rapport concluderen wij dat een referendum in beginsel bindend moet zijn. Het gaat in tegen elke democratische logica dat de bevolking eerst zijn stem zou kunnen uitbrengen in een referendum, waarna die stem vervolgens *door zijn eigen vertegenwoordigers* zou kunnen worden genegeerd.

Praktische implicaties

Om een referendum formeel bindend te laten zijn is een Grondwetswijziging nodig. Op dit moment ligt een wetsvoorstel ter tweede lezing voor bij zowel de Eerste als de Tweede Kamer.[141] Dit voorstel draait om aanpassing van artikel 81 van de Grondwet. Na de zinsnede 'de vaststelling van wetten geschiedt door de regering en Staten Generaal gezamenlijk', zou krachtens dit wijzigingsvoorstel de zinsnede moeten worden toegevoegd: 'behoudens de mogelijkheid van een referendum…'. Bij de volgende regeertermijn (waarschijnlijk vanaf voorjaar 2017) zal hierover worden besloten.

Indien er voor dit voorstel tot Grondwetswijziging niet de benodigde twee derde meerderheid zou zijn, dan is een mildere variant ook mogelijk. Niet geheel raadgevend, maar ook niet geheel bindend. In dat geval zou bijvoorbeeld een twee derde meerderheid van het parlement, de uitslag van het referendum weer naast zich neer mogen leggen. Ook daarvoor zou echter een Grondwetswijziging nodig zijn - zij het dat deze mogelijk gemakkelijker te realiseren is.

Als derde optie kan een Kamermeerderheid natuurlijk ook met eenvoudige meerderheid een *motie* aannemen waarin zij verklaart de uitslag van een naderend referendum te zullen overnemen. Deze motie zou op zichzelf echter, uiteraard, niet bindend zijn (ook al zou deze natuurlijk wel een zeker politiek gewicht in de schaal leggen).

Niet slechts correctief maar ook initiërend

Het huidige referendum is *corrigerend* - dat wil zeggen: het is bedoeld om een door de politiek gemaakte wet tegen te houden. Burgers kunnen uitsluitend *reageren* op de volksvertegenwoordiging, maar verkrijgen dus niet zelf het *initiatief*. Dat maakt hen afhankelijk van regering en Staten-Generaal. Als de politiek een bepaald onderwerp uit de weg gaat, kan de bevolking daar in principe niets tegen doen.

Ook een initiatiefwet afkomstig van een minderheid in de Kamer kan geen verandering brengen in dit gegeven - omdat een wet pas referendabel wordt indien zij door de Tweede én de Eerste Kamer is aangenomen - en dus indien zij op een *meerderheid* kan rekenen. Op grond van onze analyse in dit rapport is het referendum nu juist *bedoeld* om de 'blinde vlekken' in de gekozen volksvertegenwoordiging af te dekken. Juist door bepaalde onderwerpen te *agenderen* (dus door een *initiërend* referendum af te

dwingen) kan de bevolking een effectieve tegenmacht vormen en het parlement - indien daartoe de behoefte bestaat - tot de orde roepen.

Praktische implicaties

Op dit moment luidt artikel 4 van de Wrr:

Een referendum kan worden gehouden over:
a. Wetten;
b. Stilzwijgende goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland of een deel daarvan gelden.

Dit artikel zou kunnen worden aangevuld met een extra optie:
c. Onderwerpen die burgers zelf voorstellen.

Dezelfde termijnen die gelden voor het verzamelen van het benodigd aantal handtekeningen over een *aangenomen wetsvoorstel* zouden dan tevens kunnen gaan gelden voor een onderwerp dat burgers zélf willen voorstellen.[142]

Grenzen aan wat burgers zelf kunnen voorstellen

Zouden burgers alles moeten kunnen voorstellen? Of moeten daar grenzen aan worden gesteld? Het ligt in de lijn der logica dat zaken die *onmogelijk* tot daadwerkelijk beleid zouden kunnen worden omgezet geen zinvol referendum kunnen opleveren; aan de andere kant, als er blijkbaar voldoende burgers zijn die een ondersteuningsverklaring voor zo'n evident onhaalbaar doel willen afgeven, is het onderwerp wellicht relevant genoeg voor een debat en (dus) een stemming. Het zou vervolgens aan de Tweede Kamer zijn om *zo dicht mogelijk* bij dat blijkbaar onhaalbare ideaal uit te komen. Er zijn drie categorieën onmogelijke of onhaalbare zaken:

1) Evident onmogelijke of belachelijke onderwerpen. Bijvoorbeeld: het afschaffen van de zwaartekracht. Het verbieden van bewolking. Hoewel het onwaarschijnlijk lijkt dat een dergelijk voorstel de 300.000 ondersteuningsverklaringen verwerft, heeft een stemming daarover ook weinig negatief effect en hoeft het dus niet te worden verboden.

2) Voorstellen die evident strijdig zijn met de grondwet. Bijvoorbeeld: het herinvoeren van de doodstraf. Een dergelijk voorstel kan – indien aangenomen in een referendum – worden gezien als aansporing voor de wetgevende macht om een wet aan te nemen die de Grondwet op dit punt wijzigt (waarna het nogmaals in tweede lezing komt voor te liggen en tweederde meerderheid nodig heeft). Ook dit hoeft dus geen probleem te zijn en kan gewoon worden toegestaan.

3) Voorstellen die strijdig zijn met Europees of Internationaal recht, bijvoorbeeld: het vrij verkeer van personen beëindigen. Dit leidt – indien het wordt aangenomen in een referendum – tot een conflict voor de Nederlandse politiek, waarbij verschillende krachten tegen elkaar in zullen werken. Juridisch is dit echter niet zozeer een probleem – als wel politiek. Ook dit hoeft dus niet te worden verboden.

Er zijn dus geen categoriën voorstellen die om dwingende constitutionele redenen zouden moeten worden uitgesloten van een referendum.

Wel zou de regering een *tegeninitiatief* kunnen indienen – waarin bijvoorbeeld enkele van de meer evidente onmogelijkheden of

conflicten van een bepaald voorstel zijn ondervangen – maar waarin de grondgedachte bijvoorbeeld wel blijft bestaan. In het geval van het genoemde voorstel tot beëindiging van het vrij verkeer van personen zou dat bijvoorbeeld kunnen zijn: het opzeggen van het Schengen-verdrag. Dat is minder ingrijpend dan het beëindigen van het vrij verkeer van personen – maar komt niettemin tegemoet aan de gevoelens van onveiligheid die aanleiding zouden hebben kunnen geven voor dat voorstel. Tegelijkertijd is het juridisch ongecompliceerd om dat Schengen-verdrag op te zeggen en dus zou een positieve uitslag van het referendum tot direct uitvoerbaar beleid leiden.

Aanvullende aanpassing Grondwet

Op dit moment ligt het wettelijk initiatiefrecht op grond van artikel 82 Grondwet bij de Regering en de Tweede Kamer. Dat betreft een exclusieve bevoegdheid. Om via een referendum een geheel uitgewerkt wetsvoorstel ook bindend door te kunnen voeren zou dit artikel moeten worden aangepast. Na de zinsnede 'Voorstellen van wet kunnen worden ingediend door of vanwege de Koning en door de Tweede Kamer der Staten-Generaal', zou een komma moeten komen en een bijstelling: …, alsmede via een initiërend referendum.'

Indien het niet zou gaan om een uitgewerkt wetsvoorstel, maar om een algemeen idee dat nog in een wet moet worden omgezet (bijvoorbeeld: 'Nederland moet uit de euro stappen en de gulden opnieuw invoeren'), zou artikel 67 lid 3 van de Grondwet moeten worden gewijzigd, dat nu immers bepaalt dat de leden van de Staten-Generaal 'stemmen zonder last'. Aan die zin zou moeten worden toegevoegd: '…, behoudens de gevallen waarin middels een referendum door de bevolking zelf uitspraak is gedaan.'

Niet slechts facultatief maar ook verplicht

Het facultatieve aspect van het referendum lijkt essentieel: de hele gedachte achter het referendum is immers dat burgers zelf de onderwerpen uitkiezen die zij aan een referendum willen onderwerpen. Toch lijkt het niet onredelijk om bij een tweetal categoriën wetten een referendum *verplicht* te maken.

De eerste categorie betreft wetten die soevereiniteitsoverdracht met zich meebrengen. Omdat dergelijke overdracht het functioneren van het parlement zélf aantast, en de zeggenschap van het volk over dat onderwerp vanaf dat moment uitsluit, is het iets waarover de Tweede Kamer feitelijk niet zou moeten kunnen beslissen. Parlementariers zijn immers de *vertegenwoordigers* van het Nederlandse volk; en ze kunnen niet iets weggeven wat zij niet bezitten.

De tweede categorie wetten die uitsluitend via een referendum zouden moeten kunnen worden aangenomen wordt gevormd door de wetten die zaken die via een (initiërend) referendum zijn gerealiseerd, aanpassen of terugdraaien. In Zwitserland is dit geregeld doordat elk geslaagd referendum resulteert in een verankering van de nieuwe wet in de Grondwet (en elke Grondwetswijziging vereist een nieuw referendum). Omdat onze staatsrechtelijke structuur anders is lijkt dit niet per se de beste optie voor Nederland. Wel kan uiteraard in de (Grond)wet worden vastgelegd dat wijziging van elke wet die via een referendum tot stand is gekomen slechts door de Tweede Kamer kan worden aanvaard nadat daarover opnieuw een referendum is geweest.

Praktische implicaties

Op 22 september 2015 heeft de Tweede Kamer een initiatiefwetsvoorstel van Kees van der Staaij (SGP) aangenomen, waarin een wijziging wordt voorgesteld van artikel 91 van de Grondwet - betreffende de goedkeuring van internationale verdragen. Verdragen 'tot wijziging van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest' zouden volgens Van der Staaij in de toekomst een tweederde meerderheid moeten verkrijgen om doorgang te kunnen vinden. Ter aanvulling op - of in plaats van - dit voorstel, zou een bepaling kunnen worden toegevoegd aan artikel 91 Grondwet, waarin 'alle verdragen waarin soevereiniteit wordt overgedragen aan een supranationale instantie, slechts middels een referendum kunnen worden geratificeerd'.

© Forum voor Democratie

Illustratie 9: Aanbevelingen

Aanbeveling:	Wetswijziging:	Voorgestelde wijziging:
1. Maak het referendum bindend.	Art. 81 Gw.	Na 'de vaststelling van wetten geschiedt door de regering en Staten Generaal gezamenlijk', dient te worden toegevoegd: 'behoudens de mogelijkheid van een referendum'.
2. Maak een initiërend referendum mogelijk.	Art. 4 Wrr.	Na de bepaling dat een referendum kan worden gehouden over a. Wetten en b. Stilzwijgende goedkeuring van verdragen, dient een lid c. te worden toegevoegd dat luidt: 'Onderwerpen die burgers zelf voorstellen.'
3. Bied de regering een 'tegeninitiatief'.	Art. 4a Wrr.	Een nieuw artikel 4a moet worden toegevoegd, luidende: 'De regering kan een tegeninitiatief indienen dat vervolgens gelijktijdig met het in artikel 4 lid c bedoelde referendum kan worden voorgelegd.' Kiezers kunnen in dat geval 3884 stemmen uitbrengen: over het volksinitiatief (voor of tegen), over het tegeninitiatief (voor of tegen), en over welke van deze twee voorstellen de voorkeur zou genieten indien zij allebei een meerderheid zouden behalen.
4. Maak ook het initiërend referendum bindend	Art. 82 Gw.	Na 'voorstellen van wet kunnen worden ingediend door of vanwege de Koning en door de Tweede Kamer der Staten-Generaal', dient te worden toegevoegd: '...alsmede via een initiërend referendum.'
	Art. 67 lid 3 Gw.	Na 'de leden stemmen zonder last', dient te worden toegevoegd: '...behoudens de gevallen waarin middels een referendum door de bevolking zelf uitspraak is gedaan.'
5. Schrap de opkomstdrempel	Art. 3 Wrr.	De zinsnede '...en de opkomst bij het referendum ten minste dertig procent van het totale aantal kiesgerechtigden bedraagt' dient te worden geschrapt.
6. Maak een referendum verplicht bij soevereiniteitsoverdracht.	Art. 91Gw.	Nieuw lid 4: 'Verdragen waarmee soevereiniteit wordt overgedragen kunnen slechts middels een referendum worden geratificeerd'.

Forum voor Democratie

Epiloog

Er gaat geen dag voorbij zonder dat de gewone mensen die in ons land wonen, werken, hun kinderen opvoeden, hun huurwoning of hypotheek betalen, sparen voor hun vakantie en meeleven met hun favoriete sportteam, geen dag gaat er voorbij zonder dat deze mensen in gewone wijken met een gewone woning en een heel gewoon leven, een uithaal krijgen van het establishment.

Nederlandse politici, academici, journalisten, rechters, ambtenaren en managers – de elites, kortom – gaan graag met elkaar in debat over de meest uiteenlopende onderwerpen. Ze zijn het over tal van zaken oneens. Het fileprobleem, globalisering, zorgpremies en de zin en onzin van groene stroom. Maar over één ding bestaat geen verschil van mening: het volk is redeloos, dom, kortzichtig, boos, intolerant, haatdragend, agressief, onverantwoordelijk en niet te vertrouwen.

Of die visie nu geuit wordt via verkapt hiërarchisch onderscheid tussen 'hogere' en 'lagere' mensen (ingedeeld naar 'opleiding'), via nooit gedefinieerde diskwalificaties van politieke voorkeuren ('populisme', 'onderbuik') of via de impliciete ophemeling van de eigen stemkeuze ('het gematigde midden') die zou staan tegenover de 'extreme' of 'radicale' visie van andersdenkenden – steeds komt weer dezelfde grondgedachte naar boven: wij, de lezers van de kwaliteitskranten, de gestudeerden, de inwoners van de sjieke wijken; wij die de macht in handen hebben – we weten het allemaal veel beter.

Dit rapport heeft gepoogd deze diepgewortelde overtuiging eerst te verklaren (vanuit de aristocratische traditie) en vervolgens te problematiseren (vanuit het structuurprobleem van de

vertegenwoordigende democratie). Een systeem dat onvoldoende *checks and balances* heeft ontaardt in tirannie. En vanzelfsprekend moet gewaakt worden voor tirannie van de meerderheid - maar minstens zo gevaarlijk is tirannie van de minderheid. Hoe 'hoogopgeleid' die minderheid ook moge zijn.

Op dit moment is minder dan 2% van de bevolking lid van een politieke partij. Nog kleiner is het deel dat daadwerkelijk *actief* lid is. Niettemin worden vrijwel alle hoge bestuurlijke functies vergeven aan partijleden. En terwijl periodieke verkiezingen op zichzelf de reële invloed van burgers al zeer beperken (zoals besproken in dit rapport), is deze zeggenschap de afgelopen decennia nog verder ingeperkt door supranationale wet- en regelgeving waar überhaupt vrijwel geen democratische invloed op kan worden uitgeoefend.[143]

De hoeveelheid beschikbare informatie en de mogelijkheden voor burgers om zich te organiseren zijn groter dan ooit - maar hun reële invloed op beslissingen die hun dagelijks leven soms beslissend kunnen bepalen wordt steeds kleiner. Deze situatie is ongezond en op termijn onhoudbaar.

In zijn hoofdwerk *Das deutsche Genossenschaftsrecht* (1868-1913), suggereert de Duitse cultuurfilosoof Otto von Gierke dat de rechtspersoonlijkheid het belangrijkste, onderscheidende gegeven van de Westerse beschaving is. Anders dan bijvoorbeeld de Chinese, de islamitische en de communistische wereld, kennen wij een *persoonlijke* staat (zoals Hegel de term muntte) die een historische continuïteit kent en aanspreekbaar is op zijn daden - ook wanneer de *daders* niet langer aan de macht zijn.[144] Hierdoor zou een betrokken, verantwoordelijk, democratisch burgerschap tot ontwikkeling zijn gekomen dat uiteindelijk de

economische, intellectuele en technologische bloei van de Westerse wereld verklaart.

Precies deze *persoonlijke* staat dreigt te verdwijnen als burgers de staat niet meer als vriend zien; als de staat niet meer 'van de mensen, voor de mensen, door de mensen' is: als de staat van hen vervreemdt. En juist daarom is het van het grootste belang dat de democratische crisis van onze tijd wordt opgelost. Dit onderzoek betoogt dat het referendum dé manier is om die relatie tussen de staat en zijn burgers (of liever: tussen de burgers en hun staat) te herstellen.

De komende decennia zullen we geconfronteerd worden met grote vragen: hoe gaan we om met het milieu, de toenemende druk op de natuurlijke omgeving, de oprakende hulpbronnen? Wat wordt de rol van de Europese Unie in ons leven? Willen we überhaupt nog wel in de Europese Unie? Welke houding neemt Nederland aan tegenover de voortgaande immigratie(druk) en tegenover de islam? Wie zijn onze geostrategische partners en met welke middelen ondersteunen we hen? Hoe stellen we ons op tegenover Rusland, Turkije, Amerika?

Met een goed opgeleide bevolking; met alle toegenomen initiatiefmogelijkheden en enorme rijkdom aan informatie via internet; met alle inzicht die we hebben in de structuurproblemen van de representatieve democratie – met al die zaken tezamen genomen is er volop reden om de directe democratie een plaats te geven in ons bestel.

Het is tijd voor Democratie 2.0.

Waar wachten we nog op?

© Forum voor Democratie

Forum voor Democratie

© Forum voor Democratie

Noten

[1] Het hier beschreven stelsel is het 'parlementaire', dat op enkele punten verschilt van het 'presidentiële' – met name waar kiezers behalve hun parlementsleden, ook direct mogen stemmen voor een regeringshoofd. Het parlement kan de regering dan niet meer, via de zogeheten 'vertrouwensregel', naar huis sturen. Maar zoals blijkt uit de rest van dit rapport, gelden de besproken problemen van de representatieve democratie in beginsel in gelijke mate voor het parlementaire én het presidentiële stelsel. Zoals de Franse schrijver Michel Houellebecq het systeem in zijn land (dat een presidentieel stelsel kent) beschrijft: 'Er werd een centrumlinkse kandidaat gekozen, al naargelang van zijn individuele charisma voor één of twee periodes (...) daarna kreeg de bevolking genoeg van die kandidaat en meer in het algemeen ook van centrumlinks; er viel een *democratische slingerbeweging* te constateren en de kiezers brachten een centrumrechtse kandidaat aan de macht, afhankelijk van zijn persoonlijkheid eveneens voor één of twee periodes. Vreemd genoeg waren de westerse landen bijzonder trots op dat verkiezingssysteem, dat toch weinig méér inhield dan verdeling van de macht tussen twee rivaliserende gangs', in: *Onderworpen* (2015) 39-40.

[2] Prof. dr. Wim Couwenberg ging zelfs nog verder toen hij in 1998 schreef: 'In plaats van te fungeren als een effectief platform van politieke controle en verantwoording worden algemene verkiezingen een verplicht politiek ritueel om de politieke klasse aan een formele legitimatie te helpen, maar verder zonder inhoudelijke betekenis. S.W. Couwenberg, 'Decadentie als historisch en polemisch begrip', in: *Tekos* (1998) 39-58. Zie ook Michiel Visser, 'James Burnham (1905-1987)', in: Thierry Baudet & Michiel Visser, *Conservatieve Vooruitgang. De grootste denkers van de 20ste eeuw* (Amsterdam: Prometheus / Bert Bakker 2007) 248-265, waarin democratie wordt geduid als 'politiek theater in de vorm van een "verkiezingsstrijd" tussen partijen die over alle wezenlijke kwesties eender denken, [en] schijnparlementen waar voor de ogen van de argeloze toeschouwer fel wordt gedebatteerd, terwijl alle echte beslissingen elders en door anderen worden genomen.'

[3] Zie hierover bijvoorbeeld het 'Burgersperspectieven' rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau uit 2015: https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2015/Burgerperspectieven_2015_4, maar ook: Stefaan Walrave, Jonas Lefevre en Marc Hooghe, 'Volatiel of wispelturig?

Hoeveel en welke kiezers veranderden van stemvoorkeur tijdens de campagne?', in: Kris Deschouwer, Kris, Pascal Delwit, Marc Hooghe en Stefaan Walgrave, *De Stemmen van het Volk* (VUB Press, 2010) 29-50.

[4] Thierry Baudet, *De Aanval op de Natiestaat* (Amsterdam: 2012).

[5] Zie hierover: Josje den Ridder, Schakels of obstakels? Nederlandse politieke partijen en de eensgezindheid, verdeeldheid en representativiteit van partijleden (2014, Doctoral Thesis, Leiden University). Online beschikbaar via: https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/29715. De Schaduwkamer – waarin burgers zelf op wetsvoorstellen die in de Kamer zijn behandeld konden stemmen- stemde in meer dan de helft (!) van de gevallen anders dan het parlement. De leden van de Schaduwkamer stemden bijvoorbeeld voor uitstel van de aanschaf van het tweede JSF-toestel (90 procent), een voor een verbod van rituele slachtingen (77 procent) en een lager salaris van politici (69 procent). In de Tweede Kamer werden al deze moties echter verworpen. Zie hierover bijvoorbeeld: http://www.ad.nl/binnenland/schaduwkamer-stemt-vaak-anders-dan-parlement~a5fb44e9/.

[6] Pepijn van Houwelingen, 'Societal pessimism in Japan, the United States, and The Netherlands', in: Japanese Journal of Political Science / Volume 17 / Issue 03 / September 2016, pp 427-450 (Cambridge University Press 2016).

[7]In de Verenigde Staten is het percentage van de bevolking dat de overheid vertrouwt gedaald van 73% naar 24% tussen 1958 en 2014. Zie het artikel in de New York Times: http://www.nytimes.com/2015/07/04/upshot/the-long-decline-of-trust-in-government-and-why-that-can-be-patriotic.html?_r=0.

[8] Peter Mair, *Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy* (London: Verso, 2013) 1.

[9] http://www.volkskrant.nl/opinie/-teloorgang-van-de-politieke-partij-is-onomkeerbaar~a4321183/.

[10] http://www.stand.nl/stellingen/Binnenland/Ons-partijpolitieke-systeem-achterhaald.

[11] Raad voor het Openbaar Bestuur, *Vertrouwen op Democratie* (Februari 2010). Online beschikbaar via: http://www.rob-rfv.nl/documenten/migratie/boekje_advies_vertrouwen_op_democratie.pdf.

[12] Aldus onderzoek van prof. Frank Hendriks, zie : https://www.prodemos.nl/nieuws/het-einde-van-de-consensusdemocratie/.

[13] In 2015 is het totale ledenaantal gedaald met 3,2% van 295.443 naar 286.851. In 2014 en 2013 nam het ledental af met 4,4% respectievelijk 1.9%. De grootste daling van het aantal leden bevindt zich in de zogeheten 'middenpartijen': het CDA, de PvDA, en de VVD. Laatstgenoemde partij had de grootste daling met 8%. De PvdA en het CDA hadden een daling van 6,3% respectievelijk 5,5%. Zie het persbericht van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen: http://pub.dnpp.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/DNPPpersberichten/pers_lt2015.pdf.

[14] Zie bijvoorbeeld: Rens van Tilburg, 'Wie redt een failliet politiek systeem?', in: *De Volkskrant,* 11 augustus 2010. http://www.volkskrant.nl/opinie/wie-redt-een-failliet-politiek-systeem~a2448744/.

[15] Maarten van Rossem, *Waarom is de burger boos? Over hedendaags populisme* (Amsterdam, 2010) 123.

[16]http://www.volkskrant.nl/opinie/de-griekse-crisis-komt-niet-door-te-weinig-maar-te-veel-democratie~a4086952/.

[17] Heere Heeresma jr., 'Weg met de democratie!', in: *Trouw*, 3 mei 2016. http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/4293858/2016/05/03/Weg-met-de-democratie.dhtml.

[18]http://www.elsevier.nl/buitenland/achtergrond/2016/05/juncker-klaagt-premiers-luisteren-te-veel-naar-kiezers-302667/.

[19] Zomergasten, 2011.

[20] http://uk.businessinsider.com/obama-slams-trump-during-rutgers-speech-2016-5?r=US&IR=T.

[21] John Gray, 'No panacea for political ills: Why democracy is in trouble', in: *The New Statesman,* 30 augustus 2013. Online beschikbaar via:

http://www.newstatesman.com/politics/2013/08/no-panacea-political-ills-why-democracy-trouble.

[22] http://www.corriere.it/cultura/15_novembre_19/attentati-parigi-houellebecq-io-accuso-hollande-difendo-francesi-eafac2b2-8e84-11e5-aea5-af74b18a84ea.shtml.

[23] http://www.geenstijl.nl/archives/images/vragenvanmauriceovergeenpeil.pdf.

[24] https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2016/Burgerperspectieven_2016_1

[25] Zie hierover bijvoorbeeld: Wilco Dekker en Ben van Raaij, 'Nederlandse Bestuurlijke Elite: laat meer vluchtelingen toe', in: *De Volkskrant,* 19 december 2015. http://www.volkskrant.nl/binnenland/nederlandse-bestuurlijke-elite-laat-meer-vluchtelingen-toe~a4210711/

[26] Voor een systematisch overzicht van de verschillende supranationale instituties en hun groeiende invloed op het dagelijks leven van burgers, zie Thierry Baudet, *De Aanval op de Natiestaat* (Amsterdam: 2012).

[27] Na inzet door PvdA oud-kamerlid Niesco Dubbelboer vanaf 2003 werd het Burgerinitiatief in 2006 gerealiseerd. Trouw publiceerde in 2014 een artikel met de constatering dat nog geen enkel burgerinitiatief geleid heeft tot politiek resultaat. Dubbelboer zegt dat het komt door de strenge regels rondom het indienen van een burgerinitiatief. Zo mag er bijvoorbeeld geen burgerinitiatief ingediend worden over een onderwerp dat in de 2 jaar daarvoor al besproken is in de Tweede Kamer. In 2014 werden een aantal voorgestelde maatregelen van het burgerinitiatief *Betere diagnose- en behandelmogelijkheden ziekte van Lyme* unaniem door de kamer gesteund. Andere voorbeelden van burgerinitiatieven zijn in 2012 een initiatief over het verhogen van de AOW, in 2013 een initiatief over sancties tegen Israël onder leiding van o.a. Dries van Agt, en in 2014 een initiatief van het Burgerforum EU over een verplicht referendum bij machtsoverdracht aan de EU. Zie daarover: http://www.trouw.nl/tr/nl/4500/Politiek/article/detail/3627650/2014/04/03/Burgerinitiatief-strandt-keer-op-keer-in-Kamer.dhtml.

[28] Zie hierover bijvoorbeeld het rapport *Burgerperspectieven 2016* van het Sociaal Cultureel Planbureau waarin wordt aangegeven dat het vertrouwen in de Tweede Kamer en de regering onder het gemiddelde ligt van de periode tussen 2008-2016. Nu is het 48% respectievelijk 44% van de bevolking die voldoende vertrouwen heeft. Dit staat tegenover het gemiddelde van de periode 2008-2016, 54% respectievelijk 51%. In het onderzoek *Sociaal en institutioneel vertrouwen 2012/2014* komt naar voren dat in de periode 2012-2014 bijna tweederde van de bevolking weinig tot geen vertrouwen heeft in de Tweede Kamer. Alleen de pers scoort lager in vertrouwen dan de Tweede Kamer in 2014. In de Tweede Kamer heeft 34,6% vertrouwen. 31,3% van de bevolking heeft vertrouwen in de pers.

[29] Zie hierover bijvoorbeeld: J.L. Heldring, 'Democratie is niet zo ideaal als vaak wordt gedacht', in: *Elsevier,* 7 juli 2012.

[30] Zoals bijvoorbeeld gebeurde in 2015 en 2016 toen verschillende gemeentes besloten om grote asielzoekerscentra te plaatsen en buurtbewoners slaags raakten met de ME.

[31] Plato, *Gorgias*, zie: http://www.globalgrey.co.uk/Books/Philosophy/Works-Of-Plato-Volume-1.pdf (2014) 248.

[32] Volgens Plato leidt politieke gelijkheid er uiteindelijk toe dat mensen ook niet meer kunnen omgaan met hun onderlinge verschillen – in talent, persoonlijkheid, economische situatie, status… het gevolg is een steeds sterker tribalisme en rivaliserende facties die elkaar naar het leven staan. Steeds groter worden chaos leidt vervolgens tot de roep om een sterke leider die de orde herstelt. De mensen die kritische vragen stellen – de denkers en intellectuelen – worden als eerste de mond gesnoerd. Zo brengt democratie volgens Plato teweeg dat de maatschappelijk vooruitstrevende en waardevolle personen worden verstoten uit de politiek (en uiteindelijk uit de maatschappij). De terechtstelling door de Atheense volksvergadering van zijn leermeester Socrates zag plato als bewijs van deze noodlottige dialectiek van de democratie.

[33] George S. Sabine, *A History of political theory. Third edition. Revised and enlarged* (London: George G. Harrap 1948) 86.

[34] A.N. Whitehead, *Process and Reality: An Essay in Cosmology* (1929) deel 2, hfd. 1, par. 1.

[35] Niccolò Machiavelli, *Discorsi*, *Gedachten over Staat en Politiek*, vert., ingel. en v. aant. voorz. door Paul van Heck, (Amsterdam, 2007) 100.

[36] Titus Manlius Torquatus was tweemaal dictator - in 353 en in 348 (v. Chr.). De bijnaam 'Torquatus' komt van de Keltische aanduiding voor ketting - een *torque*. Titus Manlius zou de halsketting van een verslagen vijand fier om zijn eigen nek hebben gedragen en zo zijn bijnaam hebben verworven.

[37] Machiavelli, *Discorsi,* 147-148.

[38] Jean-Jacques Rousseau, *Het maatschappelijk contract of beginselen van het politiek recht* (1762), Boek I, (vert. G. van Roermund, Utrecht/Amsterdam 1977) 17.

[39] De argumenten van Brutus tegen de Amerikaanse federatie zijn een-op-een toepasbaar op de huidige Europese Unie. Zie daarover bijvoorbeeld: Matt Mayer, *Founding Debates. Where should the power over our lives reside?* (Dublin, Ohio: 2013).

[40] Zie hierover bijvoorbeeld Federalist no. 10. Madison en Hamilton waren niet de enigen die republiek en democratie als tegenstelling zagen. Ook Rousseau benadrukt bijvoorbeeld het grote verschil tussen 'het vrije volk dat zichzelf de wet voorschrijft', en 'het volk dat vertegenwoordigers kiest om, in zijn naam, de wetten te schrijven'. Na tweehonderd jaar experimenteren met de parlementaire democratie zijn we aan het huidige systeem gewend geraakt. Maar voor vele Verlichtingsdenkers was de frase 'parlementaire democratie' een contradictio in terminis. De Franse auteur Bernard Manin haalt in zijn standaardwerk over de parlementaire democratie de beroemde formule van Rousseau aan, die de Engelse democratie van de achttiende eeuw, toch een van de eerste vormen van representatieve democratie in het Westen, beschreef als een vorm van onderworpenheid, slechts onderbroken door korte momenten van vrijheid. Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif* (Parijs 1995) 1.

[41] Zie hierover bijvoorbeeld ook: Andreas Kinneging, *Aristocracy, Antiquity and History. Classicism in Political Thought* (New Brunswick, NJ: Transaction, 2007). Je zou in de anarchistische en utopisch-socialistische splinterstroming een uitzondering kunnen vinden, zoals bij Condorcet, Bakoenin en Kropotkin – maar deze negentiende-eeuwers blijven marginale stemmen.

[42] Deze discussie raakt ook aan de vraag hoe we het conservatisme moeten beoordelen. 'Een mogelijk antwoord op die vraag zou kunnen zijn om het conservatisme te zien als het gedachtegoed van de *losers* van de geschiedenis. Wanhopig keerden zij zich tegen de industrialisatie, de democratisering van het politieke leven, de popularisering van de kunsten, de ontwakende secularisatie, enzovoorts. Voor hedendaagse lezers is de verleiding groot om dit conservatisme weg te zetten als een onaantrekkelijk, gefrustreerd gedachtegoed dat vergeefs tekeerging tegen de tijdgeest. Een variant op deze visie stelt dat conservatieven inderdaad de 'verliezers' van de geschiedenis waren, en dus grotendeels irrelevant, maar dat zij ons, modernen, niettemin een spiegel kunnen voorhouden: ons kunnen wijzen op onze blinde vlekken en tekortkomingen. Er is echter ook een geheel andere conclusie mogelijk. Conservatieven gingen een strijd aan met ideeën als volkssoevereiniteit, universele mensenrechten en rationalisme die voor de radicalen die hen predikten tamelijk absoluut waren. Sprak men van 'democratie', dan was dat een niet door constitutie, Hogerhuis of vertegenwoordigende mechanismen ingedamd bestel, maar een direct of plebiscitair volksbestuur zoals in het oude Athene had bestaan. Sprak men van 'mensenrechten' dan was dat niet een pleidooi voor de in de rechtsstaat ingebedde grondrechten die we nu kennen, maar eerder een oproep tot wereldrevolutie. Wanneer de antirevolutionairen het democratisch absolutisme hekelden en een gematigde staatsvorm verdedigden, dan zou je kunnen betogen dat dit eigenlijk heel dicht in de buurt komt van de constitutionele, representatieve democratieën die na de val van Napoleon in de loop van de negentiende eeuw overal in Europa tot ontwikkeling zijn gekomen. De conservatieve verdediging van autoriteit en gezag, zoals gevestigd in maatschappelijke instanties als parlement en rechterlijke macht, is volstrekt gemeengoed geworden; overal zijn grondwetten ontwikkeld, is een bicamerale

volksvertegenwoordiging ingesteld, niet zelden gecombineerd met een monarchaal element, en zijn de verkiezingen niet vaker dan eens per vier jaar, etc. Zo bezien levert het conservatisme kritiek op iets wat weliswaar in naam, maar niet in daadwerkelijk functioneren tot in onze tijd is doorgedrongen. Dit conservatisme, zo zou evengoed beweerd kunnen worden, heeft zijn taak vervuld, en een remming op de geschiedenis gepresenteerd die zo succesvol was, dat we die als vanzelfsprekend zijn gaan zien.' Thierry Baudet & Michiel Visser (ed.), *Revolutionair Verval. En de conservatieve vooruitgang in de 18de en 19de eeuw* (Amsterdam: Prometheus, 2008) 11-12.

[43] Dit elitisme in de politieke filosofie vertoont een opvallende analogie met het dominante gedachtegoed in de politieke *economie*. In zijn beroemd geworden essay *'Why do intellectuals oppose capitalism?'* doet de Amerikaanse filosoof Robert Nozick een poging om te verklaren waarom de vrije markt, met zijn chaotische, ogenschijnlijk irrationele grillen, zijn decentraliteit en zijn individuele, autonome actoren, voor de meeste academici, schrijvers, politici en ambtenaren dikwijls zo onaantrekkelijk is. Zij zijn gewend te *plannen,* te beheersen, te categoriseren en te organiseren. *Top down is de grondstructuur van al hun activiteit.* Logisch, wellicht, dat ze weinig vertrouwen hebben in al die kleine radertjes die in een kapitalistisch systeem, allemaal op hun eigen manier, een onderdeeltje vormen van de 'onzichtbare hand' die op onbegrijpelijke en grotendeels oncontroleerbare wijze de wereld ordent.

[44] Het citaat komt uit een toespraak van Churchill in het Lagerhuis op 11 november 1947. Winston S. Churchill, *Churchill by Himself: the definitive collection of quotations.* Edited and annotated by Richard M. Langworth, (Londen: Ebury Press, 2008) 574.

[45] In de praktijk is dit uiteraard veel lastiger dan het op papier lijkt. De machtsstructuren die de bestaande partijen ten dienste staan slagen er in verreweg de meeste gevallen in om nieuwkomers buiten de deur te houden, zoals blijkt uit het geringe aantal nieuwe partijen dat in de afgelopen decennia daadwerkelijk is doorgedrongen tot de politieke macht.

[46] In het hierboven reeds genoemde boek *Principes du gouvernement représentatif* betoogt Manin dat verkiezingen zélf al aristocratisch van aard zijn. De grondleggers van ons huidige systeem zagen het dan ook als *strijdig* met werkelijke democratie (en precies daarin lag voor hen dan ook de charme). In de prikkelende openingszin van zijn *Principes du gouvernement représentatif* schrijft hij dan ook dat 'onze hedendaagse democratieën komen voort uit een vorm van bestuur die de oprichters juist *tegenover* de democratie plaatsten'. Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif* (Parijs, 1995) 11. Tegenover verkiezingen staat dan ook traditioneel de benoeming via *loting*. Dit was al zo in het oude Athene, waar ongekozen magistraten tezamen met volksvergadering en gelote bestuurders bestuurden; maar ook in de Romeinse volksvergaderingen en in de latere Venetiaanse en Florentijnse republieken, waar de magistraten eveneens door loting werden gekozen. Zowel in de Franse als in de Amerikaanse *founding debates* waren voorstanders te vinden van meer volksparticipatie; en in de afgelopen

tweehonderd jaar zijn er nog regelmatig groepen geweest die door middel van loting, volksvergaderingen of referenda het volk meer bij het bestuur wilden betrekken. Echter: de voorstanders van de electieve aristocratie hebben het pleit (vrijwel) overal gewonnen. En ook al werd er een verzameling boeiende argumenten voor loting naar voren gebracht – geen van deze debatten hebben een belangrijke rol gekregen in de geschiedenis van politieke filosofie. Opnieuw Manin: 'Voordat de representatieve democratie werd ingevoerd betrok het merendeel van de regimes die de macht op een of andere manier met de burgers deelden — in plaats van een erfelijke monarch; republieken dus — het volk doormiddel van loting, in verschillende vormen.' Bernard Manin, *Principes du gouvernemen représentatif*, 63.

[47] Zie hierover Robert Michels, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy* (Glencoe, 1915).

[48] David van Reybrouck, *Tegen Verkiezingen* (Amsterdam, 2013). Een beter (want grondiger) boek over deze thematiek is overigens: Alan Watkins en Iman Stratenus, *Crowdocracy. The end of politics* (Kent: Urbane Publications, 2016).

[49] Coos Huijsen en Geerten Waling (red.), *De geboortepapieren van Nederland* (Amsterdam 2014) 153. John Locke moet haast wel door de Nederlandse opstandelingen zijn geïnspireerd, toen hij in zijn *Tweede Traktaat over het Staatsbestuur* (1689) schreef: 'Nu kan men nooit aannemen dat het de wil van de samenleving was dat de wetgever de macht zou hebben datgene te vernietigen wat iedereen door toe te treden tot de samenleving beoogt te beschermen en waarvoor het volk zich onderwierp aan de wetgevers die het zelf had aangesteld. Wanneer de *wetgevers* dan ook *proberen het volk zijn eigendom te ontnemen en dat te vernietigen* en het tot slavernij te brengen, onderworpen aan willekeurige macht, brengen zij zichzelf in staat van oorlog met het volk, dat daarop ontslagen is van alle verdere gehoorzaamheid, en alleen nog de gewone toevlucht heeft die God aan alle mensen heeft gegeven tegen wapens en geweld. Wanneer derhalve de *wetgevers* deze fundamentele regel van de samenleving overtreden en uit eerzucht, angst, dwaasheid of corruptie *proberen* zelf *de absolute macht te grijpen* over leven, vrijheid en bezit van het volk, of deze macht *in handen van iemand anders te leggen, verbeuren* zij door deze schending van vertrouwen *de macht* die het volk juist voor het tegenovergestelde doel in hun handen had gelegd. Die macht valt weer toe aan het volk, dat het recht heeft zijn oorspronkelijke vrijheid te hernemen en door het instellen van een nieuwe wetgevende macht (in de vorm die het goed acht) te zorgen voor zijn eigen veiligheid en bescherming, wat het doel is waarvoor men lid is van een samenleving.' John Locke, *Over het Staatsbestuur.* Vertaling F. van Zetten (Amsterdam, 1988) 195-196.

[50] Er is nogal wat discussie over de vraag of de Republiek nu een federatie of een confederatie was. Artikel 5 van de Unie van Utrecht bepaalde een algemene belasting 'eenpaerlick ende op eenen voet tot gemeen defentie derselver provincien'. Deze belastingen bestonden grotendeels

uit accijnzen, heffingen, enzovoorts, per stad en per provincie (er bestond dus geen directe belasting op persoonlijk inkomen - die werd pas ingevoerd in 1798). Een recht van secessie bestond niet expliciet, maar werd ook niet expliciet verboden. Wel werd er veel gedebatteerd over het recht van een provincie (in de praktijk was dat altijd Holland) om zijn eigen weg te gaan, bijvoorbeeld wat betreft buitenlandse politiek (vgl. daarover bijvoorbeeld de zogeheten *Acte van Seclusie* met Cromwell in 1654). Er was dus een constante spanning tussen confederale en federale interpretaties van de Unie van Utrecht.

[51] En onder dat begrip 'burgerij' werd zeker niet (zoals tegenwoordig) het geheel aan inwoners van het land verstaan. Zie bijvoorbeeld artikel 20 van de *Deductie* van François Vranck uit 1587, een destijds invloedrijk staatsrechtelijk traktaat: 'Die gene die verclaren de Souverainiteyt der Landen te wesen bijden Staten, sij niet en verstaen daer mede te spreecken van eenighe particuliere personen ofte gecommitteerde int particulier, maer van haere principalen, te weten die Eedelen ende steden vanden Lande die sij uyt carchte van hare Commissien Representeren.' Dit punt werd later historisch onderbouwd in het beroemde *Tractaet vande oudtheyt vande Batavische nu Hollandsche republique* van de rechtsgeleerde Hugo de Groot uit 1610: 'So wierden dan selfs de lantschappen van elcke Republique eensdeels by de Oversten, ende eensdeels by de genige die uyt het gemeene volck gekoren waren, geregeert. Ende die alsoo elck een gedeelte regeerden, die hadden allegader gesamentlick het gesach over de gantsche republique, ende dat by forme van vergadering.' Hugo de Groot, *Tractaet vande oudtheyt vande Batavische nu Hollansche republique* (Ed. 1988) 52.

[52] De Unie van Utrecht is niet het meest heldere organisatiestuk dat ooit is geschreven, en bovendien veranderden de procedures regelmatig. Maar het was vaak met hangen en wurgen dat gezamenlijke besluiten werden bereikt waarbij de afzonderlijke Staten hun autonomie niet graag prijsgaven. In de regel was echter bij belangrijke beslissingen die de hele Unie raken unanimiteit vereist, met vergaande ruggenspraak tussen gewesten en gedelegeerden, terwijl wisselende coalities steeds vaker hun wensen probeerden door te drukken (met al even wisselend succes).

[53] Burgers (niet te verwarren met 'burgerij' – zie hierboven) waren de inwoners van de stad die het zogeheten poorterrecht hadden. Dit aantal verschilde nogal - maar grofweg zal het tussen minimaal 10 en maximaal 30 procent zijn geweest.

[54] Zie Henk van Nierop, 'Private Interests, Public Policies: Petitions in the Dutch Republic', in Arthur K. Wheelock, Jr. en Adele Seeff, *The Public and Private in Dutch Culture of the Golden Age* (Newark en Londen 2000) 33-39.

[55] Zo was er de Friese dokter Petrus Baardt, die in 1640 een kleurrijk voorstel deed om het 'politieke lichaam' van de staat gezonder te maken door, net als bij een mensenlichaam, niet

alleen aandacht te besteden aan hoofd, armen en benen, maar ook aan de minder zichtbare ledematen waarvoor we ons weliswaar schamen maar die toch essentieel zijn voor ons functioneren. Alle delen van het lichaam zijn even belangrijk, schreef Baardt, en deze 'on-uyt-spreeckelijcke wel-gestelde Democratia' van ieder mens kon als voorbeeld dienen voor de politiek. Baardt vond geen gehoor, en het zou nog enkele decennia duren voor de spanning tussen de politieke bovenlaag en de bredere maatschappij daadwerkelijk tot uitbarsting kwam. Het meest vergaande voorstel voor hervorming kwam ondertussen uit Leiden, waar de broertjes Johan en Pieter de la Court een succesvol textielbedrijf runden en daarnaast een gepassioneerd pleidooi hielden voor een 'populaire regering', oftewel: een democratie. Alleen een democratische regering zou het volle potentieel van de samenleving daadwerkelijk benutten, zo luidde hun theorie - maar ook dat betekende niet dat iedereen zomaar kon toetreden tot de macht: enkel de vermogende, volwassen burgers die niet in loondienst werkten (en natuurlijk alleen mannen) konden geacht worden om vrijuit beslissingen te nemen, en daarom moesten alleen zij het recht krijgen om deel uit te maken van de politieke besluitvorming. Zie hierover verder: Arthur Weststeijn, *De radicale Republiek. Johan & Pieter de la Court, dwarse denkers uit de Gouden Eeuw* (Amsterdam, 2013) 149.

[56] Zie hierover bijvoorbeeld Coos Huijsen, *Nederland en het Verhaal van Oranje* (Amsterdam 2012), die betoogt dat het omarmen van het uiterst impopulaire gedachtegoed van de politiek-correcte elites (met name het multiculturalisme en het Europese project) door Beatrix een fatale beslissing was voor de overlevingskansen van de Oranjes als monarchen van Nederland.

[57] De pamflettekst is bewaard gebleven via de dichter Joachim Oudaan die het noteerde in zijn ooggetuigenverslag van die dag. Zie Lia van Gemert, 'De Haagsche Broeder-Moord: Oranje ontmaskerd', in: *Literatuur* 1 (1984) 268-276.

[58] Benedictus de Spinoza, *Tractatus Politicus* (1677) XI. Voor een uitgebreide bespreking van het democratisch denken van Spinoza en zijn leermeester Franciscus van den Enden, zie: Wim Klever, *Met Oude Grieken, Van den Enden en Spinoza naar echte democratie. Inclusief hertaalde en toegelichte Vrye Politijke Stellingen (1665).* Tweede, herziene en uitgebreide druk van *Democratische Vernieuwing in NL en EU op historische en filosofische grondslag* (Vrijstad: 2007) Online beschikbaar via: http://spinoza.blogse.nl/log/wim-klever-van-den-enden-spinozas-pleidooi-voor-directe-democratie.html.

[59] Joan Derk van der Capellen tot den Pol, *Aan het Volk van Nederland* (Amsterdam: Elsevier 2016) 151.

[60] Ibidem, 152.

[61] W. H. de Beaufort, ed. *Brieven van en aan Joan Derck van der Capellen van de Poll* (Utrecht, 1879) 726. Geciteerd in: Wyger Velema, 'Generous Republican Sentiments: The political thought of Joan Derk van der Capellen tot den Pol', in: Arthur Weststeijn (ed.), *A Marble Revolutionary. The Dutch Patriot Joan Derk van der Capellen and his Monument* (Royal Netherlands Institute Rome, Palombi Editori 2011) 56.

[62] De Beaufort, *Brieven,* 764

[63] De Beaufort, *Brieven,* 765.

[64] Die burgerbewapening is een belangrijk thema voor de patriotten. Dat komt niet uit de lucht vallen: In de 'republikeinse traditie', terug te voeren op (een ongetwijfeld geïdealiseerd beeld van) de Romeinse republiek, kan politieke vrijheid allene maar blijven bestaan als burgers ontsporing van machthebbers desnoods gewapenderhand kunnen corrigeren – zoals bijvoorbeeld geschiedde ten de laatste Ormeinse koning, Tarquinius Superbus, Lucretia verkrachtte en Brutus hem verjoeg (en de republiek vestigde). In onze tijd vinden we dit idee nog altijd terug in Amerika, waar particulier wapenbezit wordt gezien als onvervreemdbaar kernrecht. Zie verder ook Wyger Velema, 'Generous Republican Sentiments: The political thought of Joan Derk van der Capellen tot den Pol', in: Arthur Weststeijn (ed.), *A Marble Revolutionary. The Dutch Patriot Joan Derk van der Capellen and his Monument* (Royal Netherlands Institute Rome, Palombi Editori 2011) 39-67.

[65] De belangrijkste (naar Frankrijk gevluchte, en later weer teruggekeerde) Patriotten waren Johan Valckenaer (1759-1821), Jacob Blauw (1759-1829) en Pieter Paulus (1753-1796).

[66] Maarten Prak, *Republikeinse veelvoud, democratisch enkelvoud. Sociale veranderingen in het Revolutietijdvak 's-Hertogenbosch 1770-1820* (Nijmegen 1999).

[67] Mart Rutjes, *Door gelijkheid gegrepen. Democratie, burgerschap en staat in Nederland 1795-1801* (Nijmegen, 2012) 7-28, 69-120.

[68] Ibidem, 36-39.

[69] Geciteerd in Joris Oddens, *Pioniers in schaduwbeeld: het eerste parlement van Nederland, 1796-1798* (Nijmegen: Vantilt, 2012) 305.

[70] Artikel 31, geciteerd in Rutjes, *Door gelijkheid gegrepen*, 52.

[71] Artikel 27b, van het bij de Staatsregeling behorende reglement, letter E, in: G.W. Bannier, *Grondwetten van Nederland* (Zwolle 1936) 112.

[72] Een vergelijkbare reflex zagen we na het referendum van 6 april 2016 - toen bijvoorbeeld Han ten Broeke in tegenspraak met alle logica beweerde dat de niet-stemmers (zo'n 68 procent) 'niet tegen het verdrag' waren geweest.

[73] Rutjes, *Door gelijkheid gegrepen*, 199-203.

[74] Jeroen Koch, *Koning Willem I (1772-1843)* (Amsterdam 2013).

[75] Het censuskiesrecht hield in dat alle mannen van boven de 23 jaar, die in de directe belastingen voor een minimumbedrag werden aangeslagen, het stemrecht verkregen.

[76] Boudewijn F. Steur. *De keuze om te kiezen: Referenda in Nederland* ('s Gravenhage 2005) 52-53.

[77] Ibidem 53-54.

[78] Ibidem 54-55.

[79] Zie hierover: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28453-1.html.

[80] Zie hierover het uiteindelijke rapport van de commissie: http://resources.huygens.knaw.nl/watermarker/pdf/cc/scans/1967a_cie_cals-donner/verslag/plenair/data/1971-03-29/1971-03-29.pdf.

[81] Confederatie en Statenbond zijn synoniemen. 'Een confederatie is niets meer dan een vorm van georganiseerde maar niet afdwingbare samenwerking tussen soevereine staten. De Verenigde Naties zouden (afgezien van de Veiligheidsraad) als zodanig beschouwd kunnen worden: een vorm van samenwerking tussen staten die uiteindelijk berust op hun instemming. Een statenbond kan nooit een staat zijn. Een 'geconfedereerde staat' is dus een contradictio in terminis, en het Zuiden in de Amerikaanse Burgeroorlog (1861- 1865) staat dan ook bekend als de 'Geconfedereerde staten' (meervoud).' Thierry Baudet, *De Aanval op de Natiestaat* (Amsterdam 2012) 75-76.

[82] (20 x 2) + (6 x 1) = 46. De zogeheten 'halve kantons' zijn: Obwalden en Nidwalden (oorspronkelijk: Unterwalden), Basel--Stadt en Basel -Landschaft (oorspronkelijk: Basel), en Appenzell Ausserrhoden en Appenzell Innerrhoden (oorspronkelijk: Appenzell).

[83] The Federal Chancellery. *The Swiss Federation: A Brief Guide* (Bern 2016) 14-16.

[84] Voor informatie over de Bundesrat zie bijvoorbeeld deze website: https://www.admin.ch/gov/en/start/federal-council/members-of-the-federal-council.html.

[85] Voor informatie over de historie van het presidentschap in Zwitserland zie bijvoorbeeld deze webiste: https://www.admin.ch/gov/en/start/federal-presidency/history-federal-presidency.html.

[86] Leuthard is lid van de Christen-Democratische Partij (CVP/PDC). Voor meer informatie over de lengtes van de ambstermijnen van elk lid van de regering zie deze website: https://www.admin.ch/gov/en/start/federal-council/members-of-the-federal-council.html.

[87] Voor informatie over de historie van het presidentschap in Zwitserland zie bijvoorbeeld deze webiste: https://www.admin.ch/gov/en/start/federal-presidency/history-federal-presidency.html. Politieke en bestuurlijke macht in Zwitserland is verdeeld over drie lagen: federaal, kantonaal en gemeentelijk. De afgelopen decennia zijn er centralisaties geweest van kanton- naar federaal niveau. Toch genieten de 26 kantons een hoge mate van autonomie. Ze bezitten een eigen regering, een eigen parlement, een eigen constitutie. Er zijn dan ook grote verschillen tussen kantons. Het democratisch systeem is in de grotere kantons anders dan in de kleine kantons. Een keer in het voorjaar worden de burgers in de kantons Appenzell Innerrhoden en Glarus opgeroepen om deel te nemen aan volksvergaderingen op het centrale plein in de hoofdsteden om de gedelegeerde en hoge ambtenaren te kiezen of te stemmen over nieuwe wetten en initiatieven. In de kantons Genève en Neuchâtel is het sinds 2015 mogelijk om gebruik te maken van e-voting.

[88] Yannis Papadopoulos, 'How does direct democracy matter? The impact of referendum votes on politics and policy making' in: Jan Erik-Lane ed., *The Swiss Labyrinth: Institutions, Outcomes, and Redesign* (London 2001) 36. Niet alleen op nationaal niveau, maar ook op kantonaal en lokaal niveau zijn constructies te vinden van directe democratie. Voor de institutionalisering van de directe democratie op federaal niveau hadden veel kantons al middelen voor de bevolking om meer directe invloed uit te oefenen op de politieke besluitvorming. Gregory Fossedal beschrijft in zijn boek *Direct Democracy in Switzerland* de ontwikkeling van de directe democratie in de kantons. Het kanton St. Gallen had in 1831 de bevolking al het recht gegeven om elke nieuwe wet te accepteren of te weigeren. Zürich en Bern hadden in de jaren 1830 politieke hervormingen doorgevoerd die het volk meer zeggenschap gaven. Door middel van consultatieve referenda tussen 1832 en 1834 werden deze hervormingen goedgekeurd door de bevolking. In 1845 had bijna elke kanton wel een direct-democratisch instrument ingevoerd. In aanloop tot de Sonderbundskrieg in 1847, waren er demonstraties van de bevolking in verschillende kantons zoals Zürich en Bern. Deze demonstraties werden gevormd door grote bijeenkomsten waarin de demonstranten meer zeggenschap eisten. De politieke elite gebruikte deze bijeenkomsten om wetten en statuten te laten goedkeuren. De bijeenkomsten werden een format voor instituten van kantonale directe democratie die in Zwitserland bekend staan als de de *Landsgemeinde* en de *Gemeindeversammlung*. *Landsgemeinde* zijn verkiezingen waarbij de burgers in de openlucht in de vorm van handopsteken beslissingen ratificeren of verwerpen. Deze

vorm van directe democratie is in de 19e en 20ste eeuw in veel kantons afgeschaft, maar bestaat nog wel in de kantons Appenzell Innerrhoden en Glarus. In beider kantons worden de Landsgemeinde één keer per jaar gehouden en wordt er gestemd over een aantal onderwerpen, zoals het kiezen van de president en ingediende initiatieven. In Glarus is in 2007 een initiatief aangenomen die het mogelijk maakte voor burgers om vanaf 16 jaar deel te nemen aan de Landsgemeinde in plaats van vanaf 18 jaar. *Gemeindeversammlungen*, hetzelfde als *Landsgemeinde* maar dan op gemeentelijk niveau, worden slechter bezocht dan *Landsgemeinde*. Ze komen wel frequenter voor in Zwitserland. 80% van de kleinere gemeentes heeft geen 'gemeenteraad' maar uitsluitend een directe vorm van democratie. De besluiten, voorbereidingen, en de procedures worden wel begeleid door de lokale overheid. Dit is louter een faciliterende rol zoals het opzetten van de stembureaus en het tellen van de stemmen.

[89] Zie hierover bijvoorbeeld: http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17241.php.

[90] Walraven E. J. van Balveren, *Het referendum in Zwitserland* (Charleston 1888) 76-78. Deze revisie is een aantal keer gebruikt om onderdelen van de constitutie te veranderen, zoals in 1891, toen het volksinitiatief werd geïmplementeerd.

[91] Gregory A. Fossedal. *Direct Democracy in Switzerland* (New Brunswick 2005) 90.

[92] Moritz Rittinghausen (1814-1890) was socialist, activist, deelnemer aan de revoluties van 1848 en voorstander van directe democratie. In zijn werk *Die direkte Gesetzgebung durch das Volk* (1877) pleit hij onder andere voor het volksinitiatief en het referendum als onderdeel van een nieuw democratisch systeem.

[93] Kris W. Kobach. *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland* (Dartmouth 1993).

[94] Ibidem.

[95] Ibidem.

[96] https://www.ch.ch/en/upcoming-votes/.

[97] Daarnaast werd er gestemd over het verbieden van speculatie op bepaalde grondstoffen (zoals maïs en graan), over gebruik van genetische modificatietechnologie op embryo's waarbij ziektes zoals het syndroom van down worden geconstateerd, over vergroting van de rechten van asielzoekers in de asielprocedure en en over het oormerken van de belastinginkomsten op benzine voor de constructie en het onderhoud van wegen.

[98] Yannis Papadopoulos, 'How does direct democracy matter? The impact of referendum votes on politics and policy making' in: Jan Erik-Lane ed., *The Swiss Labyrinth: Institutions, Outcomes, and Redesign* (London 2001) 35-46.

[99] Hanspeter Kriesi & Alexander H. Trechsel, *The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensual Democracy* (Cambridge 2008).

[100] http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015-en#page159.

[101] A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (Amsterdam 1968); W. Linder, *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies* (Houndsmill 1998).

[102] Een ander belangrijk agendapunt van deze Progressives was de drooglegging, die er – mirabile dictu! – ook daadwerkelijk kwam tussen 1920 en 1933.

[103] Dit was tot op dat moment zowel in verschillende staten als op nationaal niveau het geval.

[104] Cody Hoesly, 'Reforming Direct Democracy: Lessons from Oregon', in: *California Law Review* (2005) 93 (4), 1148-1149.

[105] Voor meer informatie over NI4D, zie: http://www.ncid.us.

[106] Haynes verwierf in 1900 een plaats in de commissie die een nieuw *City Statute* (een soort grondwet) voor Los Angeles moest opstellen. Hij kreeg voor elkaar dat het volksinitiatief en het referendum onderdeel werden van de gemeentelijke politieke structuur. De rechtbank verwierp uiteindelijk het hele voorstel vanwege een aantal technische fouten. Een nieuwe commissie werd opgesteld – en John Haynes zou er geen onderdeel meer van mogen uitmaken. Samen met Eltwood Pomeroy van de *National Direct Legislation League* slaagde Haynes er uiteindelijk tóch in om de nieuwe commissie te overtuigen en Los Angeles aanvaardde de mogelijkheid voor zijn inwoners om directe inspraak te hebben in het bestuur.

[107] Naast de Legislative Counsel kunnen de initiatiefnemers hulp krijgen van de zogeheten *Secretary of State*. Deze titel verwijst in de federale politiek naar de Minister van Buitenlandse Zaken, maar in Californië beduidt het een algemeen regeringssecretaris. Deze functionaris beoordeelt het initiatief en geeft advies over de mogelijke fiscale consequenties.

[108] Echter: een volksinitiatief moet dit aantal uiterlijk 131 dagen vóór de verkiezingen behalen. Wie zijn burgerinitiatief niet tijdig (dat wil zeggen: 6 maanden + 131 dagen) vóór de

verkiezingen langs de *Attorney General* heeft geloodst, kan daardoor klem komen te zitten en uiteindelijk (veel) minder tijd overhouden om handtekeningen te verzamelen.

[109] Zie: http://www.sos.ca.gov/elections/ballot-measures/qualified-ballot-measures/

[110] 39 daarvan betroffen Grondwetswijzigingen; 74 betroffen eenvoudige wetswijzigingen. Tien betroffen zowel Grond- als gewone wetswijzigingen.

[111] Zie hierover bijvoorbeeld: 'The perils of extreme democracy:

California offers a warning to voters all over the world', in: *The Economist,* 20 april 2011. Online beschikbaar via: http://www.economist.com/node/18586520

[112] Zie hierover onder andere: https://ballotpedia.org/Verbatim_fact_check:_How_much_does_it_cost_to_get_an_initiative_on_the_ballot_in_California%3F#cite_note-1.

[113] Elisabeth R. Gerber, *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation* (Princeton: Princeton University Press, 1999).

[114] Dit stelde bijvoorbeeld Andreas Kluth: 'The people's will California is an experiment in extreme democracy gone wrong', in: *The Economist.* Zie: http://www.economist.com/node/18563638.

[115] http://prospect.org/article/take-initiative-please-referendum-madness-california.

[116] Howard Eastman, 'Squelching Vox Populi: Judicial Review of the Initiative in California', in: *Santa Clara Law Review, 2, 3* (1985) 553.

[117] Het referendum in Hongarije zal plaatsvinden op 2 oktober en gaat over het wel of niet accepteren van het verplichte vluchtelingenquotum vanuit de Europese Unie. In dezelfde maand houdt Italië een referendum over grondwettelijke hervormingen die zijn voorgesteld door minister-president Matteo Renzi en die noodzakelijk worden geacht voor het voortduren van de eurozone. Zie hierover bijvoorbeeld: http://www.cnbc.com/2016/08/02/italys-renzi-vows-to-win-referendum-seen-as-crucial-for-future-of-europe.html.

[118] James Surowiecki, *The Wisdom of Crowds. Why the Many are smarter than the Few* (London: Abacus, 2004).

[119] Zie hierover bijvoorbeeld: Alan Watkins en Iman Stratenus, *Crowdocracy. The end of politics* (Kent: Urbane Publications, 2016)

[120] Zie hierover bijvoorbeeld: Matthias Benz en Alois Stutzer, 'Are voters better informed when they have a larger say in politics? Evidence for the European Union and Switzerland', in: *Public Choice* (2004) 119: 31–59. Op pagina 42 schrijven zij: 'For the variable "referendum", the marginal effect amounts to 1.7%, i.e. citizens in referenda countries are 1.7% more likely to be better informed by one index point than otherwise similar citizens in non-referenda countries. The effect is comparable to the difference in political information between an individual in a middle income category and an individual in the lowest income category.' En op p. 56 schrijven zij: 'Looking at the joint findings for the EU and Switzerland, we believe that our study presents for the first time systematic empirical evidence that voters are better informed when they have a larger say in politics.'

[121] In dit verband is het aardig te wijzen op vergelijkbare argumenten die in de geschiedenis naar voren zijn gebracht om afschaffing van het censuskiesrecht tegen te houden en uitbreiding van het kiesrecht naar vrouwen en - in de Verenigde Staten - naar zwarten te bekritiseren. Deze groepen, die gedurende lange tijd waren uitgesloten van het politieke besluitvormingsproces, zouden onvoldoende begrip hebben van politiek, niet maatschappelijk bewust zijn, en fundamenteel ongeschikt zijn voor bestuurlijke verantwoordelijkheid.

[122] Hier is het voorbeeld van Italië interessant. Net als Zwitserland kent het een lange traditie van referenda - maar anders dan Zwitserland kan louter *aangenomen wetgeving* worden weggestemd (de situatie is dus grofweg vergelijkbaar met de Nederlandse - zij het dat de referenda in Italië wél bindend zijn). Sinds de Tweede Wereldoorlog zijn er drie referenda gehouden over grondwetswijzigingen, en zeventien zogenoemde 'volksreferenda' - over gewone wetgeving. Een referendum kan op twee manieren worden afgedwongen: door een verzoek van vijf van de twintig regionale raden (zeg maar: de Italiaanse provincies); of door het verzamelen van vijfhonderdduizend handtekeningen (die één voor één door een rechter op echtheid moeten worden gecontroleerd). Zie over het Italiaanse referendum bijvoorbeeld: Alexander Chancellor, *A lesson from Italy on the futility of referendums', in: The Spectator, 23 april 2016. Online beschikbaar op http://www.spectator.co.uk/2016/04/a-lesson-from-italy-on-the-futility-of-referendums/*.

[123] Zie hierover bijvoorbeeld: https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/01/12/kabinet-en-vng-eens-over-meer-geld-organisatie-referendum.

[124] Zie hierover bijvoorbeeld: Karel Smouter en Ludo Hekman, 'De blinde vlek van links. Interview met Austin Dicey', in: *De Groene Amsterdammer* (17 februari 2010).

[125] Dit argument heeft ook een zwakte: want als er een moreel argument is voor maximale autonomie, dan is er ook een moreel argument *tegen* elk beroep op de rechten van het collectief - bijvoorbeeld de nationale gemeenschap. Dit is de klassieke impasse van het anarcho-libertarisme, dat zich uiterst moeizaam kan opstellen tegen massa-immigratie en multiculturalisme zonder het eigen uitgangspunt (maximale individuele autonomie) tegen te spreken.

[126] Zie: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2007Z02024&dossier=30372, https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2014Z08629&dossier=33934, en https://www.eerstekamer.nl/9370000/1/j9vvhwtbnzpbzzc/vjsjdsec9jxa/f=y.pdf.

[127] De memorie van toelichting van de Wrr verwijst naar de memorie van toelichting van de eerdere referendumwet (die sneuvelde in de Eerste Kamer). https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25153-3.html.

[128] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25153-3.html.

[129] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/30372/kst-30372-3?resultIndex=105&sorttype=1&sortorder=4#v13.1

[130] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/30372/kst-30372-3?resultIndex=105&sorttype=1&sortorder=4#v13.1

[131] Correspondentie met Forum voor Democratie.

[132] Zie hierover bijvoorbeeld: Sionaidh Douglas-Scott, 'Brexit, the referendum and the UK parliament: some questions about sovereignty', in: *The Constitution Unit* (29 juni 2016). Online beschikbaar via: https://constitution-unit.com/2016/06/29/brexit-the-referendum-and-the-uk-parliament-some-questions-about-sovereignty/

[133] Zo stelde ook VVD-senator Helmi Huijbregts-Schiedon op 8 april 2014 in de Eerste Kamer stelde: 'Ik wil nu graag even stilstaan bij het raadgevend referendum. Daarbij is de volksvertegenwoordiging formeel niet gebonden aan de uitkomst, maar de praktijk is toch anders. De pleitbezorgers van het referendum, verenigd in het Referendum Platform, stellen zelfs letterlijk dat een meerderheid van de Tweede Kamer het zich eigenlijk niet kan veroorloven om de uitkomsten te negeren. Uiteraard bestrijden de indieners deze stelling. Formeel hebben zij gelijk, maar materieel geldt dat voor het platform. In essentie is de werking

van het raadgevend referendum, wanneer is voldaan aan alle gestelde randvoorwaarden, dus bindend.'

[134] De gemeente Son en Breugel wilde het aantal stembureaus verlagen van 10 naar 3. Forum voor Democratie heeft vervolgens een rechtszaak aangespannen tegen de gemeente. Op 14 maart 2016 werd Forum voor Democratie door de Rechtbank Den Bosch in het gelijk gesteld en werd de gemeente gesommeerd om een normaal aantal stembureaus in te stellen.

[135] Kiesraad, *Evaluatie raadgevend referendum 6 april 2016* (Den Haag 2016) 8-9.

[136] Zie verder over Electoral Management Bodies: http://aceproject.org/ace-en/topics/em/emd/emd02/emd02b.

[137] http://www.volkskrant.nl/opinie/regering-negeert-referendumstem-vanuit-het-buitenland~a4239205/.

[138] https://www.vnl.nu/uncategorized/vragen-stemmen-vanuit-buitenland-referendum/.

[139] http://nos.nl/artikel/2097692-hierom-kwamen-miljoenen-kiezers-gisteren-niet-opdagen.html.

[140] http://wetten.overheid.nl/BWBR0036443/2015-07-01.

[141] https://www.eerstekamer.nl/9370000/1/j9vvhwtbnzpbzzc/vjo1jfvahzw5/f=y.pdf

[142] Een andere mogelijkheid is om het initiatiefrecht voor burgers te koppelen aan de thans bestaande regerling voor het Burgerinitiatief. Dit is geregeld via het Reglement van Orde van de Tweede Kamer en het Reglement van de Vaste Kamercommissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven. Zie hierover: https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/alleen_rvomaart2016.pdf en https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/field_uploads/Reglement%20commissie%20Verzoekschriften%20en%20de%20Burgerinitiatieven_tcm181-107409.pdf.

[143] Zie daarover: Thierry Baudet, *De Aanval op de Natiestaat* (Amsterdam, 2012).

[144] Zie Roger Scruton, 'Otto von Gierke and the Corporate Personality', in: *The Philosopher on Dover Beach* (Southbend, Indiana, 1998).

© Forum voor Democratie

Bibliografie

'The perils of extreme democracy: California offers a warning to voters all over the world', in: *The Economist*, 20 april 2011.

Aerts, Remieg et al., *In dit huis: Twee eeuwen Tweede Kamer* (Amsterdam 2015).

Adams, Henry, *The Degradation of the Democratic Dogma* (New York 1920).

Altman, David, *Direct Democracy Worldwide* (New York 2011).

Babbitt, Irving, *Democracy and Leadership (*Indianapolis 1979).

Balveren, W.E.J. van, *Het Referendum in Zwitserland* (Arnhem 1888).

Baudet, Thierry, *De Aanval op de Natiestaat* (Amsterdam 2012).

Baudet, Thierry, en Visser, Michiel (red.), *Conservatieve Vooruitgang. De grootste denkers van de 20ste eeuw* (Amsterdam 2007).

Baudet, Thierry, en Visser, Michiel (red.), *Revolutionair Verval. En de Conservatieve Vooruitgang in de 18de en 19de eeuw* (Amsterdam 2009).

Beaufort, W. H. de, ed. *Brieven van en aan Joan Derck van der Capellen van de Poll* (Utrecht, 1879).

Benz, Matthias, en Stutzer, Alois, 'Are voters better informed when they have a larger say in politics? Evidence for the European Union and Switzerland', in: *Public Choice* (2004) 119: 31–59.

Butler, David, en Ranny, Austin, *Referendums around the World: The Growing use of Direct Democracy* (Washington, DC 1994).

Capellen tot den Pol, Joan Derk van der, *Aan het Volk van Nederland* (Amsterdam 2016).

Commissie Biesheuvel, *Relatie kiezers-beleidsvorming* ('s-Gravenhage 1984).

Dölle, A.H.M., en Sap, J.W., *Directe Democratie* (Utrecht 2004).

Douglas-Scott, Sionaidh, 'Brexit, the referendum and the UK parliament: some questions about sovereignty', in: *The Constitution Unit* (29 juni 2016).

Eastman, Howard, 'Squelching Vox Populi: Judicial Review of the Initiative in California', in: *Santa Clara Law Review, 2, 3*. (1985) 529-554.

Fossedal, G.A., *Direct Democracy in Switzerland* (New Jersey 2005).

Gerber, E.R., *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation* (Princeton 1999).

Gilhuis, Piet, *Pleidooi voor het Referendum. Met commentaren van Jos de Beus, W. Konijnenbelt, I. Samkalden en W.J. Witteveen* (Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, 1984).

Groot, Hugo de, *Tractaet vande oudtheyt vande Batavische nu Hollansche republique* (Ed. 1988).

Hamon, Francis, *Le référendum. Étude comparative* (Parijs 1995).

Hegel, G.W.F., *Grundlinien der Philosophie des Rechts* (1821).

Hoesly, Cody, Reforming Direct Democracy: Lessons from Oregon. *California Law Review*, (2005) 93 (4), 1148-1149.

Hobbes, Thomas, *Leviathan* (Londen 1985).

Houellebecq, Michel, *Onderworpen* (Amsterdam 2015).

Huijsen, Coos en Waling, Geerten (red.), *De geboortepapieren van Nederland* (Amsterdam 2014).

Huijsen, Coos, *Nederland en het Verhaal van Oranje* (Amsterdam 2012).

Kiesraad, *Evaluatie raadgevend referendum 6 april 2016* (Den Haag 2016).

Kinneging, A.A.M., *Aristocracy, Antiquity & History* (New Jersey 1997).

Klever, Wim, *Met Oude Grieken, Van den Enden en Spinoza naar echte democratie. Inclusief hertaalde en toegelichte Vrye Politijke Stellingen (1665).* Tweede, herziene en uitgebreide druk van *Democratische Vernieuwing in NL en EU op historische en filosofische grondslag* (Vrijstad: 2007).

Kluth, Andreas, 'The people's will', in: *The Economist*, 20 april 2011.

Kobach, K.W., *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland* (Dartmouth 1993)

Kofmel, Erich, *Anti-Democratic Thought* (Exeter 2008).

Koning, Henk, *Directe democratie in Nederland* (Maastricht 1995).

Kriesi, Hanspeter en Trechsel, A.H., *The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensual Democracy* (Cambridge 2008)

Lane, Jan-Erik, *The Swiss Labyrinth: Institutions, Outcomes and Redesign* (Londen 2001).

LeDuc, Lawrence, *The Politics of Direct Democracy*: *Referendums in Global Perspective* (Plymouth 2003).

Lijphart, A, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (Amsterdam 1968).

Linder, W, *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies* (Houndsmill 1998).

Locke, John, *Over het Staatsbestuur* (Amsterdam 1988).

Locke, John, *The Second Treatise of Government and a Letter Concerning Toleration* (Mineola 2002).

Machiavelli, Niccolo, *Discorsi*, *Gedachten over Staat en Politiek*, vertaald, ingeleid en van aantekeningen voorzien door Paul van Heck (Amsterdam 2007).

Mair, Peter, *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy* (Londen 2013).

Manin, Bernard, *Principes du gouvernement représentatif* (Parijs 1995).

Mayer, A,J, *The Persistence of the Old Regime* (New York 1981).

Montesquieu, Charles de, *Over de Geest van de Wetten* (Amsterdam 2006).

Nierop, Henk van, 'Private Interests, Public Policies: Petitions in the Dutch Republic', in Arthur K. Wheelock, Jr. en Adele Seeff, *The Public and Private in Dutch Culture of the Golden Age* (London 2000).

Oddens, Joris, *Pioniers in schaduwbeeld: het eerste parlement van Nederland, 1796-1798* (Nijmegen 2012).

Pallinger, Zoltan Tibor et al., *Direct Democracy in Europe: Developments and Prospects* (Wiesbaden, 2007).

Papadopoulos, Yannis, 'How does direct democracy matter? The impact of referendum votes on politics and policy making' in: Jan Erik-Lane ed., *The Swiss Labyrinth: Institutions, Outcomes, and Redesign* (London 2001).

Prak, Maarten, *Republikeinse veelvoud, democratisch enkelvoud. Sociale veranderingen in het Revolutietijdvak 's-Hertogenbosch 1770-1820* (Nijmegen 1999).

Qvortrup, Matt, *Direct Democracy: A comparative study of the theory and practice of government by the people* (Manchester 2013).

Qvortrup, Matt, *Referendums around the World: The Continued Growth of Direct Democracy* (Londen 2014).

Rittinghausen, Moritz, *Die direkte Gesetzgebung durch das Volk* (Köln 1877).

Rutjes, M, *Door gelijkheid gegrepen. Democratie, burgerschap en staat in Nederland 1795-1801* (Nijmegen 2012).

Sabine, George S., *A History of political theory. Third edition. Revised and enlarged* (London 1948).

Scruton, Roger, *The Philosopher on Dover Beach. Essays.* (Southbend, Indiana, 1998).

Strauss, Leo en Cropsey, Joseph, *History of Political Philosophy* (Chicago 1987).

Steur, B.F., *De keuze om te kiezen: Referenda in Nederland* ('s-Gravenhage 2005).

Surowiecki, James, *The Wisdom of Crowds. Why the Many are smarter than the Few* (London: Abacus, 2004).

The Federal Chancellery. *The Swiss Federation: A Brief Guide* (Bern 2016).

Tierney, Stephen, *Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation* (Oxford: Oxford University Press, 2012)

Tocqueville, Alexis de, *Over de Democratie in Amerika* (Amersfoort 2014).

Verhulst, Jos en Nijeboer, Arjen, *Directe Democratie: Feiten, argumenten en ervaringen omtrent het Referendum* (Brussel 2007).

Waling, Geerten, *1848 - Clubkoorts en revolutie. Democratische experimenten in Parijs en Berlijn* (Nijmegen 2016).

Watkins, Alan, en Stratenus, Iman, *Crowdocracy: The End of Politics* (Chatham 2016).

Whitehead, A.N., *Process and Reality: An Essay in Cosmology* (1929).

© Forum voor Democratie

Forum voor Democratie

Forum voor Democratie