

Jos Verhulst & Arjen Nijeboer

# Directe democratie

Feiten, argumenten  
en ervaringen  
omtrent het referendum



Jos Verhulst & Arjen Nijeboer

# Directe democratie

Feiten, argumenten en ervaringen  
omtrent van het referendum

Democracy International  
Brussel 2007

---

Een uitgave van Democracy International  
in samenwerking met Democratie.nu (België)  
en het Referendum Platform (Nederland)

[www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org)  
[www.democratie.nu](http://www.democratie.nu)  
[www.referendumplatform.nl](http://www.referendumplatform.nl)

ISBN 9789078820017

Jos Verhulst & Arjen Nijeboer

„Directe democratie: feiten, argumenten en ervaringen omtrent het referendum“

Met een bijdrage van Michaël Bauwens

Brussel: Democracy International, 2007

Correctie: Thomas Verhulst

Vormgeving: Stephan Arnold

Een uitgave van Democracy International in samenwerking met Democratie.nu (België) en het Referendum Platform (Nederland)

[www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org)

[www.democratie.nu](http://www.democratie.nu)

[www.referendumplatform.nl](http://www.referendumplatform.nl)

Copyright: Dit werk wordt gepubliceerd onder Creative Commons-licentie „Naamsvermelding-Niet-Commercieel-GeenAfgeleideWerken 2.5“. De gebruiker mag dit werk kopiëren en verspreiden onder de volgende voorwaarden:

- Naamsvermelding: de gebruiker dient bij het werk de door de auteur aangegeven naam te gebruiken.
- Geen commercie: de gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken.
- Geen afgeleide werken: de gebruiker mag het werk niet bewerken.
- Bij hergebruik of verspreiding dient de gebruiker de licentievoorwaarden van dit werk kenbaar te maken aan derden.
- De gebruiker mag uitsluitend afstand doen van een of meerdere van deze voorwaarden met voorafgaande toestemming van de rechthebbende.

Meer informatie: [www.creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/](http://www.creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/)

# Dankwoord

Graag willen wij de volgende personen en organisaties bedanken voor hun bijdrage aan de totstandkoming van dit boek. Heiko Dittmer (Antwerpen) en Bert Penninckx (Pellenberg) voor hun ondersteuning van dit project. Michael Efler (Berlijn), Matthias Leimeister (Berlijn), Michael Macpherson (Berlijn) en Frank Rehmet (Hamburg) voor hun hulp bij de research. Gerald Häfner (München), Paul Carline (Edinburgh) en Michaël Bauwens (Antwerpen) voor hun inhoudelijke bijdragen aan respectievelijk de Duitse, Engelse en Nederlandse editie. Stephan Arnold (Halle) voor zijn vormgeving. Bruno Kaufmann (Falun) voor de gelegenheid die hij gaf om dit boek op een serie conferenties van het Initiative & Referendum Institute Europe, waarvan hij directeur is, in diverse Europese landen te presenteren.

Een speciaal woord van dank aan Aimee Lind Adamiak (Ås), Blaž Babič (Ljubljana), Thomas Benedikter (Bozen), David Calderhead (Amsterdam), Nicolas Fischer (Kopenhagen), Amalie Foss (Kopenhagen), Louise C. Larsen (Kopenhagen), Mira Hetteslova (Londen), Daniel Kmiecik (Lille), Andreas Linke (Berlijn), Juan Carlos Madronal (Madrid), Magdalena Musial-Karg (Poznan) en Lilia Zaharieva (Aken) voor hun omvangrijke, vaak belangeloze inzet bij het vertalen, en aan Paul Carline (Edinburgh), María Jesus Garcia (Madrid), Ronald Pabst (Keulen), Thomas Verhulst (Antwerpen) en Bartek Wisniewski (Warschau) voor hun veelal uitvoerige correctiewerk.

Verder dank aan alle personen en organisaties in Europa die bijdragen aan de verspreiding van deze publicatie.

Tevens willen wij een ieder hartelijk bedanken die door een donatie deze uitgave mogelijk heeft gemaakt.

Antwerpen en Amsterdam, mei 2007  
*Jos Verhulst en Arjen Nijeboer*

# Inhoud

Dankwoord . . . . .	5
1. De verborgen kracht van de democratie . . . . .	7
2. Wat is democratie? . . . . .	12
3. Federalisme, subsidiariteit – en sociaal kapitaal . . . . .	23
4. De democratische mens . . . . .	37
5. Lessen uit de direct-democratische praktijk . . . . .	48
6. Mogelijke bezwaren tegen directe democratie . . . . .	69
7. De referendumsituatie in Nederland en België . . . . .	86
Bibliografie . . . . .	98
Over de auteurs . . . . .	103
Over de uitgevers van deze publicatie . . . . .	104

# 1. De verborgen kracht van de democratie

De twintigste eeuw zal niet de geschiedenis ingaan als de eeuw van de informatica, de ruimtevaart of de kernenergie. Zij zal in de toekomst niet herinnerd worden als de eeuw van het fascisme, het communisme of het kapitalisme. Zij zal niet de eeuw zijn van twee wereldoorlogen.

De twintigste eeuw zal de eeuw van de democratie zijn.

In de twintigste eeuw is de democratie - voor de eerste maal in de geschiedenis - op wereldschaal *norm* geworden. Zeker, de norm wordt bijna nergens gehaald, en de democratie wordt overal ter wereld voortdurend vertrappt, maar op enkele uitzonderingen na (Saoedi-Arabië, Bhutan, ...), *beroepen* alle mogelijke regimes zich op democratische legitimiteit. En dat doen zij omdat zij weten dat voor de wereldbevolking democratie de norm is geworden. Dat is een revolutionair gegeven.

In de 19<sup>e</sup> eeuw was democratie eigenlijk nog een kiem. In de Verenigde Staten verscheen het algemeen enkelvoudig stemrecht, maar dat was beperkt tot blanke mannen. Vrouwen en kleurlingen werden niet geacht in staat te zijn tot deelname aan de verkiezingen. Om dezelfde reden moesten arbeiders in Nederland en België decennialang strijden voor electorale gelijkheid. Ook in Zuid-Afrika werden ooit catastrofes voorspeld indien daar algemeen stemrecht zou worden ingevoerd. Achteraf bleken deze bezwaren tegen stemrecht voor vrouwen, arbeiders en kleurlingen telkens opnieuw waardeloos.

In de democratie schuilt een verborgen kracht. In de recente geschiedenis stonden meer democratische regimes herhaaldelijk tegen overweldigend lijkende dictatoriale systemen. Uiteindelijk bleken de meer democratische samenlevingen telkens levenskrachtiger.

## Twee bronnen van kracht

Democratie put haar superioriteit uit twee bronnen.

Vooreerst is een democratisch regime *legitiem*. In een echte democratie is de vorm van het regime per definitie door het volk gewild. Logisch dat zo'n regime op meer interne steun kan rekenen dan een dictatuur.

Ten tweede is een democratie *productiever*. In een autoritair regime hebben de ideeën van de meeste burgers maar weinig kans om de besluitvorming te beïnvloeden. In een democratie is de ideeënbasis veel breder.

Bovendien gebeurt de selectie tussen de ideeën efficiënter in een democratie. Democratie is niets anders dan de maatschappelijke verwerking van individuele ideeën. Een nieuwe idee begint altijd bij een individu, want alleen individuen kunnen denken. Maar die individuele ideeën moeten maatschappelijk gewikt, gewogen en bijgesteld worden. Mensen hebben elkaar nodig om de onvolkomenheden in elkaars ideeën te corrigeren. De kern van de democratie is eigenlijk dit proces van maatschappelijke beeldvorming, waarbij het idee of het voorstel van een enkeling, meestal reeds overgenomen door een kleinere groep (een partij, actiegroep of belangenorganisatie), door de brede samenleving wordt gewikt en gewogen. Dit beeldvormingsproces leidt naar een beslissing. Maar de beslissing moet altijd in een historisch kader worden beke-

ken; de minderheid van nu kan de meerderheid van morgen worden. De eigenlijke beslissingsmomenten verhouden zich ten opzichte van de stroom van beeldvorming als paukenslagen ten opzichte van de volledige symfonie.

Democratische beslissingen zullen op termijn maatschappelijk superieur zijn aan dictatoriale besluiten. Moreel twijfelachtige doelstellingen, die niet het gemeenschappelijk belang nastreven, zullen van nature hun weg zoeken via verborgen kanalen, buiten het licht van de open, democratische besluitvorming. Het beste in de mensen wordt door democratie als het ware uitgelezen, geselecteerd, want wij zien minder goed onze eigen zwakheden dan de zwakheden bij de ander. De democratische weg is de weg waarlangs selectief het maatschappelijk waardevolle zijn weg naar de samenleving kan vinden. Dit betekent niet dat de aanwezigheid van democratische kanalen garant staat voor de kwaliteit van de morele initiatieven van de individuen. Wij kunnen de morele initiatieven van de individuen slechts hoopvol afwachten. Het betekent wel dat zonder democratie moreel waardevolle aspiraties zich niet kunnen verwerkelijken. De politiek kan nooit moraliteit *decreteren*. Maar de politiek kan democratische kanalen scheppen om het moreel kapitaal dat in de individuen sluimert, maatschappelijk te verzilveren.

## Groeiende democratie

De democratie is nooit af. De opmars van de democratie dient gezien te worden als een *organisch proces*. Democratie kan niet ophouden met zich te ontwikkelen, te verdiepen, net zomin als een mens kan ophouden met ademen. Een democratisch systeem dat statisch, onveranderd blijft, sterft af en wordt ondemocratisch. De huidige maatschappelijke malaise vindt haar bron precies in zo'n afstervingsproces. Wij moeten durven erkennen dat de democratie in onze samenleving in stervensnood verkeert.

Onze huidige, zuiver representatieve democratie beantwoordt in feite aan de aspiraties van een eeuw geleden. Dit systeem was geschikt in een tijd toen de meeste mensen hun politieke visie en idealen konden terugvinden in een klein aantal welomlijnde mens- en maatschappijopvattingen, die bijvoorbeeld door de christelijke, socialistische, of liberale zuil werden belichaamd. Die tijd ligt ver achter ons. De beeld- en oordeelsvorming van de mensen is geïndividualiseerd.

De democratische vorm die daarbij hoort, is een parlementair systeem uitgebreid met het *beslissend referendum op burgerinitiatief* (directe democratie), omdat in zo'n systeem een rechtstreekse weg ontstaat van de individuele mens naar het wetgevende en uitvoerende stelsel. In de mate dat burgers meer en meer naar individuele oordeelsvorming tenderen, en partijen hun monopolie als ideologische bakens verliezen, zijn direct-democratische kanalen vereist.

In de westerse landen wenst inderdaad een meerderheid van de bevolking de invoering van het referendum [zie 1-1]. Dit feit alleen reeds zou doorslaggevend moeten zijn om het referendum ook daadwerkelijk in te voeren. Democratie betekent letterlijk: 'volksheerschappij'. De eerste stap in een authentieke volksheerschappij bestaat onvermijdelijk hierin, dat het volk zelf kan bepalen *hoe* die volksheerschappij wordt ingericht en uitgeoefend.

Toch zien we dat de meeste politici zich tegen het referendum uitspreken [zie 1-2]. Opvallend is dat vele politici zich sterker tegen het referendum verzetten naarmate ze meer effectieve macht bezitten [zie 1-3]. Zij voeren daarbij in wesen de argumenten aan die vroeger tegen het stemrecht voor arbeiders of vrouwen werden ingeroepen. Ook nu kan worden aangetoond dat deze argumenten nauwelijks waarde hebben. In hoofdstuk 6 nemen we de voornaamste tegenargumenten onder de loep.

Maar eigenlijk volstaat een blik op de praktijk om in te zien dat de bezwaren ongegrond zijn. Met name in Zwitserland bestaat al meer dan een eeuw een weliswaar onvolmaakt, maar toch zeer interessant voorbeeld van directe democratie (zie hoofdstuk 5). Op alle bestuursniveaus kunnen de Zwitsers wetgevendende volksinitiatieven lanceren. In bepaalde gevallen blijken de burgers daarbij inderdaad frontaal in te gaan tegen de voorkeuren van de politieke en economische elite. Bij referenda over grondwetswijzigingen en soevereiniteitsafdrachten aan internationale organisaties, die in Zwitserland verplicht zijn, wijzen de kiezers een kwart van de parlementsvoorstellen af; wanneer door een burgergroep handtekeningen worden ingezameld om een referendum over gewone wetten af te dwingen, worden zelfs de helft van de wetsvoorstellen niet aanvaard. Maar de bevolking heeft van haar democratische rechten geen gebruik gemaakt om Zwitserland tot een onmenselijke of autoritaire staat te maken! Er bestaat geen doodstraf in Zwitserland en de mensenrechten staan in dat land niet onder druk. En de Zwitserse burgers denken er niet aan om hun superieur democratisch systeem op te geven. (De afkeer van de Zwitserse bevolking voor de Europese Unie hangt onder meer samen met het ondemocratische karakter van de Unie.)

Directe democratie moet niet geïdealiseerd worden. Zij biedt op zich geen enkele oplossing. Maar directe democratie schept wel het noodzakelijke kanaal om in deze tijd goede oplossingen te produceren. De invoering van directe democratie dient niet te gebeuren vanuit een euforische stemming, maar in een geest van 'actief en bewust willen wachten'.

Men mag bovendien de gezondmakende impact niet onderschatten die op zich reeds zou uitgaan van een radicale keuze voor democratisch herstel en democratische verdieping. Kiezen voor meer democratie is altijd ook een keuze voor het spreekrecht van de *ander*. Het is een verklaring van geloof in de morele bekwaamheid die in de medeburger sluimert. In onze door onderling wantrouwen verziekte samenleving is nauwelijks iets te bedenken dat meer gezondmakend kan werken. Ijveren voor een ruimere, directe democratie is per definitie ijveren voor de *ander*, voor zijn spreekrecht, voor zijn waardigheid. Wie alleen maar belangstelling heeft voor de realisatie van zijn eigen doelstellingen, is niet gebaat met democratie. Hij kan zijn energie beter stoppen in de bekendmaking en verspreiding van zijn eigen, particuliere standpunt. Een echte democraat heeft belangstelling voor de individuele standpunten van de *ander*, omdat hij weet dat mensen elkaar nodig hebben om ideeën en intuïties bij te slijpen, te verbeteren, aan te vullen. Dit proces van maatschappelijke beeldvorming vormt de eigenlijke kern van het democratische leven. Hoe intensiever de vereniging of *federering* tussen de mensen is, hoe beter het proces van beeldvorming kan plaatsvinden (het verband tussen federalisme en directe democratie wordt verder besproken in hoofdstuk 3). Directe democratie en federalisme versterken elkaar. Samen vormen ze een 'sterke democratie' (Barber 1984) of 'integrale democratie'.

## „Onze democratie is flauwekul“

Momenteel zijn we van zo'n integrale democratie nog ver verwijderd. De politieke besluitvorming heeft grotendeels buiten het bereik en zelfs buiten het weten van de burgers plaatst. Dit geldt voor bijna alle Europese staten.

In Duitsland heeft de invloedrijke prof. Von Arnim onder andere in zijn studie „Das System“ (2001) de werking van het Duitse politieke bestel ontleed. „Als representatieve democratie een regering *door* het volk en *voor* het volk (Abraham Lincoln) betekent, dan is het snel duidelijk dat het in de praktijk van wat doorgaat voor het meest vrije maatschappelijke bestel dat ooit op Duitse bodem bestaan heeft, niet goed zit met deze grondbeginselen. De staat en de politiek bevinden zich al met al in een toestand waarvan alleen beroeps-optimisten of huichelaars nog zouden kunnen beweren dat deze uit de wil van de burgers voortkomt: elke Duitser heeft de vrijheid om wetten te gehoorzamen met welke hij nooit ingestemd heeft; hij mag de verhevenheid van een grondwet bewonderen welke hij nooit gelegitimeerd heeft; hij is vrij om politici te huldigen die geen burger ooit gekozen heeft, en om ze overvloedig te verzorgen – met zijn belastinggeld, over het gebruik waarvan hem nooit iets is gevraagd.“ De politieke partijen, die in dit systeem de beslissingen nemen, zijn volgens Von Arnim verworpen tot monolithische instellingen. De politieke wilsvorming, die in een democratie van onder naar boven – van de burgers tot het parlement – zou moeten gaan, ligt volledig in de hand van de partijtop. Von Arnim klaagt ook het systeem van partijenfinanciering aan, waarbij politici eigenhandig kunnen bepalen hoeveel belastinggeld hun partijen – die in feite private verenigingen als elke andere zijn – kunnen incasseren. Volgens Von Arnim is het niet vreemd dat politici de steeds luider wordende roep om hervormingen van het politieke systeem blijven negeren, omdat zij anders hun eigen riantie machtspositie zouden ondergraven.

In Groot-Brittannië heeft de Power Inquiry, een commissie die werd ingesteld door maatschappelijke organisaties en door zowel politici als burgers werd bemand, een groot-scheeps onderzoek naar de Britse democratie ingesteld, en vooral naar de redenen waarom zoveel burgers de politiek de rug lijken toe te keren. Zij hield hoorzittingen in het hele land waarbij burgers werden uitgenodigd om hun mening naar voren te brengen en publiceerde het rapport 'Power to the People'. „De enige oorzaak voor de afname van politieke betrokkenheid die bij al onze onderzoeken steeds weer naar voren kwam, is dat burgers zeer wijdverbreid van mening zijn dat er in de politieke besluitvorming onvoldoende rekening wordt gehouden met hun meningen en belangen. De mate waarin dat door het Britse publiek wordt gezien, kan niet voldoende worden benadrukt. Veel, zo niet alle van de in dit rapport aangehaalde verklaringen, kunnen ook worden begrepen als een variatie op dit thema van de zwakke invloed van burgers. (...) Deze opvatting is zeer sterk aanwezig in de vele bijdragen van het publiek die de Power Inquiry heeft ontvangen.“ (Power Inquiry, 2006, p. 72).

De besluitvormingsprocessen in België zijn in 1992 nauwkeurig in kaart gebracht door prof. De Wachter. Hij concludeert: „De formeel democratische institutionalisatie is in België verschrompeld. Meer moderne vormgevingen waarmee de burgers diep in de besluitvorming kunnen doordringen, worden geweigerd, of stuiten minstens op een niet-beslissing.“ (p. 71) „De burger, de kiezer is een zwakke actor in het ingewikkelde en overvolle sociale kluwen van de politieke



beslissingen in zijn land. Hij mist beslissende toegangen tot de top van de machts hiërarchie en tot de besluitvorming. Het wordt allemaal nogal elitair voor hem beklonken. Voor diegenen die een democratische legitimiteitsopvatting toegeedaan zijn, is deze slotsom tegelijk een ontgoocheling en een opgave.“ (p. 371)

In Nederland interviewde journalist Gerard van Westerloo (2002) de politicoloog Daudt. Deze man geldt als de nestor van de Nederlandse politicologie; een hele na-oorlogse generatie politicologen werd door hem opgeleid. Prof. Daudt veegde de vloer aan met de stelling dat Nederland een democratie zou zijn. Zeker, zei Daudt, de grondrechten worden gerespecteerd, maar „laten we het niet met kreten optuigen tot iets dat het niet is: een democratie met vertegenwoordigers van het volk. (...) Onze democratie is flauwekul.“ Omdat Van Westerloo wel eens wilde weten hoe Daudt's collega's hierover dachten, maakte hij een tournee door Nederland langs tientallen leidende bestuurskundigen en politicologen. Overall werd de visie van Daudt bevestigd. In Tilburg stelde hoogleraar Frissen: „In Nederland hebben we een absolute regentenstand die niets te maken heeft met democratie in de directe democratische zin van het woord.“ In Groningen zei hoogleraar Ankersmit: „De politiek is in Nederland naar de periferie verdreven. De democratie als zodanig is er niet meer in te herkennen.“ Hoogleraar Tromp uit Amsterdam: „De politiek in Nederland bewandelt een doodlopende straat. Er komt een crisis, dat kan niet anders. De politieke partij is niet meer dan een netwerk van mensen die elkaar kennen en elkaar ondersteunen.“ Hoogleraar De Beus uit Amsterdam: „De legitimatie van de Nederlandse democratie is een grootscheepse vorm van zelfbedrog en misleiding.“ Hoogleraar Tops uit Tilburg: „Het politieke beest in Nederland is zo goed als getemd.“ Directeur Voerman van het Nederlands Documentatie Centrum voor Politieke Partijen: „Het parlement is niet meer dan een stempelmachine geworden.“ En volgens politicoloog Baakman uit Maastricht „maken we onszelf wijs dat wat wij democratie noemen, ook als democratie functioneert.“

## Afkalvend vertrouwen

De bevolking in de meeste Europese staten beseft dat de besluitvorming weinig democratisch verloopt en heeft haar geloof in het democratisch karakter van de instellingen grotendeels verloren.

In Duitsland bleek uit een onderzoek van TNS Emnid, in opdracht van het tijdschrift Reader's Digest, dat het vertrouwen van burgers in politieke partijen van 1995 tot 2005 gedaald is van 41 procent naar 17 procent. Het vertrouwen in het parlement daalde in dezelfde periode van 58 naar 34 procent, het vertrouwen in de regering van 53 naar 26 procent. „Onder de oppervlakte broedt het geweldig“, commentarieert de politicoloog Karl-Rudolf Korte. „Dit is veel meer dan de traditionele kloof tussen politiek en burger. Inmiddels verachten de burgers hun officiële vertegenwoordigers.“ (*Reader's Digest Online*, 10 augustus 2005) Volgens een onderzoek van Gallup vindt 76 procent van de Duitsers hun politici oneerlijk. (*Die Zeit*, 4 augustus 2005)

Uit een peiling van SOFRES uit 2003 bleek dat 90 procent van de Fransen van mening is dat zij geen enkele invloed op de nationale politieke besluitvorming uitoefent; 76 procent heeft dit gevoel ook bij de gemeentelijke politiek. (*Lire la politique*, 12 maart 2003)

De Belgische socioloog Elchardus onderzocht in 1999 opvattingen van de Belgen over democratie. Hij vatte samen: „Een ruime meerderheid van de kiezers heeft de indruk dat hun mening en hun stem via de politiek niet doordringt tot het beleid. (...) Achteenvijftig procent van de ondervraagden heeft het gevoel dat de politici, eens gekozen, zich 'te goed voelen voor mensen zoals ik'. Dat alles leidt bij ruim een kwart van het electoraat tot uitgesproken wantrouwen: 'eigenlijk is er geen enkele politicus die ik zou durven vertrouwen'. Met positieve uitspraken over politiek en vertegenwoordiging stemt slechts 15 á 23 procent van de ondervraagden in. Het lijkt geenszins overdreven te stellen dat de helft tot driekwart van het electoraat zich machteloos voelt.“ (Elchardus, 1999, p. 36)

Peilingen in Nederland van Maurice de Hond uit 2004 laten zien dat de meerderheid van de Nederlanders weinig vertrouwen hebben in het democratische gehalte van hun staat. 70 Procent is het oneens met de stelling: „Politici luisteren nu beter dan vijf jaar geleden“. Een meerderheid van 55 procent is het oneens met de stelling: „Nederland is een echte democratie“. Een ander onderzoek van De Hond uit augustus 2005 betreft corruptie. Nederlanders denken gemiddeld dat 12 procent van de parlementariërs en regeringsleden corrupt zijn, evenals 18 procent van gemeentelijke en provinciale politici. Van de landelijke ambtenaren denken Nederlanders gemiddeld dat 17 procent corrupt is versus 18 procent van gemeentelijke en provinciale ambtenaren. Overigens gaf een kwart van de overvraagden aan persoonlijk ervaring te hebben met corruptie bij politici, of via bekenden van concrete gevallen te weten ([www.peil.nl](http://www.peil.nl)).

Gallup organiseerde in 2002 een monsterpeiling naar de mate van vertrouwen die de ondervraagden in 17 maatschappelijke 'instellingen' hadden, van het leger en de vakbonden tot het parlement en de multinationals. Hierbij werden 36.000 personen in 47 landen ondervraagd. Van alle instellingen bleek het parlement het minste vertrouwen te genieten: gemiddeld 51 procent heeft weinig tot geen vertrouwen terwijl 38 procent veel tot een tamelijk vertrouwen heeft. (*De Witte Werf*, lente 2003, p. 11)

De internationale corruptiewaakhond Transparency International organiseerde in 2004 een soortgelijke peiling in 62 landen waarbij maar liefst 50.000 mensen werden ondervraagd over corruptie in maatschappelijke instellingen. Politieke partijen werden het meest corrupt geacht; in 36 van de 62 landen stonden zij bovenaan deze twijfelachtige lijst. Op de tweede plaats stonden de parlementen. (*Rotterdams Dagblad*, 10 december 2004)

Men moet niet denken dat dit proces van afkalvend vertrouwen zich onbeperkt kan voortzetten. Een regime dat het vertrouwen van de meeste burgers verloren heeft, is eigenlijk zijn legitimiteit al kwijt.

## 1-1: Wil de bevolking directe democratie?

Ja. Er is nauwelijks een Westers land te vinden waar geen (veelal grote) meerderheid van de bevolking directe democratie wil.

In 1995 bleek uit de 'State of the Nation'-peiling dat 77 procent van de Britten vond dat een systeem moest worden ingevoerd „waarbij bepaalde besluiten via volksstemmingen aan de bevolking worden voorgelegd“ (Prospect Magazine, oktober 1998). Volgens een door *The Sun* (15 maart 2003) gepubliceerde peiling wil 84 procent van de Britten een referendum over de Europese Grondwet. Tegelijkertijd verscheen in de *Daily Telegraph* een onderzoek volgens welke 83 procent van de Britten soevereiniteitsvragen via nationale referenda wil oplossen; volgens slechts 13 procent is dit de taak van de regering. De *Guardian* (29 februari 2000) publiceerde een poll volgens welke 69 procent van de Britten een referendum wilde over het nieuwe kiesstelsel, een plan van premier Blair. Hieruit blijkt duidelijk dat de Britten zelf het laatste woord willen hebben over de inrichting van hun politieke systeem.

In Duitsland is ruim 4 op de 5 burgers voor invoering van het referendum op volksinitiatief. Uit een Emnid-poll uit 2005 bleek dat 85 procent van de Duitsers hiervoor gewonnen is (Readers Digest, 10 augustus 2005) en uit tientallen andere polls komen vergelijkbare cijfers. Emnid vroeg in 2004 de Duitsers ook of zij een referendum over de Europese Grondwet wensen; 79 procent antwoordde bevestigend. Eerder bleek uit peilingen al dat de voorkeur van de Duitsers voor directe democratie door alle partijen heen liep: van de SPD-stemmers is 77 procent voorstander, CDU-stemmers 68 procent, FDP-stemmers 75 procent, Groenen-stemmers 69 procent, PDS-stemmers 75 procent. (*Zeitschrift für Direkte Demokratie* 51, 2001, p. 7)

Volgens een SOFRES-peiling is 82 procent van de Fransen gewonnen voor het referendum op volksinitiatief; 15 procent is tegen (*Lire la politique*, 12 maart 2003).

In Nederland is volgens een SCP-peiling uit 2002, 81 procent van de kiezers voor invoering van het referendum. In 1997 bleek uit een SCP-onderzoek dat bij alle 4 grote politieke partijen een grote meerderheid pro directe democratie is: van de CDA-stemmers 70 procent, PvdA-stemmers 81 procent, VVD-stemmers 83 procent, D66-stemmers 86 procent (Kaufmann en Waters, 2004, p. 131) Volgens een NIPO-peiling uit april 1998 wilde 73 procent van de kiezers een referendum over de invoering van de euro, en uit een peiling van september 2003 bleek dat 80 procent een referendum wilde over de Europese Grondwet (dat in 2005 ook daadwerkelijk werd gehouden). (Nijeboer, 2005) Overigens verwachten Nederlanders veel van democratie. Uit het Nationaal Vrijheids-onderzoek 2004 bleek dat „bevordering van de democratie“ met 68 procent het meest genoemd werd als antwoord op de vraag: „Wat is volgens u vooral nodig voor de wereldvrede?“

Gallup peilde medio 2003 onder Europeanen naar de wenselijkheid van een referendum over de Europese grondwet. Van hen vond 83 procent zo'n referendum „onmisbaar“ dan wel „nuttig maar niet onmisbaar“; slechts 12 procent vond zo'n referendum „nutteloos“. Bij jongeren en hoger geschoolden lag deze hoeveelheid nog hoger (*Witte Werf*, herfst 2003, p. 15)

Ook in de Verenigde Staten wil de meerderheid directe democratie. In 1999-2000 werd de meest omvangrijke peiling naar directe democratie gehouden die ooit in de VS plaatsvond. In alle 50 staten vond men dat er minstens 30 procent meer voorstanders dan tegenstanders waren; gemiddeld in de gehele VS was 67,8 procent voor en 13,2 procent tegen directe democratie. Opvallend was dat duidelijk bleek dat hoe meer referenda er gehouden worden, hoe hoger het aantal voorstanders van directe democratie was. In staten met weinig tot geen referenda was gemiddeld 61 procent voorstander, in staten met een middelmatig aantal referenda was 68 procent voorstander en in staten met meer dan 15 referenda was gemiddeld 72 procent voorstander. „Deze peilingen uit de periode 1999-2000 leveren overtuigend bewijs dat ervaring met volksinitiatieven en referenda de steun voor directe democratie doet toenemen“, aldus Waters (2003, p. 477). Er werd ook gepeild naar de wenselijkheid van een door burgers geïnitieerd referendum op federaal niveau (de Verenigde Staten hebben paradoxaal als een van de weinige landen wereldwijd nooit nationale referenda gehouden, hoewel de directe democratie op deelstaat- en lokaal niveau vaak wijdverbreid is). Hiervan was 57,7 procent voorstander en 20,9 procent tegenstander.

## 1-2: Wil de politieke elite directe democratie?

Nee. Uit de opinie-onderzoeken die onder politici gehouden zijn, blijkt meestal dat een meerderheid van hen tegenstander is van directe democratie.

In Denemarken werden leden van het nationale parlement gevraagd naar hun mening over de stelling: „Er zouden meer referenda in Denemarken moeten zijn.“ Een grote meerderheid van de parlementsleden was hiertegen. Van drie partijen - de sociaal-democraten, de links-liberalen en de centrum-democraten - waren zelfs 100 procent van parlementsleden tegen; daarnaast waren 96 procent van de rechts-liberalen en 58 procent van de conservatieven tegen. Alleen van de socialisten en de Deense Volkspartij was een (grote) meerderheid voor. (*Jyllands Posten*, 30 december 1998)

In Nederland hield politicoloog Tops in 1993 een opiniepeiling onder gemeenteraadsleden. Minder dan een kwart was voorstander van de invoering van het bindende referendum. (*NG Magazine*, 31 december 1993) Een opinie-onderzoek uitgevoerd door de Universiteit van Leiden vond dat 36 procent van de gemeenteraadsleden voor invoering van het facultatief referendum was, en 52 procent tegen. Van de raadsleden van de VVD (rechts-liberalen) en het CDA (christen-democraten) waren gemiddeld zelfs 70 procent tegen. Alleen van raadsleden van GroenLinks (groenen) en D66 (links-liberalen) was een meerderheid voor het facultatief referendum (*Binnenlands Bestuur*, 18 februari 1994).

In België hield het Instituut voor Plaatselijke Socialistische Actie een opinie-onderzoek onder lokale sociaal-democratische politici over het gemeentelijke referendum. Slechts 16,7 procent was onvoorwaardelijk voorstander van het bindende referendum. (*De Morgen*, 31 januari 1998)

Een interessant inzicht in de dynamiek van de elitesteun levert het onderzoek van Kaina (2002). Zij onderzocht de bereidheid van elites in Duitsland om directe democratie in te voeren, waarbij zij onderscheidde in onder andere de

politieke elite, vakbondselite en ondernemerselite. Van de totale elite stemt 50 procent in „hoge“ of „zeer hoge“ mate in met directe democratie; bij de bevolking is dit met 84 procent aanzienlijk hoger. Binnen de elite zijn er echter grote verschillen. Van de vakbondselite ligt de hoge plus zeer hoge toestemming op 86 procent, maar bij de ondernemerselite slechts op 36 procent. Bij de politieke elite zien we een vrij extreem beeld. De hoge en zeer hoge toestemming ligt bij de politieke elite van de post-communistische PDS en de Groenen op maar liefst 100 procent; bij de sociaal-democratisch SPD op 95 procent, bij de liberale FDP op 78 procent, maar bij de CDU/CSU op slechts 34 procent. (Inderdaad heeft een meerderheid van het Duitse parlement al ingestemd met een grondwetswijziging die een tamelijk goed direct-democratisch systeem invoert; alleen is hiervoor een tweederde meerderheid nodig en het zijn met name de CDU-politici die dit blokkeren.) Als we naar de kiezers kijken, is echter zonder uitzondering bij elke partij een grote meerderheid voor directe democratie. De conclusie: de CDU-politici vertegenwoordigen op dit punt niet het volk en ook niet hun eigen kiezers, maar laten hun oren hangen naar de economische elite.

### 1-3: Politieke macht en directe democratie

Het oordeel van vele politici over de wenselijkheid van het referendum hangt nauw samen met hun toegang tot de politieke macht. Hoe meer macht ze binnen het representatief systeem hebben verworven, hoe meer ze gekant blijken tegen directe democratie. Hieronder volgen enkele voorbeelden.

In Zweden werden in de loop van de 20ste eeuw slechts vijf referenda gehouden. De standpunten van de belangrijkste partijen, de Socialistische Partij en de Conservatieve Partij, varieerden al naar gelang ze al dan niet aan de macht waren. De Conservatieve Partij was voor de Tweede Wereldoorlog scherp tegen het referendum gekant; na de oorlog kwam deze partij decennia lang in de oppositie terecht en werd zij een pleitbezorger van het referendum. Bij de Socialistische Partij verliep de evolutie precies omgekeerd: deze partij begon het referendum af te wijzen vanaf het moment dat ze een absolute meerderheid in de Zweedse 'Rikstag' veroverde. Ruin (1996, p. 173) vat samen: „Partijen die in de oppositie zitten of een underdog-positie innemen vertonen de tendens om het referendum te bepleiten. Partijen die in de regering zitten of een leidinggevende positie bekleden vertonen een afwijzende tendens.“

In Baden-Württemberg kwam de christen-democratische CDU na de Tweede Wereldoorlog in de oppositie terecht. Toen in 1952-1953 de grondwet voor deze Duitse deelstaat werd opgesteld, bepleitte de CDU de invoering van het referendum. De toenmalige meerderheid, waarvan de socialistische SPD de belangrijkste partner was, verzette zich ech-

ter tegen het referendum. In 1972 was de situatie anders: Baden-Württemberg werd nu geregeerd door een coalitie van christen-democraten en liberalen. Toen een grondwetswijziging in het vooruitzicht werd gesteld, nam de SPD het initiatief om ook het referendum in te voeren. Er kwam nu heftig verzet van de CDU. Er ontstond een merkwaardige situatie, waarbij SPD en CDU zich konden beroepen op de standpunten die de opponent twintig jaar vroeger had ingenomen. Het resultaat was een compromis: het referendum werd in principe ingevoerd, maar met een gigantische drempel. Om een referendum te verkrijgen moet één zesde van de kiesgerechtigden uit Baden-Württemberg zich binnen een termijn van twee weken ten gemeentehuize als indiener laten inschrijven. Uiteraard kwamen in de decennia daarop geen referenda tot stand. In 1994 schreef een burgergroep heel beleefd: „Helaas kan men zich bij deze wisseling van standpunten niet van de indruk ontdoen dat de houding ten opzichte van de volksstemming bij de partijen vooral ervan leek af te hangen of men de kwestie vanuit de regering of vanuit de oppositie bekeek.“ (*Stuttgarter Memorandum*, 1994, p. 23)

Niet alleen de verdeling tussen oppositie en regerende partijen speelt een rol. Bij het hierboven genoemde Belgische opinie-onderzoek van het Instituut voor Plaatselijke Socialistische Actie, uit 1998, bleek verder dat lokale politici met een uitvoerend mandaat (burgemeester en schepenen) nog minder positief ten opzichte van het referendum stonden dan politici met een vertegenwoordigend mandaat (gemeenteraadsleden), ongeacht of deze laatsten hoorden bij de oppositie- dan wel bij de coalitie-partijen. (*De Morgen*, 31 januari 1998)

Overigens is de invoering van directe democratie niet het enige bestuurlijke thema waaromtrent politieke partijen van standpunt plegen te veranderen in functie van hun machtsdeelname. Voor beperkte herverkiesbaarheid doet zich hetzelfde verschijnsel voor. Van de Amerikaanse kiezers is ongeveer 75% voorstander van beperkte herverkiesbaarheid. Bij parlementsleden op deelstaatsniveau bleek slechts 18% voorstander, en 76% tegenstander te zijn. Bij professionele lobbyisten verkiest niet minder dan 86% onbeperkte herverkiesbaarheid. Dat is niet verwonderlijk, want beperkte herverkiesbaarheid verwoest het 'old boys'-netwerk dat voor een goede lobbyist zo essentieel is. Eén lobbyist verklaarde zelfs uitdrukkelijk: „Lobbyisten onderschrijven de bewering van de voorstanders van beperkte herverkiesbaarheid: deze maatregel zou de gevestigde banden doorbreken en het zaken doen door de belangengroepen bemoeilijken“ (O'Keefe 1999). In Vlaanderen behoorde het systeem van beperkte herverkiesbaarheid aanvankelijk tot de kerndoctrine van de groene partij Agalev: de partij vond dat mandatarissen slechts eenmaal hun mandaat mochten hernieuwen. Toen puntje bij paaltje kwam en enkele electorale kopstukken door deze maatregel hun posten bedreigd zagen, werd het partijstandpunt snel aangepast.

## 2. Wat is democratie?

Democratie verschilt van land tot land, van tijdperk tot tijdperk. Honderd jaar geleden was het algemeen enkelvoudig stemrecht voor mannen omstreden en leek vrouwenstemrecht ondenkbaar. Nu lijkt het onbegrijpelijk dat er ooit een tijd bestond waarin vrouwen niet mochten stemmen en een rijke man meer stemmen mocht uitbrengen dan een arme. Met het referendum zal hetzelfde gebeuren. De tijd zal komen dat niemand nog zal begrijpen dat de bevolking vroeger haar lot niet direct in eigen handen mocht nemen.

Democratie evolueert. Wat is nu - achter de verscheidenheid van het verschijnsel democratie in de verschillende landen - het wezenskenmerk van de democratie? Wat maakt het mogelijk om een democratie te onderscheiden van een niet-democratie? Een dictatuur die zich 'democratisch' noemt, blijft toch een dictatuur. Er moeten objectieve criteria zijn om het onderscheid mogelijk te maken. Het geheel van die criteria noemen we het 'oerbeeld' van de democratie.

### Op zoek naar het oerbeeld

Democratie betekent: 'heerschappij door het volk'. Er bestaan inderdaad vele andere vormen van 'heerschappij' of staatsmacht. In een 'oligarchie' bijvoorbeeld heerst een kleine elite. In een 'timocratie' heersen de rijken. In een 'theocratie' wordt God verondersteld de heerschappij uit te oefenen.

In de twintigste eeuw heeft de term 'democratie' een steeds gunstiger klank gekregen. Vrijwel alle staten beroepen zich op een of andere manier op het democratisch ideaal, zelfs wanneer het regime totalitair is. Tenminste op ideëel vlak heeft de democratie gezegevierd. Dat was anders in de 18de eeuw. 'Democraat' was toen een veel gebruikt scheldwoord.

Omdat staatsmacht wordt uitgedrukt via de wetgeving, betekent 'democratie' dat het volk de wetten maakt. De wetten ontleen in een democratie hun autoriteit aan het feit dat zij op een of andere manier door het volk zijn goedgekeurd. Het wettelijk gezag berust in een oligarchie op de goedkeuring door een minderheid, en in een theocratie op de goddelijke zegen. In de democratie is er geen autoriteit boven het volk.

Wetten leggen verplichtingen op, niet aan het volk in zijn geheel, maar wel aan de individuele burgers. De individuele leden van de gemeenschap worden geacht de autoriteit van de wet te erkennen, omdat zij in principe ook de gelegenheid hadden om mee vorm te geven aan de wet. Zo komt men tot het begrip van het 'sociaal contract' van Jean-Jacques Rousseau: de wetten zijn het resultaat van een sociaal contract tussen gelijkwaardige en mondige burgers. *Een wet is in de democratische visie enkel legitiem wanneer diegenen die geacht worden de wet te gehoorzamen, ook mede vorm kunnen geven aan die wet.*

Het begrip 'sociaal contract' wordt het best in negatieve zin gedefinieerd. Indien de autoriteit van de wetten niet wordt afgeleid uit de autoriteit van God, van de adel, van bezitters van grond, geld of kennis, dan blijft het sociaal contract als enige mogelijkheid over. Wetten ontleen hun autoriteit aan het feit dat het vrije afspraken zijn tussen de leden van de rechtsgemeenschap.

Er wordt nogal eens door politici aan het 'sociaal contract' gerefereerd als een afspraak tussen de burgers en de politici. Dat

contract wordt dan als het ware bij de verkiezingen gesloten. Maar die visie is al door de filosoof Thomas Paine weerlegd in *The rights of man* (1791): „Het wordt gezien als een aanzienlijke vooruitgang naar het vestigen van de vrijheidsbeginselen, om te stellen dat de regering een contract is tussen zij die regeren en zij die geregeerd worden; maar dit kan niet waar zijn omdat dan het gevolg voor de oorzaak wordt geplaatst; want daar de mens eerder bestond dan de regeringen, was er noodzakelijk een tijd dat de regeringen nog niet bestonden, en dus bestonden er oorspronkelijk ook geen geregeerden om zo'n contract mee te sluiten. Het moet dus zo zijn dat de individuen zelf, elk in zijn eigen persoonlijke en soevereine recht, een contract sloten met elkaar teneinde een regering in te stellen; en dit is de enige rechtmatige manier waarop regeringen kunnen ontstaan en het enige principe op basis waarvan zij bestaansrecht hebben.“ (Paine, 1791, 1894, dl. 2, p. 309)

Hoe kunnen burgers samen een sociaal contract sluiten? Uiteraard moeten zij daarvoor samenkomen, overleggen en afspreken. Zo ontstaat de eerste, concrete invulling van de democratische vergadering: de volksvergadering.

Deze volksvergaderingen zijn ook een historische realiteit. In sommige kleine gemeenschappen, bijvoorbeeld in de Verenigde Staten en Zwitserland, spelen volksvergaderingen ook nu nog een rol [zie 2-1]. Het is duidelijk dat de volksvergadering als zodanig niet kan functioneren in een moderne rechtsstaat met miljoenen burgers. Maar tegelijk levert de volksvergadering toch een eerste praktisch beeld van het democratisch ideaal. Laten we dus eerst de essentiële kenmerken van de democratische volksvergadering onderzoeken.

### De beginselen van de volksvergadering

Bepaalde principes zijn in iedere democratische volksvergadering aanwezig.

#### Het gelijkheidsbeginsel

Het gelijkheidsbeginsel vormt de grondslag van de volksvergadering: alle 'mondige' (in de zin van 'toerekeningsvatbare') leden van de gemeenschap kunnen deelnemen aan de volksvergadering en krijgen evenveel gewicht bij de besluitvorming.

Het is niet eenvoudig om dit gelijkheidsbeginsel op een positieve grondslag te baseren. Het is echter zeer eenvoudig om het gelijkheidsbeginsel op een negatieve manier te funderen. Het democratisch ideaal gaat immers uit van de grondstelling dat er geen autoriteit is boven het volk. Dit uitgangspunt betekent per definitie dat iedereen als gelijke optreedt. Indien sommige deelnemers a priori meer gewicht bij de besluitvorming krijgen dan andere, bevindt men zich reeds in de oligarchie.

De stem van iedere mondige mens krijgt dus hetzelfde gewicht. De geschiedenis van de democratie in de twintigste eeuw is grotendeels een strijd om dit beginsel, een strijd die in hoofdzaak op drie fronten werd gevoerd: het algemeen enkelvoudig stemrecht (waarbij elke mens ongeacht zijn bezittingen, leeftijd of bekwaamheden dezelfde stem krijgt), het vrouwenstemrecht, en het stemrecht ongeacht andere biologische kenmerken (bv. stemrecht voor kleurlingen in Zuid-Afrika).

## Het initiatiefrecht

Het initiatiefrecht betekent dat ieder lid van de volksvergadering een gelijk recht heeft om voorstellen in te dienen. De agenda van de volksvergadering wordt dus niet door een elite bepaald.

Het initiatiefrecht is niets anders dan een speciale toepassing van het gelijkheidsbeginsel. Het betekent niet dat de indiening van voorstellen niet aan regels gebonden kan zijn. Men kan bijvoorbeeld bepalen dat een voorstel veertien dagen voor de vergadering moet worden ingediend, of dat een voorstel door minstens honderd leden van de vergadering moet worden ondertekend. Essentieel is dat de regels voor iedereen gelijk zijn.

## De meerderheidsregel

In het ideale geval is er sprake van unanimiteit: iedereen is het eens met een voorstel. Maar meestal zal unanimiteit niet haalbaar zijn. Daarom wordt de meerderheidsregel ingevoerd. Het meerderheidsbeginsel vloeit voort uit het gelijkheidsbeginsel en uit het verlangen om de onlust te minimaliseren: door toepassing van de meerderheidsregel bekomt men het geringste aantal ontevreden. We kunnen ook argumenteren dat iedere andere oplossing dan de meerderheidsregel een ontkenning van het gelijkheidsbeginsel meebrengt. Immers, als we een gekwalificeerde (bijvoorbeeld tweederde) meerderheid hanteren, dan kan een minderheid het winnen van een meerderheid, bijvoorbeeld als 60 procent voor optie A is en 40 procent voor optie B.

De meerderheidsregel heeft een existentiële dimensie. Door de aanvaarding van deze regel erkennen we het menselijk tekort. Uit het bestaan van de minderheid blijkt dat het discussie- en beeldvormingsproces onvolmaakt is geweest. Tegelijk herinnert het meerderheidsbeginsel ons aan het feit dat democratie altijd als een historisch proces moet worden bekeken. De minderheid van vandaag is misschien de meerderheid van morgen. De meeste nieuwe ideeën stoten eerst op tegenstand en afwijzing; later kunnen ze algemeen aanvaard worden. De meerderheidsregel kan eigenlijk maar functioneren wanneer in de gemeenschap deze historische zin voldoende aanwezig is. Wanneer een besluit dat door een meerderheid tegen een minderheid tot stand komt, door die meerderheid buiten ieder historisch perspectief als een soort absolute 'triomf' wordt beleefd, daalt de kwaliteit van de democratie.

De meerderheidsregel staat haaks op alle elitaire tendensen. Autoritaire stromingen erkennen de meerderheidsregel nooit. Zij koesteren altijd één of ander beeld van een 'avantgarde' of elite die haar wil aan de meerderheid mag opleggen. Leninisten zullen spreken van de voorhoede-rol van de communistische partij en van de dictatuur van het proletariaat. Nationaal-socialisten zullen elites aanduiden op basis van raskenmerken. Religieuze fundamentalisten zullen de gelijkberechtiging van vrouwen en andersdenkenden afwijzen, zelfs indien zij de meerderheid vormen.

In een afgezwakte, maar toch nog zeer reële vorm is dit elitair principe ook aanwezig bij de voorstanders van de zogenaamde representatieve democratie. Dewachter (1992, p. 70) verwoordt dit aldus: „Volgens het basisconcept van de ‘parlementaire democratie’ worden de beslissingen getroffen door een selectie van ‘filosofen-prinsen’. Representatief gespreid over het hele grondgebied wordt een steekproef van vertegenwoordigers van het volk verkozen. Doch de verkozenen zelf zijn niet meer representatief; zij zijn niet modaal,

maar zijn de besten. Het parlement is de verzameling van de besten van de natie.“ De voormalige BRD-minister van justitie, Thomas Dehler, verwoordde het als volgt: „Ik geloof dat men de essentie van de democratie miskent als men stelt dat het parlement de voltrekker van de volksovertuiging is. Ik geloof dat het wezen van de representatieve democratie een andere is, dat is de parlementaire aristocratie. De parlementariërs hebben de plicht en de mogelijkheid om vanuit een groter inzicht, vanuit een betere kennis te handelen, als de enkeling kan.“ (Geciteerd in Dewachter, 2003, p. 30) Dehler kreeg voor deze duidelijke verwoording van het elitaire concept achter de zuiver representatieve democratie applaus van zowel christen-democraten als liberalen en socialisten. Het verschil met totalitaire systemen schuilt hierin dat in een zuiver parlementair stelsel de elite een formele meerderheid moet krijgen bij de bevolking. Het zuiver parlementair stelsel en het totalitair systeem hebben wel gemeen dat zij de invoering van wetten toelaten die ingaan tegen de meerderheidswil van de bevolking.

## Het mandateringsbeginsel

Voortdurende unanimiteit is in een democratie onhaalbaar. Daarom maakt de meerderheidsregel deel uit van het democratische 'oerbeeld'. Maar er is nog een tweede probleem. Ook universele deelname bij de democratische besluitvorming zal onhaalbaar zijn. Steeds zullen er leden van de gemeenschap zijn die over bepaalde aangelegenheden niet willen meebeslissen: omdat zij geen tijd hebben, omdat zij vinden dat ze niet voldoende kennis hebben, of omwille van andere redenen. Daarom wordt naast de meerderheidsregel ook de mandateringsregel ingevoerd: wie niet deelneemt aan de volksvergadering, wordt geacht een mandaat te geven aan hen die wel deelnemen.

De mandateringsregel kan niet worden ontweken door een stemplicht of opkomstplicht op te leggen (zo'n opkomstplicht is bovendien ongewenst; zie kader 6-2). Zelfs indien men bij wet besluit dat alle leden van de gemeenschap aan de volksvergadering moeten deelnemen, zal men nog altijd een regeling moeten treffen voor diegenen die deze verplichting niet opvolgen. De besluiten van de volksvergadering zullen immers ook bindend zijn voor die afwezigen.

Het mandateringsbeginsel heeft dus niets te maken met het onderscheid tussen representatieve en direct-democratische besluitvorming. Het mandateringsbeginsel is een direct gevolg van het feit dat wetten per definitie gelden voor alle leden van de gemeenschap. Met andere woorden: ik kan de toepasbaarheid van de wet op mijzelf niet verwerpen met het argument dat ik niet heb deelgenomen aan de totstandkoming van de wet. Door af te zien van deelname aan de besluitvorming omtrent die wet, word ik automatisch geacht een mandaat te geven aan diegenen die wel meebeslissen. Zonder dit beginsel zou ieder individu zich naar eigen goeddunken aan de toepasbaarheid van wetten kunnen onttrekken.

In een direct-democratische besluitvorming via een volksvergadering worden dus formeel gezien altijd twee beslissingen genomen:

- ten eerste komt een mandateringsbeslissing tot stand: iedere burger besluit dat hij zelf deel zal uitmaken van het 'ad hoc parlement' dat de beslissing zal nemen, of dat hij zijn medeburgers zal mandateren (hetgeen hij doet door niet-deelname);
- ten tweede neemt de volksvergadering dan de beslissing over de zaak die ter discussie staat.

## Van volksvergadering tot referendum

Tot nu toe hebben we de volgende elementen verzameld, die onontkoombaar deel uitmaken van de werking van de volksvergadering en die we kunnen beschouwen als aspecten van het 'oerbeeld van de democratie':

- het gelijkheidsbeginsel;
- het beginsel van de volkssoevereiniteit (er is geen autoriteit boven het volk);
- de meerderheidsregel;
- het mandateringsbeginsel.

Behalve op lokaal niveau is de volksvergadering niet bruikbaar in een moderne democratische staat. Dat is ook niet erg. De volksvergadering als democratische *vorm* kan gerust opgegeven worden. Essentieel is dat de fundamentele aspecten of het oerbeeld van de democratie behouden blijven. De volksvergadering is slechts één van de mogelijke uitvoeringen van het achterliggende oerbeeld.

Het systeem van de volksvergadering heeft zijn grenzen. Op een bepaald ogenblik wordt het marktplein gewoon te klein. Bijgevolg moet de publieke discussie anders gebeuren: via de media, via deelvergaderingen enz. De discussie zal dus langer duren en minder direct van aard zijn. Dat is eerder een voordeel dan een nadeel. Er is meer tijd voor overleg, meer gelegenheid om valse argumenten te doorzien. Bovendien zullen we niet meer stemmen bij handopsteking, maar in de beslotenheid van het stemhokje. Zo'n geheime stemming is onmiskenbaar een groot voordeel: iedereen kan zonder sociale druk zijn oordeel uitspreken.

Door deze twee veranderingen wordt de volksvergadering getransformeerd tot een referendum. *Een referendum is in wezen een volksvergadering waarbij de deelnemers niet meer fysiek bij elkaar komen.* Maar tegelijk behoudt het referendum op burgerinitiatief nog alle essentiële kenmerken van de volksvergadering: gelijkheidsbeginsel, initiatiefrecht, meerderheidsregel, mandateringsbeginsel.

Het is interessant dat, met name in Zwitserland, deze overgang van volksvergadering naar referendum op volksinitiatief ook in historisch opzicht heel bewust heeft plaatsgevonden: „In vele kantons werden referendum en volksinitiatief beschouwd als een aanvaardbare vervanging van de directe gemeentelijke volksvergaderingen en van de kantonale 'Landsgemeinden'. De toename van de bevolking had zo'n volksvergaderingen onpraktisch gemaakt. In de kantons Schwyz en Zug werd in 1848 een onmiddellijke en aansluitende vervanging doorgevoerd: de Landsgemeinde werd afgeschaft en het referendum werd ingevoerd.“ (Kobach, 1994, p. 100-101)

## De representatieve democratie

Maar ook het referendum heeft zijn grenzen. We kunnen niet over alle onderwerpen referenda houden: de maatschappelijke kosten van de directe besluitvorming worden gewoon te groot. Niet alleen kost ieder referendum geld. Belangrijker is dat ieder referendum van de burger tijd en inzet vraagt: hij moet zich naar best vermogen een oordeel vormen over de zaak die ter discussie staat, en dan stemmen.

Natuurlijk kunnen overbelaste burgers zich onthouden van deelname aan het referendum en daardoor een mandaat geven aan de gemeenschap van de stemmers. Indien er te weinig belangstellenden zijn, wordt deze procedure evenwel onbruikbaar. Het is absurd om een nationaal referendum te

organiseren over een aangelegenheid waarvoor uiteindelijk slechts een handvol kiezers opdaagt. Niet alleen is de volksvergadering onwerkbaar, maar zelfs het systematisch gebruik van het referendum is ondoenbaar.

Er moet dus een andere oplossing worden gevonden. De essentiële vraag is daarbij: wanneer het referendum als methode om te beslissen niet geschikt is, wie neemt dan wél de beslissing? Normaal wordt het mandateringsprobleem bij het referendum zelf opgelost: de kiesgerechtigden die feitelijk stemmen, krijgen het mandaat van de samenleving. Omdat het iedereen vrij staat om dit mandaat al dan niet op te nemen, wordt het gelijkheidsbeginsel niet geschonden. Maar wie krijgt het mandaat indien het referendum niet plaatsvindt?

De representatieve of vertegenwoordigende democratie is in wezen een techniek om dit mandateringsprobleem op te lossen. Representatieve democratie moet worden ingevoerd zodra de burgers te weinig tijd of belangstelling hebben om mee te werken aan een besluit dat toch genomen moet worden. De maatschappelijke kosten voor een referendum over ieder afzonderlijk onderwerp worden op een gegeven ogenblik *volgens de burgers zelf* te groot in verhouding tot de democratische winst (rechtstreekse toegankelijkheid tot de besluitvorming voor iedere burger). Daarom besluiten de burgers om voor enkele jaren een vast parlement aan te duiden dat het mandaat krijgt om besluiten te nemen voor alle aangelegenheden waarover de burgers niet rechtstreeks wensen te beslissen. De verkiezing van het parlement is dus een speciale vorm van een direct-democratisch besluit: de burgers beslissen wie zal beslissen, en onder welke voorwaarden, over de aangelegenheden waarvoor de bevolking wenst te mandateren.

*Het mandaat dat het parlement krijgt is dus een speciale verschijningsvorm van het mandaat dat bij direct-democratische besluitvorming door de volledige gemeenschap aan de effectieve kiezers wordt gegeven.* Bij direct-democratische besluitvorming (referendum) vormen de effectieve kiezers als het ware een reusachtig ad hoc parlement dat gemandateerd is om over het onderwerp te beslissen. Het enige verschil met de representatieve besluitvorming (stemming in het parlement) is dat het parlement zijn mandaat reeds een tijd voor de stemming kreeg, en het mandaat voor een bepaalde tijdsperiode wordt gegeven. Het is duidelijk dat deze ontkoppeling tussen mandatering en beslissing niet fundamenteel is. Maar het is wel essentieel om in te zien dat het parlement en de gemeenschap van kiezers bij een referendum logisch en formeel op dezelfde voet staan.

## De verhouding tussen referendum en parlementaire besluitvorming

Door de invoering van het representatieve parlement rijst een nieuw probleem. Hoe achterhaalt men voor welke aangelegenheden de burgers toch nog direct wensen te beslissen?

De voorstanders van het zuiver representatieve systeem hebben hun antwoord klaar. Zij bepleiten de almacht van het parlement en verwerpen het referendum. Hierdoor wordt de volkssoevereiniteit, zoals uitgedrukt in het oerbeeld van de democratie, zwaar geschonden. In het zuiver representatieve systeem wordt het opnieuw mogelijk om wetten in te voeren die door een elite worden gewild, maar die door de meerderheid worden afgewezen. Zodra het parlement is geïnstalleerd, kan het vrij tegen de meerderheidswil ingaan. Het initiatiefrecht, dat direct voortvloeit uit het gelijkheidsbeginsel, wordt afgeschaft.

De verdedigers van het ‘zuiver representatief systeem’ verantwoorden dit stelsel met twee hoofdargumenten.

### **Een gedwongen mandaat is er geen**

Ten eerste stellen de verdedigers van het ‘zuiver representatief systeem’ dat de burgers een mandaat geven aan de verkozenen en dat deze laatsten bijgevolg beslissingsrecht bezitten.

Daarbij wordt over het hoofd gezien dat zo’n gedwongen mandatering een innerlijke tegenstrijdigheid vormt. Een authentiek mandaat kan, net als een authentiek geschenk, alleen vrijwillig worden gegeven. Deze vrijwilligheid brengt mee dat de burger vrij moet zijn om het mandaat eventueel niet te geven, maar te kiezen voor rechtstreekse besluitvorming via een referendum. *Een gedwongen mandaat is een schijnmandaat.*

Een parabel kan dit verduidelijken. Veronderstel dat u ‘s avonds wordt staande gehouden door vijf overvallers, die uw portefeuille opeisen. Zij laten u wel de keuze om te bepalen aan welke overvaller u uw geld afgeeft. U geeft uw geld noodgedwongen aan de minst onsympathieke. Deze wordt nadien door de politie ingerekend. Nu zegt die man tegen u tijdens de confrontatie: „Ik heb de portefeuille helemaal niet afgenomen; u hebt mij die portefeuille uit vrije wil gegeven. U was immers volkomen vrij om mij die portefeuille niet te geven.“ De perversiteit van deze redenering is duidelijk. U was inderdaad vrij om het geld al dan niet aan *deze* boef te overhandigen. Maar u was *wél* gedwongen (onder meer door de boef in kwestie) om de portefeuille hoe dan ook af te geven; de vrijheid om uw portefeuille zelf te behouden werd u tegen uw wil afgenomen. Vervang in deze parabel de rovers door politieke partijen en de portefeuille door uw recht op rechtstreekse deelname aan de besluitvorming en u verkrijgt het argument voor de zuiver representatieve besluitvorming. Net zoals uw vrijheid om de portefeuille te overhandigen een schijnvrijheid is, is de mandatering in een zuiver representatief systeem een schijnmandatering, juist omdat ze afgedwongen is. Friedrich Nietzsche (1882, 1999, p. 500) schreef in dit verband: „Het parlementarisme, ofwel de officiële toestemming om uit vijf meningen te mogen kiezen, vindt ingang onder de velen die graag de indruk wekken zelfstandig te zijn en voor hun mening willen vechten. Maar uiteindelijk is het om het even of de kudde een mening krijgt opgedrongen of dat vijf meningen zijn toegestaan.“

Het begrip ‘zuiver representatieve democratie’ is een innerlijke tegenstrijdigheid (te vergelijken met het begrip ‘vierkante cirkel’), zeker indien de meerderheid van de bevolking directe besluitvorming wenst. Indien de meerderheid van de bevolking directe besluitvorming verlangt, is een zuiver representatief systeem per definitie niet democratisch, omdat dit systeem dan door zijn aard zelf tegen de meerderheidswil ingaat (omdat ‘vierkant zijn’ de aanwezigheid van hoeken impliceert, is een cirkel per definitie niet vierkant, omdat de cirkel door zijn aard zelf geen hoeken vertoont).

### **Zelf een partij oprichten**

Voorstanders van de zuiver representatieve besluitvorming hebben nog een tweede argument. Zij zeggen dat het iedereen toch vrijstaat om zelf een partij op te richten en te dingen naar een parlementaire zetel.

Dit antwoord miskent echter het beginsel van de volkssoevereiniteit. Volkssoevereiniteit begint met de mogelijkheid van het volk om te kunnen bepalen hoe een beslissing tot stand komt. Het is heel goed mogelijk dat de grote meerderheid van

de bevolking zich over een bepaalde aangelegenheid rechtstreeks wenst uit te spreken, terwijl tegelijk slechts weinig mensen een parlementair mandaat ambiëren. In een democratie dient deze wens te worden gerespecteerd. Wie tegen de wens van de meerderheid toch decreteert dat rechtstreekse besluitvorming niet toegestaan is en dat men veranderingen verplicht via intrede in het parlement moet realiseren, plaatst zich boven en tegenover de bevolking en schendt de soevereiniteit van het volk. Indien de bevolking over een bepaalde aangelegenheid direct wil beslissen en dit wordt onmogelijk gemaakt, dan is het volk duidelijk niet soeverein. Wanneer een elite aan de meerderheid der burgers de gewenste mogelijkheid tot directe besluitvorming weigert en als ‘alternatief’ de oprichting van een eigen partij opdringt, dan bevoogdt zij die meerderheid en is van democratie geen sprake.

De meeste kiezers stemmen strategisch: gegeven het huidige systeem, welke machthebbers lijken dan het minst schadelijk? Indien de stemmen daadwerkelijk in een geest van democratische mandatering zouden uitgebracht worden, dan zou het huidige wantrouwen van de bevolking richting het parlement, dat door peilingen in heel Europa steeds opnieuw wordt aangetoond (zie hoofdstuk 1), volstrekt onverklaarbaar zijn. In het parlement zetelen geen gemandateerden in de eigenlijke zin, maar wel machthebbers, die door de kiezers boven andere werden verkozen omdat de kiezers nu eenmaal gedwongen zijn om iemand aan te duiden en dan maar de minst schadelijke selecteren.

Er is dus een fundamenteel verschil tussen politieke partijen die het beslissend referendum op volksinitiatief voorstaan en diegenen die de invoering van het referendum bestrijden. Deze laatsten moeten eigenlijk als machtsinstututen worden beschouwd. Enkel partijen die onvoorwaardelijk de invoering van het beslissend referendum op volksinitiatief voorstaan, kunnen als authentiek democratisch worden beschouwd, in de letterlijke zin dat zij een authentieke vorm van ‘volksheerschappij’ nastreven.

## **Parlement en referenda**

Het zuiver representatief stelsel kan dus niet als echt democratisch worden beschouwd. Dit stelsel verplicht a priori tot de aanstelling van een beslissende elite en opent de mogelijkheid om wetten in te voeren die ingaan tegen de volkswil.

Toch kan het representatief stelsel redelijk functioneren in één bijzondere situatie. Wanneer de grote meerderheid van de kiezers akkoord gaat met een zuiver representatief systeem en wanneer de meeste burgers zich bovendien grotendeels identificeren met één van de bestaande politieke partijen, dan is het zuiver vertegenwoordigend stelsel tamelijk legitiem (omdat het door de burgers wordt gewenst). Wellicht deed deze situatie zich in veel Westerse landen bij benadering voor tot pakweg begin jaren zestig van de vorige eeuw.

Maar de tijden zijn veranderd. De meerderheid van de burgers wil wel degelijk referenda en de meeste mensen identificeren zich niet langer eenduidig met een of andere politieke partij (zie kader 1-1). Het systeem van politieke besluitvorming blijft ongewijzigd, maar toch neemt het democratisch tekort drastisch toe omdat de mensen hun maatschappelijke overtuiging steeds slechter via dit systeem kunnen uitdrukken.

Dit kan alleen worden opgelost door het invoeren van het beslissend referendum op volksinitiatief. In samenhang met

het representatief systeem kan het beslissend referendum op volksinitiatief een systeem opleveren dat enerzijds de essentiële kenmerken van de volksvergadering bevat (gelijkheid, initiatiefrecht, meerderheidsregel, mandateringsbeginsel) en anderzijds toch bruikbaar is in een moderne samenleving. We moeten dan wel enkele nieuwe principes invoeren die bepalen hoe representatieve en direct-democratische besluitvorming op elkaar inspelen. Indien men het onmisbare voordeel van de representatieve democratie (geen volksstemming over iedere aangelegenheid) wil behouden, moet met name van de burgers worden geëist dat zij actief hun belangstelling voor directe besluitvorming kenbaar maken. De volksvertegenwoordiging wordt geacht een mandaat te bezitten voor alle aangelegenheden waaromtrent de burgers hun wens tot directe besluitvorming niet actief kenbaar maken.

Indien een groep burgers over een bepaalde aangelegenheid een referendum wil verkrijgen, moet zij dus bewijzen dat bij de bevolking inderdaad een duidelijk verlangen naar directe besluitvorming aanwezig is. In de praktijk wordt dit bewijs geleverd door de verzameling van handtekeningen onder een aanvraag voor een referendum. In Zwitserland bijvoorbeeld komt er op federaal niveau een referendum indien 2% van de kiesgerechtigden daarom vraagt.

## Hiërarchie der wetten

Een wet die via een referendum is goedgekeurd, moet in de wettelijke hiërarchie boven de wetten staan die via het parlement tot stand komen. Meer bepaald is het ontoelaatbaar dat een door het volk rechtstreeks goedgekeurde wet daarna door het parlement weer wordt afgeschaft. Indien een referendum tot stand komt, betekent dit immers dat het volk zich over de betrokken aangelegenheid zelf wenst uit te spreken. Het democratisch mandaat werd bijgevolg in handen gelegd van de kiezers bij het referendum en niet van de leden van het parlement.

In Zwitserland is deze superioriteit van de volkswet op federaal niveau geregeld door de volkswet als een onderdeel van de grondwet op te nemen. Omdat de grondwet in Zwitserland slechts via een referendum gewijzigd kan worden, betekent dit dat een volksbesluit slechts door een ander volksbesluit kan worden opgeheven. Het nadeel is dan wel dat de Zwitserse grondwet is uitgegroeid tot een vreemde mix van algemene bepalingen (zoals die doorgaans in de grondwet plegen voor te komen) en zeer specifieke bepalingen (die normaliter door gewone wetten worden geregeld).

Dat op dit punt wel degelijk problemen kunnen rijzen, blijkt uit het voorbeeld van Oregon. In deze Amerikaanse deelstaat bestaat het beslissend referendum op volksinitiatief, maar het parlement kan wetten die via zo'n referendum tot stand komen via een eenvoudige meerderheid weer afschaffen. Dit is ook gebeurd. Zo kwam er in 1988 een volksinitiatief tot stand dat langere gevangenisstraffen voorzag voor gewelddadige criminelen. Deze wet werd nadien door de wetgevende kamers weer ongedaan gemaakt.

Tegen dit soort praktijken kwam dan een volksinitiatief (Measure 33), met het volgende voorstel:

- wetten die op basis van een volksinitiatief tot stand komen, kunnen tijdens de eerste vijf jaar enkel door een ander volksinitiatief gewijzigd worden;
- na vijf jaar kan een wijziging worden doorgevoerd, maar enkel op basis van 60% der stemmen in beide wetgevende kamers van Oregon.

Dit voorstel werd in november 1996 echter met een nipte meerderheid verworpen.

## Deelnamequorums

Gezien het mandateringsprincipe is het absurd om bij directe besluitvorming deelnamequorums in te voeren. De burgers die niet aan een stemming deelnemen, worden geacht een mandaat te verlenen aan de stemmers. Indien men deelnamequorums invoert, opent men de deur voor boycotacties door minderheden. Veronderstel bijvoorbeeld dat een deelnamedrempel van 40% bestaat en dat 60% van de kiesgerechtigden wenst te stemmen. Binnen de groep van stemlustigen is 55% voorstander van het voorstel ter stemming, en 45% is tegenstander. De tegenstanders kunnen dan de stemming niet winnen als ze deelnemen aan het referendum. Maar als ze thuisblijven „winnen“ ze wel, want dan wordt de drempel van 40% niet gehaald en wordt het voorstel verworpen, tegen de meerderheidswil in [zie 2-2].

We hebben gezien dat het mandaat van het parlement slechts een afgeleide vorm is van het mandaat dat de effectieve kiezers krijgen bij direct-democratische besluitvorming. Een parlement omvat gemiddeld slechts ongeveer 0,003% van de bevolking en kan toch beslissen. Het heeft dus geen zin om voor het ad hoc parlement dat bij een referendum wordt gevormd, plots deelnamequorums van 20% of 40% in te voeren. De fout die bij deelnamequorums wordt gemaakt, is dat de thuisblijvers worden opgeteld bij degenen die het overheidsstandpunt steunen. In werkelijkheid hebben zij ervoor gekozen om zich *niet* uit te spreken. Dat moet worden gerespecteerd.

Tenslotte kunnen we nog opmerken, dat de opkomst bij een referendum niet vergeleken moet worden met de opkomst bij verkiezingen. Bij verkiezingen staan alle mogelijke onderwerpen gedurende een periode van 4 jaar op de agenda, evenals alle nieuwe onderwerpen die zich in die tijd zullen aandienen. Bij een referendum staat slechts één afgebakend onderwerp op de agenda. Het is logisch dat de opkomst daarvoor gemiddeld lager ligt dan bij verkiezingen.

Soms wordt geargumenteed voor een laag quorum, zodat boycotacties worden vermeden. Dit standpunt is echter onlogisch. Ofwel is een drempel zo laag dat hij gegarandeerd wordt gehaald. Dan zijn boycotacties weliswaar onmogelijk maar tegelijk is de drempel zelf zinloos. Ofwel is de drempel zo hoog dat hij niet vanzelfsprekend wordt gehaald en dan zijn boycotacties mogelijk. Een derde mogelijkheid is er niet.

Verder moet men ook bedenken dat deelnamequorums principieel onmogelijk zijn voor de verkiezing van parlement of gemeenteraad. Indien zo'n quorum niet gehaald zou worden, zou het wetgevende en besturende stelsel immers gewoon stilvallen. Er zijn geen goede argumenten om voor deze verkiezingen geen quorum te hanteren en voor referenda wel een quorum te eisen. Indien men eist dat de groep die bij een referendum beslist 'voldoende representatief' is, dan moet men deze eis a fortiori ook voor parlementaire verkiezingen stellen. Veronderstel dat men voor een referendum een deelnamequorum van 25% eist en tegelijk geen quorum instelt voor de parlementsverkiezingen. Een referendum waarbij 20% van de kiesgerechtigden gaat stemmen, wordt dus ongeldig verklaard. Maar een parlement dat door 5% van de kiesgerechtigden is gekozen, kan wel geldige besluiten nemen. Toch steunen die besluiten slechts op een onrechtstreekse burgerparticipatie van 5%, terwijl de verworpen re-



ferendumuitslag op een rechtstreekse burgerparticipatie van 20% kan bogen. Dat is onlogisch. Bovendien is het mandaat dat aan het parlement wordt gegeven, veel verstrekkender dan het mandaat dat door de thuisblijvers aan de kiezers bij een referendum wordt gegeven. Vooraf is immers niet met zekerheid te zeggen welke vergaande besluiten de parlementsleden allemaal zullen nemen. In de loop van een parlementsperiode worden altijd vele nieuwe thema's en wetsvoorstellen geagendeerd, die vooraf niet te voorzien zijn.

Ten slotte wijzen sommige voorstanders van een deelnamequorum op het zogenaamde gevaar van 'verkokering'. Daarmee wordt bedoeld dat burgers enkel zouden stemmen voor de aangelegenheden die de eigen groep aanbelangen. Bij een referendum over een mestactieplan bijvoorbeeld, zou enkel de kleine bevolkingsgroep der veetelers gaan stemmen.

Dit bezwaar berust op de valse veronderstelling dat de mensen alleen gaan stemmen om het eigen groepsbelang te verdedigen. De werkelijkheid is anders (zie hoofdstuk 6). In landen of deelstaten zonder deelnamequorums, zoals Zwitserland en Californië, is van 'verkokering' geen sprake. Het praktische verloop van direct-democratische verkiezingen maakt enig 'verkokeringseffect' a priori onwaarschijnlijk. Zo wordt in Zwitserland op een stemdag bijna altijd over verscheidene referenda tegelijk gestemd. Die referenda gaan over de meest uiteenlopende onderwerpen en betreffen zowel het federaal, het kantonnaal als het gemeentelijk niveau. Men trekt dus niet ter stembus omwille van één enkele gespecialiseerde aangelegenheid.

Het is integendeel het parlementair systeem dat in hoge mate aan de verkokeringsbekoring blootstaat. Economische belangengroepen kunnen, via hun contacten met een select groepje 'gespecialiseerde' parlementsleden, een ongehoorde invloed op de besluitvorming uitoefenen. Via direct-democratische besluitvorming zouden die belangengroepen veel moeilijker hun slag kunnen slaan.

### Het quorum in het parlement

Soms wordt het deelnamequorum bij referenda verdedigd door een vergelijking te maken met het quorum dat in veel parlementen geldt. Stemmingen in het parlement zijn vaak geldig indien minstens 50% van de parlementsleden meestemt. Naar analogie zou een volksstemming dan maar geldig mogen zijn indien minstens 50% van het volk meestemt.

De analogie is echter vals. We hebben gezien dat het parlement logisch op gelijke voet staat met de kiezers bij een referendum, niet met het totaal van de kiesgerechtigden. Een parlementslid heeft met de burgers een contract lopen: hij heeft zich ertoe verbonden om zich voor een gegeven periode bezig te houden met de maatschappelijke besluitvorming, in zoverre de burgers niet zelf willen beslissen. Het parlements lid moet dus theoretisch altijd aanwezig zijn bij de stemmingen in het parlement. Indien hij welbewust afwezig blijft, verbreekt hij eigenlijk zijn contract met de kiezers. Het 50%-quorum in het parlement is een zwakke afspiegeling van deze verplichting. Het is geen gelukkige regeling, want zij werkt in het parlement de polarisatie tussen meerderheid en minderheid in de hand. Deze polarisatie is op haar beurt onverenigbaar met het contract dat bestaat tussen parlementsleden van de minderheid en hun kiezers. Indien die parlementsleden voortdurend in de minderheid worden gesteld, kunnen ze terecht betogen dat hun aanwezigheid in het parlement zinloos is: ze kunnen de beslissingen toch nooit beïnvloeden. Deze

parlementsleden kunnen dus hun contract met de kiezer niet honoreren, niet door hun eigen schuld, maar door de blokvorming vanwege hun collega's uit de meerderheid. Beter zou zijn om het 50%-quorum in het parlement te vervangen door een regel waarbij het absentisme van een parlements lid drastisch wordt gesanctioneerd via afzetting en vervanging door een niet verkozen kandidaat van een andere lijst.

## Bevoegdheidsdomein van het referendum

Een referendum moet mogelijk zijn over alle aangelegenheden waarover ook een representatief besluit mogelijk is. Het is in strijd met het initiatiefrecht om over bepaalde aangelegenheden de burgers het recht op directe besluitvorming te ontzeggen. Wel moet de directe besluitvorming onderworpen zijn aan de beperkingen die ook gelden voor de representatieve besluitvorming. Drie punten zijn hier van bijzonder belang:

- De besluitvorming moet op het juiste niveau gebeuren. Men kan bijvoorbeeld niet de sociale zekerheid gaan hervormen op provinciaal niveau, of de nucleaire energiewinning afschaffen op gemeentelijk niveau.
- De voorstellen ter stemming moeten in overeenstemming zijn met de fundamentele rechten en vrijheden, zoals bepaald in de grondwet en de internationale verdragen inzake mensenrechten.
- Het volk moet echter wel het recht hebben om de grondwet per referendum te wijzigen, en het moet ook direct-democratische controle krijgen over het sluiten van verdragen. En verdragen moeten steeds in de tijd beperkt en opzegbaar zijn. In het andere geval zou de volkssoevereiniteit op onaanvaardbare wijze worden beperkt.

Er leeft een sterke tendens onder de politieke elite, ingegeven door wantrouwen, om voor bepaalde onderwerpen direct-democratische besluitvorming uit te sluiten. Men treft deze houding niet alleen aan bij politieke leiders, maar ook bij academici en professoren. Een voorbeeld is het 'Advies uitgebracht door het wetenschappelijk comité van de commissie voor politieke vernieuwing' (2000) voor de commissie van Belgische parlementsleden die zich met politieke vernieuwing zou bezighouden. Hierin lezen we: „Fiscale aangelegenheden zijn in de meeste landen uitgesloten van een volksstemming; de reden schuilt in de terechte vrees dat de bevolking bij het referendum of de volksraadpleging nagenoeg steeds zal opteren voor een verlaging van de op hen rustende lasten, terwijl zij van de overheid tegelijkertijd eenzelfde of een betere dienstverlening zal eisen“. In aansluiting hierbij bepleiten de professoren uitsluiting van vragen die uitsluitend of hoofdzakelijk op fiscale of budgettaire thema's betrekking hebben. Hun betoog is niet alleen antidemocratisch, het is ook vals in de mate dat ze het evidente tegenvoorbeeld van Zwitserland niet vermelden. In dat land zijn fiscale thema's onbeperkt toegestaan zonder dat hierdoor de staatsbegroting wordt ontwricht (zie ook hoofdstuk 5 en 6).

## Petitierecht

Kleinere groepen burgers (bv. van 0,1 procent van de kiezers, in Nederland dus zo'n 12.000 personen) moeten een punt op de agenda van het parlement kunnen plaatsen (petitierecht), zelfs indien niet genoeg handtekeningen werden verzameld om een referendum te bekomen. Dit volgt rechtstreeks uit de aard zelf van het parlement: het is de instelling waar besluiten worden genomen over maatschappelijk relevante aange-

legenheden waarover de burgers niet zelf willen beslissen. Het feit dat enkele duizenden burgers een onderwerp willen indienen, maakt het onderwerp reeds tot een maatschappelijk relevante vraag.

In een getrapte direct-democratische procedure worden petitierect en referendum op burgerinitiatief gekoppeld. Een burgerinitiatief begint als een petitiegroep. Indien bijvoorbeeld 12.000 handtekeningen werden verzameld, komt het burgervoorstel in het parlement, als petitie. Indien het parlement het voorstel aanvaardt, eindigt het initiatief. In het andere geval kan het burgerinitiatief een referendum afdwingen

als het een hogere handtekeningdrempel (b.v. 2 procent van de kiezers, in Nederland dus 240.000 personen) haalt. Het advies of de bedenkingen van het parlement moeten dan ook aan de kiezers worden bekendgemaakt en zij zullen zeker een belangrijk onderdeel vormen van het maatschappelijk debat. Men kan aan het parlement ook het recht verlenen om naast het volksvoorstel een alternatief voorstel in te dienen. Bij het referendum hebben de kiezers dan de keuze tussen drie alternatieven: het status quo, het volksvoorstel, of het parlementaire alternatief (zo'n systeem bestaat in Zwitserland en Beieren). Dit soort maatregelen kan ook zorgen voor een intensievere band en uitwisseling tussen parlement en bevolking.

## 2-1: De volksvergadering

De volksvergadering is de oudste en meest eenvoudige verschijningsvorm van de democratie.

In het oude Athene in de vijfde eeuw voor Christus was de volksvergadering (Ekklesia) de hoogste autoriteit. Hier werden de wetten goedgekeurd en werd over oorlog en vrede beslist. De Atheense volksvergadering liet geen vertegenwoordiging toe die haar rol of bevoegdheid zou overnemen. Het gelijkheidsbeginsel was nog niet opgedoken. Alleen 'burgers' (in de toenmalige betekenis van het woord) hadden toegang tot de volksvergadering; de slaven waren uitgesloten. In het midden van de vijfde eeuw waren er ongeveer 30.000 burgers, tegenover 100.000 à 250.000 slaven. Ook hadden de burgers onderling geen gelijke stem: bezit en stam speelden een grote rol.

Vergelijkbare volksvergaderingen kwamen in de late Middeleeuwen voor op vele plaatsen in Europa. Lecomte (1995, 2003) beschrijft bijvoorbeeld de praktijken in het Belgische stadje Fosses-la-Ville, toen dit tot het prinsbisdom Luik behoorde. De preciese organisatie van het lokale bestuur in Fosses-la-Ville kennen we uit een charter van 11 december 1447. Het dagelijks bestuur werd gevormd door een gemeenteraad, die jaarlijks werd verkozen. De gezinshoofden van de burgers verzamelden zich dan bij de benedenpoort van Fosses, en duidden de leden van de gemeenteraad aan met meerderheid van stemmen. Na de veertiende eeuw werden die volksvergaderingen per wijk gehouden, maar in wezen bleef het systeem ongewijzigd. Niet enkel de burgers in de stad zelf, maar ook de 'bourgeois forains' uit het omliggende platteland stemden mee.

De verzameling van bijeengekomen burgers werd de 'Généralité' genoemd. Zij duidde niet enkel de gemeenteraad aan, maar was ook bevoegd voor alle belangrijke zaken. De gemeenteraad kon dan niet zelf beslissen, maar diende een volksvergadering bijeen te roepen. Lecomte somt de volgende bevoegdheden op die onvervreemdbaar tot de 'Généralité' behoorden:

- uitvaardiging van nieuwe reglementen en statuten
- verkoop of hypothekeerling van gemeentelijke goederen
- belangrijke werken
- goedkeuring van de eindejaarsrekening
- opleggen van belastingen

Het was de taak van de burgemeesters om de 'Généralité' samen te roepen wanneer op zo'n domeinen een beslissing genomen moest worden. De taak van de gemeenteraad was in wezen uitvoerend: de lopende zaken dienden behartigd

te worden, maar nieuwe principes en zwaarwegende besluiten dienden steeds direct door de burgers goedgekeurd te worden. Lecomte onderstreept terecht het kwalitatief verschil tussen het direct-democratische regime van Fosses en het huidige systeem, waarin niet de burgers maar wel de gemeenteraadsleden de grote beslissingen treffen: "...er is een essentieel verschil tussen de middeleeuwse volksvergadering van Fosses en dezelfde gemeenteraad van vandaag. Vandaag de dag stelt de gemeenteraad lokale verordeningen en gemeentelijke belastingen vast. Niets daarvan gebeurde in de 14<sup>e</sup> eeuw. De macht om lokale wetgeving te maken lag in essentie bij de 'Generalité', ofwel bij de algemene vergadering van die burgers die bijeenkwamen om hun visie te geven over alle zaken die hun gemeenschap raakten." (Lecomte, 2003, p. 154)

Maar liefst 85 procent van de Zwitserse gemeenten wordt vandaag nog steeds via de volksvergadering bestuurd (Kriesi 1992, p. 113). Op kantonnaal niveau bestaat de volksvergadering (daar Landsgemeinde geheten) nog slechts in Appenzell en Glarus. Zij dateren uit de late Middeleeuwen (het oudste document met besluiten van een Landsgemeinde dateert uit 1294) en zijn mogelijk historisch verbonden met de oud-germaanse traditie van de 'things'.

De *Landsgemeinde* van het kanton Appenzell komt één keer per jaar bijeen op de laatste zondag van april, op het centrale marktplein van Appenzell. Alle burgers vanaf 18 jaar hebben toegang (tot 1992 vanaf 20 jaar). Doorgaans komt 25 tot 35 procent van de stemgerechtigde burgers op, ofwel zo'n 3.000 personen. Als er omstreden zaken op de agenda staan, loopt dit aantal veelal op. Er wordt gestemd met handopsteken, waarbij het 'abmehren' (het onderzoeken wie de meerderheid heeft) soms op problemen stuit.

Naast de verkiezing van de *Standeskommission* (regering), de *Landamman* (een soort president) en het *Kantonsgericht* (rechtbank) staan de volgende zaken verplicht op de agenda van de Landsgemeinde:

- een eventuele wijziging van de kantonnale grondwet
- alle wetten of wetswijzigingen die door de *Grosse Rat* voorbereid zijn
- alle nieuwe besluiten waarbij meer dan 500.000 Zwitserse frank uitgegeven wordt, of gedurende minimaal vijf jaar minimaal 100.000 frank per jaar (*Finanzreferendum*, sinds 1976)
- wetsvoorstellen of voorstellen tot wijzigingen van de kantonnale grondwet van burgers; één handtekening volstaat
- indien tenminste één burger hierom vraagt: besluiten waarbij minimaal 250.000 Zwitserse frank uitgegeven wordt, of gedurende 5 jaar minimaal 50.000 frank per jaar

Er kan in Appenzell dus geen wet van kracht worden zonder dat deze door de volksvergadering is goedgekeurd. Elke burger heeft spreekrecht op de volksvergadering. Er is geen beperking aan het aantal sprekers of aan de spreektijd. In de praktijk levert dit geen problemen op, omdat sprekers kort en bondig zijn en elkaar niet herhalen. (Hutter, 2001; Carlen, 1996)

Ook in diverse deelstaten in het noordoosten van de Verenigde Staten bestaat een bestuurstraditie gebaseerd op de zogenaamde 'Open Town Meetings' (OTM), die direct teruggaat op de Pilmgrim Fathers (Zimmerman 1999). Het hoogste bestuursorgaan in de gemeenten is er niet een verkozen gemeenteraad, maar een open volksvergadering. De OTM komt in principe éénmaal per jaar samen. Alle geregistreerde kiezers uit de gemeente kunnen op de vergadering het woord nemen en stemmen. De vergadering wordt bijeengeroepen door de 'Board of Selectmen'. Dit is een comité waarvan de leden werden aangeduid op vorige zittingen van de OTM, en dat fungeert als een soort executieve van de OTM.

Burgers kunnen agendapunten op de agenda van de OTM plaatsen. Hiervoor zijn vereist: ofwel honderd handtekeningen van geregistreerde kiezers, ofwel (voor kleine gemeenten) de handtekeningen van één tiende van het aantal geregistreerde kiezers. De selectmen kunnen zelf punten op de agenda plaatsen, en punten opnemen die worden aangedragen door de stadsadministratie en andere comités en commissies.

De deelnemers aan de OTM krijgen een aantal adviezen. In een aantal gemeenten gaat aan de eigenlijke OTM nog een informatieve pre-Town Meeting vooraf, waarop burgers nadere informatie kunnen inwinnen over de punten op de warrant. In de warrant zelf vindt men bij vele ter stemming voorliggende punten adviezen van diverse comités. De 'town counsel', een jurist gespecialiseerd in gemeentewetgeving, speelt een belangrijke adviserende rol op de OTM zelf.

Stemmen gebeurt met handopsteken of opstaan; bij delicate punten gaat men over tot geheime, schriftelijke stemming. Een probleem met de schriftelijke stemming is het tijdrovend karakter (typisch ongeveer drie kwartier voor stemmen en tellen). Toch is de mogelijkheid tot geheime stemming essentieel, ter vermijding van sociale druk bij controversiële onderwerpen.

De besluiten van de OTM kunnen nog herroepen worden via een referendum. In Massachusetts zijn hiervoor de handtekeningen van 300 geregistreerde kiezers vereist, en het besluit van de OTM wordt enkel herroepen indien een meerderheid, die minstens 20% van de geregistreerde kiezers omvat, daarvoor opteert. In bijzondere omstandigheden kunnen ook extra OTM's bijeengeroepen worden.

Hoeveel burgers zijn op de Town meetings aanwezig? In de USA moet men zich registreren als kiezer. Het procent aanwezigen is dan voor de vier staten met volwaardige OTM's: Maine: 28,17%; Vermont: 26,03%; New Hampshire: 22,60%; Massachusetts: 11,89%. In feite moeten deze percentages met ongeveer 10% worden verhoogd, omdat op de lijsten van geregistreerde kiezers ongeveer 10% namen staan van personen die inmiddels zijn verhuisd. De aanwezigheidsgraad blijkt volgens het onderzoek van Zimmerman (1999) sterk af te hangen van de grootte van de gemeente. In gemeenten met minder dan 500 inwoners is doorgaans meer dan een derde aanwezig. In de steden in Connecticut

met meer dan 20.000 inwoners bedraagt de aanwezigheid nog ongeveer 1% (Zimmerman p.165; cijfers voor 1996). Er is ook een sterk verlaagde afwezigheid in gemeenten waar de bevoegdheid van de Town meeting is beperkt.

Zimmerman (p.173-174) enquêteerde onder de gemeenteambtenaren omtrent de kwaliteit van het debat op de OTM. In Massachusetts beoordeelde 82% die kwaliteit als 'uitstekend' of 'goed', 16% als 'redelijk' en 2% als bedenkelijk. Zimmerman vroeg ook om de kwaliteit van de beslissingen te beoordelen. In Massachusetts vonden 86% van de ambtenaren de beslissingen 'uitstekend' of 'goed', 14% 'redelijk' en 1% 'bedenkelijk'. In de andere staten zijn de cijfers ongeveer gelijk.

In de Zuid-Braziliaase stad Porto Alegre functioneert sinds 1989 een origineel systeem van direct-democratische opmaak van de stadsbegroting via volksvergaderingen (Abers 2000). Dit systeem werd ingevoerd door de linkse Partido dos Trabalhadores ('Partij van de Arbeiders') die in 1988 een belangrijke verkiezingsoverwinning boekte. Het systeem komt erop neer, dat buurtbewoners op volksvergaderingen hun investeringsprioriteiten bepalen, en dan vertegenwoordigers kiezen die op globaler niveau (district en stad) de implementatie van de gemaakte keuzes met de stedelijke diensten organiseren en opvolgen. Naast lokale volksvergaderingen zijn er ook thematische bijeenkomsten, zoals bijvoorbeeld over 'onderwijs' of 'economie en belastingen'.

Volksvergaderingen vormen een zeer levendige vorm van directe democratie, en zijn op lokaal vlak zeker werkbaar. Toch vertoont de volksvergadering met betrekking tot het referendum ook enkele nadelen. De afwezigheid van het stemgeheim is het belangrijkste principiële bezwaar. Daarnaast vergt de volksvergadering een inspanning die in één welbepaalde tijdspanne geleverd moet worden, en daardoor gemakkelijker kiezers van deelname uitsluit.

## 2-2: Boycot bij deelnamedrempels

De gemeentelijke referenda in Duitsland illustreren overvloedig de destructieve werking van deelnamequorums.

In Baden-Württemberg werd het gemeentelijk referendum reeds in 1956 ingevoerd (in de andere deelstaten werd het gemeentelijk referendum pas in de jaren negentig ingevoerd). De Badense wetgeving is echter zeer restrictief. Een van de ernstigste beperkingen is de quorumregeling: minstens 30% van het kiezerscorps moet, ongeacht de opkomst, voor het burgervoorstel gestemd hebben, zoniet is dit laatste nietig.

Door deze regeling wordt aan de stemmen van de tegenstanders van het burgerinitiatief meer gewicht toegekend dan aan de stemmen van de voorstanders, want de stemmen van de onthouders worden ten nadele van het initiatief geïnterpreteerd.

Het referendum in Reutlingen (1986), over de bouw van een schuilkelder, illustreert dit effect op treffende wijze. Op 20 maart 1986 had de gemeenteraad (CDU-meerderheid) besloten een bunker te bouwen voor burgerlijke bescherming. Hiertegen kwam al snel een burgerinitiatief op gang, met steun van onder meer de Groenen en de SPD, en op 18 april werden de nodige handtekeningen ingediend voor een gemeentelijk referendum over de kwestie.

Het stadsbestuur en de CDU voerden tegen dit initiatief een bewuste boycottactiek. Systematisch werd iedere deelname aan discussieavonden en dergelijke geweigerd. Pas in de laatste week voor de stemming verbrak de CDU het stilzwijgen met een advertentie en met een pamflet dat als krantenbijlage werd verspreid en onder meer door de burgemeester was ondertekend. Daarin werd onverholen tot boycot van het stemmen opgeroepen: „... zakelijke en koele koppen moeten nu verstandig handelen. Geen emoties, maar slim stemgedrag. Bijgevolg kunt u komende zondag ook gewoon thuisblijven; tenslotte wordt u enkel opgeroepen om tegen de inrichting van de bunker-schuilplaats te stemmen. Ook wanneer u niet stemt, spreekt u uw akkoord uit met het besluit van de gemeenteraad. U hebt sedert jaren de CDU bij de verkiezingen uitvoerig uw vertrouwen geschonken. Ook in deze kwestie kunt u ons vertrouwen.“

Het resultaat was dat 16.784 van de 69.932 burgers aan de stemming deelnamen; slechts 2.126 spraken zich uit voor de bunker. Het burgerinitiatief struikelde over de 30%-drempel, ondanks het feit dat slechts 3,4% van de stemgerechtigden zich voor de bunker uitspraken. Door de quorumregeling krijgt uiteindelijk een kleine minderheid van de bevolking haar zin, tegen een grote meerderheid in. In verscheidene andere gemeenten in Baden-Württemberg vonden gemeentelijke referenda plaats over vergelijkbare schuilkelderplannen. Overal vond men een grote meerderheid tegen de bouw van zulke constructies, die door de bevolking als overbodig werden beschouwd. (Uit een opiniepeiling bleek dat 70% van de bevolking van Baden-Württemberg tegen de bunkers was.) In Nürtingen, een gemeente vlakbij Reutlingen, kwam er ook een volksinitiatief tegen een soortgelijke bunker. De plaatselijke CDU riep daar niet op tot de boycot. Het resultaat was dat 57% van de stemgerechtigden deelnam aan het referendum en dat 90% van de kiezers de bouw van de bunker verwierp. Het volksinitiatief was hier dus wel succesvol. In een andere gemeente, Schramberg, had het burgerinitiatief tegen de lokale bunkerplannen ook succes, ondanks een boycotoproep van de CDU. De tekst van de boycotoproep van de CDU was hier voortijdig uitgelekt, zodat de tegenstanders van de bunker tegen dit manoeuvre nog konden reageren. Ook in de lokale kranten werd de boycotoproep van de CDU gehekelde. In Schramberg namen uiteindelijk 49,25% van de kiesgerechtigden deel aan het referendum; 88,5% van de kiezers stemden tegen de bunker, zodat de 30%-drempel werd gehaald.

Een boycot kan ook langs organisatorische weg worden gevoerd. Bekend is het voorbeeld van het stadje Neuss, waar op 3 september 1995 het eerste gemeentelijk referendum in Nordrhein-Westfalen plaatsvond. Inzet was de bouw van een hotel vlakbij het stadhuis, waarbij de groenzone in het stadscentrum werd aangetast. De CDU-meerderheid slaagde erin om de burgerstemming te laten struikelen over het deelnamequorum van 25%. Het is algemeen bekend dat bij referenda in grote steden, als het gaat om bouwplannen in één welbepaald stadsdeel, relatief weinig mensen gaan stemmen, omdat ze zich niet betrokken voelen bij de aangelegenheid of de indruk hebben dat ze door gebrek aan kennis van de lokale toestand geen goed oordeel kunnen vellen (een referendum in Antwerpen bijvoorbeeld, met als inzet de inrichting van het gemeenteplein in Ekeren, zal weinig kiezers lokken in andere stadsgedeelten als bijvoorbeeld het Zuid of Hoboken, waarvan de meeste bewoners zelfs nooit in Ekeren zijn geweest). De gemeenteraad van Neuss

nam een reeks maatregelen om de kiezers te ontmoedigen. Stemming per brief werd niet toegelaten (hoewel bij de gemeenteraadsverkiezingen 15% van de stemmen per brief werd uitgebracht). In plaats van de 100 stemlokalen die bij de gemeenteraadsverkiezingen worden voorzien, werden nu slechts 30 lokalen geopend. Resultaat: slechts 18,5% van de kiesgerechtigden nam deel aan het referendum. Daarvan stemde weliswaar bijna 80% tegen het hotelplan van de gemeenteraad, maar omdat de drempel niet werd gehaald, was het burgerinitiatief ongelukkig.

In België werd op 10 april 1995 een wet ingevoerd die niet-bindende en niet-afdwingbare volksraadplegingen voorzag op gemeentelijk niveau. Er werd een deelnamequorum ingesteld van 40% der stemgerechtigden. Indien minder dan 40% van de stemgerechtigden deelnemen aan de volksraadpleging, moeten de stembiljetten ongeteld worden vernietigd.

Hoewel de raadplegingen niet afdwingbaar en niet-bindend waren en bovendien een erg hoge handtekeningdrempel van 10% werd opgelegd, kwam het in een aantal steden tot initiatieven. In de Limburgse gemeenten Genk en As vroegen de burgers in 1996 een volksraadpleging aan omtrent de inplanting van een commercieel complex op een afgedankt mijnterrein. In de gemeente As besloot de gemeenteraad om de volksraadpleging te weigeren, maar in Genk werd op 13 oktober 1996 tot stemming overgegaan. Slechts 37,47% van de kiesgerechtigden daagde op voor de stemming en de stembiljetten werden, in naam van de Belgische democratie, niet geteld maar vernietigd. Middenstandsorganisaties en een extreem-linkse partij hadden opgeroepen om niet te gaan stemmen. De eerste volksraadpleging onder de nieuwe wet werd meteen slachtoffer van een geslaagde boycotoproep.

Op 14 december 1997 vond in Gent op burgerinitiatief een volksraadpleging plaats over de door het stadsbestuur geplande bouw van de zogenaamde Belfort-parkeergarage in het centrum. De gemeenteraad had van tevoren besloten de uitslag als bindend te zullen beschouwen maar de SP en de VLD, die in Gent de meerderheidscoalitie vormden, hadden de kiezers wel opgeroepen om de stembusgang te boycotten. Ditmaal mislukte de boycot nipt, want 41,12% van de kiesgerechtigden daagde op en daarvan stemde 95% tegen de parkeergarage.

In Sint-Niklaas kwam op 28 juni 1998 een volksraadpleging tot stand over de bouw van een ondergrondse parkeergarage. Net als in Gent werd de drempel net gehaald: 40,28% van de kiesgerechtigden kwam opdagen. Hiervan stemde 92% tegen de parkeergarage. De stemming was een dubbeltje op zijn kant want de grootste partij van Sint-Niklaas, de christen-democratische CVP en het plaatselijke NCMV (middenstandsorganisatie), had opgeroepen om niet te gaan stemmen. „Het referendum is een slechte formule. Wie ‘ja’ zegt, zorgt er enkel voor dat de neen-stemmers aan de vereiste 40 procent geraken. De ja-stemmer kan beter thuis blijven“, aldus plaatselijk CVP-voorzitter Julien Vergeylen (*Gazet van Antwerpen*, 17 juni 1998). De socialistische voorman Freddy Willockx zei: „Het probleem is dat wij door de oproep van de CVP tot boycot geen objectief beeld hebben van wat de bevolking eigenlijk wil. Wellicht waren zo’n 70 tot 80% van de Sint-Niklazenaars effectief tegen de parkeergarage, maar wij zullen het nooit met zekerheid weten“ (*Gazet van Antwerpen*, 29 juni 1998).

Hoewel het deelnamequorum nadien werd verlaagd (en de handtekeningdrempel verhoogd), kwamen na deze en andere bedenkelijke ervaringen nog maar weinig initiatieven tot stand.

Het meest perverse voorbeeld leverde wellicht Italië. Op 18 april 1999 vond in dat land een referendum plaats over een hervorming van het kiessysteem. Deze hervorming werd door de meeste politieke partijen gesteund; 49,6% van de kiesgerechtigden kwamen opdagen en daarvan stemden 91% voor de hervorming. Maar de kiezers hadden zich voor niets uitgesloofd: omdat het deelnamequorum van 50% niet werd gehaald, ging de hervorming niet door. Opvallend gegeven: de maffia had in het zuiden van Italië actief tot boycot opgeroepen, en ten Zuiden van Napels lag het deelnamepercentage met 40% dan ook ver onder het nationaal gemiddelde. De maffia oordeelde dat met het bestaande kiessysteem hun mannetjes makkelijker verkozen raakten, en het deelnamequorum bewerkte dat de maffia het haalde tegen een volksmeerderheid van negen tienden.

Dergelijke boycotacties komen in Italië helaas; regelmatig voor. Een ander voorbeeld was het referendum van 12 en 13 juni 2005, waarbij 4 voorstellen ter versoepeling van de zeer restrictieve wet voor kunstmatige bevruchting van vrouwen ter stemming stonden. Met steun van paus Benedictus XVI riep kardinaal Ruini, de voorzitter van de Italiaanse bisschoppenconferentie, actief op tot boycot. „Kardinaal Ruini vindt niet gaan stemmen de beste manier om de voorstellen te verwerpen. Een referendum is immers maar geldig wanneer minstens de helft van de rechthebbenden gaat stemmen. Gegeven het feit dat het al vaststaat dat de ‘ja’-stemmers talrijker zullen zijn, zouden katholieken door ‘neen’ te stemmen alleen maar helpen het quorum te behalen en zo ongewild het ‘ja’-kamp versterken, zo luidt de redenering“, meldde de nieuwswebsite Katholiek Nederland ([www.katholiekederland.nl/actualiteit/2005/5/nieuws\\_568842.html](http://www.katholiekederland.nl/actualiteit/2005/5/nieuws_568842.html)). En Ruini's strategie lukte: de opkomst viel onder het deelnamequorum en het referendum mislukte.

Uit dit soort voorbeelden volgt een eenduidige conclusie: deelnamequorums zijn uit den boze. Zij geven aan de stemmen van voor- en tegenstanders van een initiatief ongelijke waarde, lokken boycotoproepen uit en ontkennen de rol van mandatering bij directe besluitvorming.

## 2-3 Frans van den Enden

Lange tijd gold de Nederlandse filosoof Spinoza als degene die het eerste de filosofische grondslagen voor de democratie – volkssoevereiniteit en radicale vrijheid van meningsuiting – had gelegd. Hij is daarmee een typische vertegenwoordiger van wat de historicus Israëls (2002) de ‘radicale Verlichting’ noemt. Veel beroemde figuren die gelden als vertegenwoordigers van „de“ Verlichting – Newton, Locke, Montesquieu – zijn in feite vertegenwoordigers van de gematigde Verlichting. Locke's opvattingen zijn representatief voor de gematigde Verlichting. Hij bepleitte wel tolerantie en geloofsvrijheid voor allerlei christelijke overtuigingen, maar niet voor atheïsten, omdat die daarmee de basis voor de moraal zouden verwerpen, en ook niet voor katholieken, omdat deze een buitenlandse autoriteit (de paus) erkenden. De aanhangers van de gematigde Verlichting bestreden de radicale Verlichting en deze laatste moest vaak ondergronds opereren.

In 1990 ontdekte de Spinoza-kenner Wim Klever echter dat Spinoza zijn denkbeelden heeft ontleend aan zijn leermeester, Franciscus van den Enden (1602-1674). Van den Enden was een Antwerpenaar die later uitweek naar Amsterdam, waar hij een privéschooltje stichtte waar hij ook Spinoza onderwees. Klever ontdekte dat Van den Enden de auteur was van twee revolutionaire, anoniem uitgegeven boeken: ‘Kort verhael van Nieuw-Nederlants gelegenheit’ (1662) en ‘Vrije politieke stellingen’ (1665, door Klever heruitgegeven in 1992).

Van den Enden pleit als eerste voor politieke gelijkheid „tussen meer en minder verstandigen, meer en minder gegoe-den, het mannelijk en vrouwelijk geslacht, regeerders en geregeerden, enzovoort“. Van den Enden stelt daarbij uitdrukkelijk dat politieke gelijkheid niet neerkomt op gelijk-schakeling. Hij betoogt dat elk mens een unieke individualiteit is met specifieke begaafdheden en eigenschappen, en dat politieke gelijkheid daar niets aan af doet. De gelijkheid dient de vrijheid. De wetten moeten iedereen op een gelijke manier ruimte geven om zich te ontwikkelen, te spreken en te denken – hiervoor gebruikt Van den Enden de term „evangelische vrijheid“. Hij formuleerde in de sterkst mogelijke bewoordingen het beginsel van de volkssoevereiniteit. Hij waarschuwde, naar we nu kunnen zeggen terecht, voor het ontstaan van een politieke klasse die haar eigen belan-gen zou gaan dienen. Van den Enden stelde dat de burgers zelf het beste in staat zijn om de politieke besluiten te nemen en meende dat volksvergaderingen de beste manier waren om dat vorm te geven, waarbij Van den Enden aantekent dat door de gezamenlijke beraadslaging en besluitvor-ming de kennis en politieke vaardigheden van de burgers aanzienlijk zouden toenemen. Hij had daarbij een beperkt begrip van „het volk“: alleen de mannen die in hun eigen onderhoud konden voorzien, waren stemgerechtigd. Man-nen die dat niet konden, en vrouwen, zouden geen toegang tot de volksvergadering moesten krijgen. In die zin was zijn gelijkheidstheorie niet consequent. Op de eerste volksver-gadering zouden de burgers demonstratief alle bestaande verordeningen en wetten mosten verbranden die speciale bevoegdheden of voorrechten aan adellijke lieden en gees-telijken toekenden. Hij dacht dat dergelijke authentieke direct-democratische gemeenschappen (toen nog steden) met elkaar federatieve verbanden konden aangaan. Hij is daarmee wellicht de eerste theoreticus van de directe de-mocratie. Verder pleitte Van den Enden onder andere voor vrije wapendracht door burgers, zodat andere heersers niet in staat zouden zijn om hen hun democratische rechten afhandig te maken.

Van den Enden zag democratie echter onlosmakelijk verbonden met een vrij cultuurleven. „Het allerschadelijkste in een staat is dat er geen vrijheid wordt gelaten om alles te mogen verkondigen wat iemand voor het algemeen belang het beste acht...“ Niemand, ook vreemden niet, zou iets in de weg gelegd mogen worden als het om opinies of geloofszaken ging. Tenslotte bepleitte Van den Enden ook onderlinge solidariteit als het op de fysieke behoeften van mensen aankwam. Centraal bij Van den Enden staat het recht op arbeid. De staat legt aan alle ingeborenen de facto het staatslidmaatschap op; dat is alleen gerechtvaardigd als de staat ook aan alle leden in gelijke mate baat brengt. Van den Enden pleit ook voor de invoering van sociale en medi-sche voorzieningen, en verwerpt nadrukkelijk het „smadelij-ke geven van aalmoezen“ door de rijken en de kerken.

Van den Enden grijpt daarmee vooruit op de triade van de Franse revolutie: vrijheid, gelijkheid, broederschap. Maar waar de Franse revolutionairen deze leus geheel ongedifferentieerd brachten, brengt Van den Enden meer onderscheid aan: vrijheid brengt hij in relatie tot het cultuurleven (meningsuiting en religie), gelijkheid tot de politiek en het rechtssysteem, en solidariteit tot de fysieke behoeften van de mens (zie ook hoofdstuk 3).

Later verhuisde Van den Enden naar Parijs, waar hij gearresteerd werd wegens betrokkenheid bij een complot tegen Lodewijk XIV en op 27 november 1674 werd opgehangen op de Place de la Bastille. Wie de inhoud van de 'Vrije Politieke Stellingen' vergelijkt met de huidige situatie, kan niet anders dan vaststellen dat de meeste doelstellingen van de 17e-eeuwse Van den Enden nog op realisatie wachten.

### 3. Federalisme, subsidiariteit – en sociaal kapitaal

#### Kerk en democratie: het subsidiariteitsprincipe

De katholieke Kerk heeft de democratie nooit bemind. Tot diep in de twintigste eeuw verdedigden katholieke leiders het standpunt dat de Kerk het politieke handelen moest meebepalen uit hoofde van haar goddelijk statuut. Vooral van de christen-democratische politici werd verwacht dat zij de richtlijnen van Rome zouden volgen. Zo schreef Pius X in 1903 (in 'Fin dalla prima nostra enciclica'): „Bij het vervullen van haar taak heeft de christelijke democratie de zwaarste plicht van afhankelijkheid ten opzichte van het kerkelijk gezag en is zij aan de bisschoppen en aan hem die hen vertegenwoordigt volledige onderwerping en gehoorzaamheid verschuldigd. Het is geen lofwaardige ijver noch oprechte vroomheid iets te ondernemen dat op zich wel mooi en goed is, maar niet is goedgekeurd door de bevoegde geestelijke.“

Maar ook voor de samenleving in haar geheel eiste de Kerk gezag op. In de encycliek 'Immortale Dei' (1885) stelde paus Leo XIII dat het niet geoorloofd is om verschillende eredielen in rechte gelijk te stellen. De Kerk heeft altijd aan deze positie vastgehouden. Als zelfverklaarde behoeder van absolute waarheden kon ze moeilijk anders. Ervaringen in Polen, Ierland of Italië laten zien dat de Kerk haar posities ook via de staatsmacht aan de volledige samenleving poogt op te leggen, indien zij zich hiertoe bij machte voelt. Pas in 1944, met de encycliek „Già per la Sesta Volta“ (Pius XII), zal de Kerk een principieel standpunt innemen ten gunste van de democratie (Woldring, 1996). De afkeer van de Kerk voor de democratische idealen helpt begrijpen waarom de katholieke politici zich zo sterk hebben verzet tegen de invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht (waarbij ze overigens ongeveer de argumenten gebruikten die nu worden ingebracht tegen directe democratie).

Laten we dus behoedzaam zijn wanneer we vernemen dat de katholieke Kerk ook een staatsleer formuleerde waarin het begrip subsidiariteit centraal stond. In de encycliek 'Quadragesimo anno' (1931) wordt dit als volgt geformuleerd: „... veel van wat in vroeger perioden door kleine corporaties werd verricht, kan thans nog slechts door grote tot stand komen. Onwrikbaar en ongewijzigd blijft niettemin in de sociale wijsbegeerte het allergewichtigste beginsel, waaraan niet te tornen of te wijzigen valt: evenals datgene wat de individuen op eigen initiatief en door eigen energie kunnen tot stand brengen, hun niet ontnomen en niet in handen ener gemeenschap mag gesteld worden, zo is het ook een onrechtvaardigheid en tevens een ernstig nadeel, ja een verstoring van de juiste orde, datgene, wat door kleine lichamen van ondergeschikte rang kan verricht en verschaft worden, over te dragen op grotere van hogere orde (...) Daarom moet het staatsgezag de aangelegenheden en zaken van minder belang, die het bovendien al te zeer in beslag zouden nemen, overlaten aan lichamen van lagere rang; dan zal het ook vrijer, krachtadiger en met meer succes al die zaken kunnen behartigen waarvoor alleen het staatsgezag competent is, terwijl niemand anders ze behartigen kan: door leiding te geven, toezicht te houden, door stimulerend of beperkend op te treden, al naargelang de omstandigheden het meebrengen en de noodzakelijkheid het eist. De dragers van het staatsgezag mogen er dan ook van overtuigd zijn: hoe volmakter, door het onderhouden van dit

beginsel der subsidiaire werkzaamheid, de rangorde tussen de verschillende groeperingen in acht genomen wordt, des te hoger zal het maatschappelijk gezag en de maatschappelijke werkdadigheid staan en des te gelukkiger en welvarender zal ook de toestand zijn van de staat.“

‘Subsidiariteit’ is in de christen-democratische ideologie een kernbegrip. De grondgedachte is dat de ‘hogere’ niveaus zoveel mogelijk taken naar de ‘lagere’ niveaus delegeren om zich te ontdoen van minder belangrijk werk, dat bovendien op die lagere niveaus efficiënter kan worden uitgevoerd. Bovendien wordt ook gesteld dat de lagere niveaus, tot de individuen toe, onrecht wordt aangedaan door niet te delegeren. *Het initiatief van de delegatie gebeurt echter van hoog naar laag.* Het is de top die bepaalt hoeveel ruimte de lagere niveaus krijgen, en of en wanneer zij die ruimte weer terug neemt. Dit wordt ook uitgedrukt in de term zelf. ‘Subsidiarius’ betekent ‘hulptroep’; de lagere niveaus zijn als het ware de hulptroepen van de hogere niveaus.

#### Subsidiariteit en federalisme

‘Federalisme’ is het tegengestelde van ‘subsidiariteit’. In een federalistische samenleving gebeurt de delegatie vanuit de individuen. Ook de federalist zal stellen dat onrecht ontstaat wanneer niet wordt gedelegeerd; de mens is immers een sociaal wezen en kan alleen maar samenleven. Toch verschilt subsidiariteit in de geest fundamenteel van het federaliseringsbeginsel. Federalisme gaat uit van het individu, omdat zowel het geweten en het moreel oordeel, als de ervaringen van lief en leed, bij de individuen zijn gesitueerd. Groepen als zodanig lijden niet en hebben evenmin een geweten. Subsidiariteit daarentegen gaat uit van een gezag boven de individuele mensen, dat vervolgens welwillend ruimte schept voor de activiteit van de lagere niveaus en van de individuen.

De federalistische opvatting laat zich zonder moeite verbinden met het democratisch ideaal. Meer nog: directe democratie en federalisme zijn de twee onscheidbare zijden van dezelfde integraal-democratische medaille. Het concept van subsidiariteit daarentegen is onverenigbaar met integrale democratie, omdat in eerstgenoemde opvatting wordt uitgegaan van een a priori gegeven gezag. Met de subsidiariteitstheorie wordt het hiërarchisch model van de Kerk geëxporteerd naar de wereldlijke staat. In het federalistische concept is de individuele mens het hoogste niveau; in laatste instantie zijn het de individuen die bepalen wat naar welk niveau wordt gedelegeerd. Voor subsidiaristen ligt dit beslissingsrecht bij de staat (die vanuit kerkelijk perspectief dan nog ondergeschikt hoort te zijn aan het ‘goddelijk’ gezag) en bevinden de individuen zich op het ‘laagste’ niveau.

De katholieke Kerk heeft het begrip ‘subsidiariteit’ misschien niet uitgevonden, maar ze heeft het wel overgenomen en met groot succes verspreid. De subsidiariteitsideologie heeft bijvoorbeeld sterk wortel geschoten in EU-kringen. In deze kringen wordt meestal heel dubbelzinnig gesproken over de richting (van individu naar gemeenschap of omgekeerd) waarin de delegatie plaatsvindt, zodat een onzalige verwarring tussen de begrippen ‘federalisme’ en ‘subsidiariteit’ is ontstaan. Veel mensen gebruiken tegenwoordig de term ‘subsidiariteit’ terwijl ze eigenlijk het federalistisch ideaal voor ogen heb-

ben. Maar ook bij verklaarde federalisten heeft de begripsverwarring vaak belangrijke gevolgen. Vaak vergeten zij dat de federalistische opbouw logischerwijs bij het individu begint. Zij laten het federalistisch betoog slechts beginnen op een ruimer niveau, zoals de gemeente of de volksgemeenschap. Voor de lagere niveaus en voor het individu nemen zij onnadenkend het oude subsidiariteitsbegrip van paus en Kerk over. Hierdoor verliest het federalistisch pleidooi veel van zijn aantrekkingskracht en consistentie, en gaat de logische band tussen federalisme en directe democratie verloren.

## Federalisme en directe democratie

Voor de consequente federalist vormt het individu het hoogste niveau. Voor deze opvattingen gaven we twee argumenten.

Enerzijds is het doel van de politiek het minimaliseren van leed en onlust, in zoverre die door maatschappelijke situaties worden voortgebracht. Vermits het leed altijd door individuen ervaren wordt en als zodanig nooit door groepen of volkeren, is het logisch dat het individu als hoogste politieke autoriteit optreedt.

Anderzijds zijn politieke keuzes in hun kern altijd morele keuzes of waardeoordelen. Alleen individuen beschikken over een geweten en een moreel oordeelsvermogen. Groepen of volkeren hebben als zodanig geen geweten. Ook vanuit dit oogpunt is het logisch dat het individu als hoogste autoriteit optreedt.

Maar de federalist is geen egotripper. Hij weet dat het individu slechts binnen het sociale weefsel echt mens, echt individu kan zijn. De mens federeert zich met andere mensen, precies omdat hij een sociaal wezen is.

Individuele mensen vormen kleine rechtsgemeenschappen, waarbinnen een aantal aangelegenheden democratisch kunnen worden geregeld. Bepaalde aangelegenheden kunnen niet op de schaal van één dorp, één stad, één vallei of één regio worden aangepakt. In zo'n gevallen kunnen de kleinere gemeenschappen zich federeren: ze vormen een nieuwe, grotere gemeenschap die voor die aangelegenheden bevoegd is. Dit federatieproces kan zich eventueel herhalen, zodat alle aangelegenheden op het gepaste niveau worden geregeld.

Federalisme is de structuur die ontstaat wanneer kleinere gemeenschappen in onderling akkoord voor bepaalde aangelegenheden een grotere gemeenschap vormen, waaraan bepaalde bevoegdheden worden gedelegeerd. Omdat de delegatie van het kleinere naar het grotere niveau gebeurt en het kleinere niveau steeds in vrijheid delegeert naar het ruimere niveau, moet de delegatie in principe vanaf het kleinere niveau ook altijd herroepbaar zijn. Het kleinere niveau is het hoogste niveau. Het individu is het kleinste en tevens het hoogste niveau. 'Hoger' en 'lager' moeten hier niet in bestuurlijk-hiërarchische zin worden opgevat. Wanneer de gemeenten een bevoegdheid overdragen naar de provincie, dan is de provincie voor die bevoegdheid in bestuurlijke zin 'hoger' dan de gemeente. Maar toch zijn het de gemeenten of het nog hogere niveau van de burgers die de bevoegdheid aan de provincie hebben overgedragen en die de bevoegdheid in principe ook kunnen terugnemen.

Wanneer men het federalistisch concept consequent doortrekt komt men bij het autonome individu als kleinste en tegelijk meest fundamentele gemeenschap terecht. De individuele mens is dus de ultieme delegerende instantie. Dit

is ook logisch omdat een goede maatregel zich steeds van een slechtere onderscheidt door een efficiëntere vermindering van leed of onlust; en leed of onlust worden enkel en alleen door individuen, nooit door gemeenschappen ervaren. Het feit dat het individu de hoogste instantie is, dient zich logischerwijze te weerspiegelen in een direct-democratische besluitvorming op alle niveaus.

## Ontvlechtend federalisme

Democratie betekent dat mensen zelf in onderling overleg hun gemeenschap kunnen vormgeven. Mensen moeten de mogelijkheid krijgen om te zoeken naar optimale samenwerkingsverbanden. Alleen een consequent federalisme biedt hen die ruimte. Daarom horen directe democratie en federalisme onverbrekkelijk samen. Ze zijn twee aspecten van hetzelfde ideaal: de *sterke of integrale democratie* (Barber, 1984).

Het belang van vrije gemeenschapsvorming wordt geïllustreerd door het Zwitserse voorbeeld. Zwitserland is niet alleen het land met de meest uitgebouwde directe democratie ter wereld. Het is ook een land met een vrij sterk ontwikkeld federalisme. Kleinere bestuursniveaus, zoals kantons of gemeenten, hebben in Zwitserland vaak grote bevoegdheden (bijvoorbeeld op fiscaal vlak; zie kader 4-3 en hoofdstuk 5).

In 1847 vond in Zwitserland een soort afscheidingsoorlog plaats, de 'Sonderbundskrieg', waarbij het verbond van separatistische katholieke kantons die zich wilden afscheiden van de bondsstaat verslagen werd. Momenteel kan door de combinatie van directe democratie met federalistische structuren dit soort conflicten vreedzaam worden opgelost. Zo besloot de Jurastreek in 1978 om een eigen kanton te vormen. Dit gebeurde via een referendum op nationaal niveau, waardoor de nieuwe federale structuur (met een extra kanton) werd goedgekeurd. In 1993 besloten enkele gemeenten uit het Laufentalgebied om van het kanton Bern naar het kanton Basel-Land over te stappen. Ook deze grenscorrectie werd vreedzaam doorgevoerd, via een nationale volksstemming.

Frey en Eichenberger (1996 en 1999) pleiten voor een radicaal federalisme waardoor lagere politieke eenheden kunnen federeren naar believen. Burgers moeten het recht hebben om per referendum te beslissen welke federatieve verbanden worden ingesteld. Een gemeente zou bijvoorbeeld per referendum kunnen beslissen om van een bepaalde provincie over te stappen naar een andere, die naar de mening van de mensen beter wordt bestuurd.

Federatieve verbanden zijn niet eeuwig. Vergrendelde verbanden, ofwel verbanden die alleen kunnen opgeheven worden indien de andere partners akkoord gaan, zijn uit den boze. Een federatief verband kan worden vergeleken met een huwelijk: het kan alleen gesloten worden en in stand blijven zolang beide partners akkoord gaan. Als slechts één partner wil scheiden, en de andere niet, dan moet het huwelijk ontbonden worden. Als de toestemming van beide noodzakelijk zou zijn voor een ontbinding, dan kon één partner de ander tegen diens wil gijzelen.

In het verlengde hiervan moet iedere generatie bovendien de gelegenheid krijgen om de grote en kleine verbanden waarin ze leeft, opnieuw te herzien. Wij hebben de laatste decennia leren aanvaarden dat de huidige mensheid ecologische verplichtingen heeft ten opzichte van de komende generaties. Ook het bewustzijn dat een generatie haar opvolgers niet



met een openbare schuldenberg mag opzadelen, dringt langzamerhand door. We moeten deze verantwoordelijkheidszin nog verruimen. Wie de volgende generaties opzadelt met grendebepalingen, pleegt roofofbouw op de toekomst. Hij lost de huidige problemen op ten koste van de vrijheid van latere generaties. Federatieve verbanden worden het best gezien als hernieuwbare contracten van welbepaalde duur.

Maar ontvlechtend federalisme heeft nog een ander aspect. Het is belangrijk te beseffen dat in een samenleving niet alle levensdomeinen democratisch kunnen worden bestuurd. Gebeurt dat wel, dan leidt dit tot een aantasting van het recht, tot improductiviteit en uiteindelijk tot een afsterven van de democratie.

De democratie is bij uitstek geschikt om over rechten, plichten en het terrein van de rechtspraak te beslissen. Links en rechts van de democratische staat bevinden zich in de kern twee maatschappelijke terreinen die los van de staat moeten staan. Enerzijds is dat het culturele leven in brede zin: meningsvorming, media, onderwijs, wetenschappen en kunsten, religie. Op deze domeinen dient ieder individu autonoom te kunnen handelen, zonder staatsinmenging. Voor zover mensen op dit terrein samenwerken, bepalen zijzelf in vrijheid het wat, hoe en wanneer. Dit inzicht heeft in de 19<sup>e</sup> eeuw veel terrein gewonnen met de invoering van de zogenaamde klassieke grondrechten: vrijheid van meningsuiting, vrijheid van onderwijs, vrijheid van vergadering en betoging, enz. De redenen hiervoor zijn tweeledig. Enerzijds is het een grondrecht om, zelfs als 99 procent van de burgers iets vindt, toch een andere mening te mogen uitdragen. De terechte bescherming van minderheden gebeurt in feite grotendeels via dit principe van het vrije cultuurleven. Immers, minderheden zijn vaak een minderheid juist vanwege culturele kenmerken: andere taal, andere godsdienst, andere gebruiken, andere opvattingen enz. Anderzijds garandeert vrijheid op dit terrein efficiëntie en productiviteit. In het culturele leven worden prestaties verricht - nieuwe inzichten opgedaan, uitvindingen gedaan, mensen geschoold - zonder welke de bredere maatschappij niet kan functioneren. En het is in de praktijk niet mogelijk om democratisch een vernieuwende uitvinding te doen of democratisch vast te stellen of een wiskundige redenering klopt. Hierbij tellen alleen de specifieke talenten en inzichten van het individu en niet aan welke zijde zich de meerderheid bevindt. Het individu moet daarom de ruimte krijgen. De democratie ondergraaft zijn eigen fundamenten wanneer zij het culturele leven via wetgeving aan banden legt, want bijvoorbeeld ook wetgeving komt tot stand na nieuwe inzichten, discussies en uitwisselingen die in het cultureel-geestelijke leven plaatsvinden. Belangrijk is hierbij het besef dat het in de kern niet uitmaakt of het een meer of minder democratisch regime is dat via de staat meningen wil opleggen: het gaat altijd tegen de mensenrechten en de productiviteit in. In het ene geval wordt de vrije ruimte van het individu door een kleine groep aangetast, in het andere geval door een grote.

Anderzijds is ook het terrein van de productie van goederen en diensten niet geschikt voor democratische besluitvorming. Ook dit inzicht heeft, na de fiasco's van het communisme, in de twintigste eeuw veel terrein gewonnen. Individuen en groepen dienen over de vrijheid te beschikken, om met betrekking tot productie en consumptie de nodige overeenkomsten te sluiten. Die overeenkomsten zijn gebaseerd op het vertrouwen dat men heeft in de capaciteiten, de betrouwbaarheid enz. van de ander. Het gaat andere mensen of de maatschappij als geheel niet aan wanneer twee of meer mensen een overeenkomst met elkaar willen sluiten om iets te produceren of te

consumeren. Het economisch leven organiseert zichzelf van nature binnen een bedding of netwerk van vrij aangegane overeenkomsten en verbintenissen. Zonder dit recht op vrije overeenkomst kan democratie al evenmin bestaan als zonder recht van meningsuiting en vergadering. De democratische wetgever kan wel in negatieve zin beperkingen opleggen, om te beletten dat de activiteit die uit de overeenkomst voortvloeit nadelen oplevert voor derden. Zo is het bijvoorbeeld heel logisch dat de wetgever activiteiten verbiedt die schadelijk zijn voor het milieu. Maar een wetgever kan niet vanuit allerlei politieke doelstellingen overeenkomsten tussen welbepaalde partners verbieden, sanctioneren, opleggen of aanmoedigen, zonder tegelijk essentiële burgerrechten te schenden. Zoals op het democratisch vlak het vrije stemrecht essentieel is, en op het domein van het cultuur- en geestesleven de vrije meningsuiting als kernvrijheid geldt, dient op het domein van het economisch leven het recht op vrije overeenkomst als basisvrijheid te worden opgevat. Het vrije woord, de vrije stem en de vrije overeenkomst zijn de drie kernvrijheden waar omheen de vrije democratische samenleving wordt uitgebouwd.

Twee misverstanden moeten we hierbij uit de weg ruimen. De eerste betreft de vraag, hoe de democratie tot zijn eigenlijke gebied beperkt moet worden. Dit kan alleen maar een vrijwillige zelfbeperking zijn door de verzamelde burgers die zij ook elk moment kunnen wijzigen. De verzamelde burgers - de rechtsgemeenschap - kunnen dus, omdat zij uit zichzelf de voordelen hiervan inzien, vrijwillig besluiten om zich niet via de (directe) democratie te bemoeien met het culturele leven en met economische initiatieven. Ze kan dit ook in de grondwet als leidend beginsel opnemen. Maar ze moet haar inzichten ook steeds kunnen veranderen, want misschien leidt voortschrijdend inzicht in de toekomst tot nóg betere staatsprincipes. De democratische rechtsgemeenschap moet soeverein blijven. Wij pleiten er dus niet voor dat één of andere instantie van bovenaf arbitraire grenzen aan de (direct)-democratische besluitvorming stelt, maar dat de burgers dit zelf steeds kunnen doen, en ook niet dat burgers 'eeuwige' besluiten nemen waardoor zij toekomstige generaties knechten, want ook die zijn soeverein en moeten hun samenleving op basis van hun eigen inzichten kunnen inrichten.

Het tweede misverstand betreft de aard van drie gebieden van cultuur, politiek en economie. Niet alles wat bedrijven en scholen doen, is respectievelijk economisch en cultureel-geestelijk van aard. In bedrijven en scholen speelt zich ook een aanzienlijk stuk rechtsleven af en die zaken kunnen en moeten wel degelijk via 'democratische' kanalen (d.w.z. kanalen waarbij alle betrokkenen een gelijke stem hebben) worden geregeld. Het gaat hierbij praktisch altijd om randvoorwaarden voor de economische bedrijvigheid: economische initiatieven zijn vrij maar ze mogen niet als gevolg hebben dat er gif in een woonwijk terecht komt, enz. De besluitvorming over rechtsaangelegenheden binnen private organisaties hoeft overigens niet altijd via de (lokale) staat te gaan, maar kan ook door 'democratisch' organen in die bedrijven, scholen en dergelijke plaatsvinden waarbij alle betrokkenen een gelijke stem hebben. In feite is dat vaak veruit te prefereren.

Op veel punten schiet de moderne staat tekort, doet zij dingen niet die zij wel zou moeten doen. Maar op andere punten trekt zij teveel taken naar zich toe, heeft een te grote machtspositie. Enerzijds moet de democratie 'horizontaal' radicaal verdiept en uitgebreid worden door invoering van direct-democratische besluitvorming. Anderzijds moet de democratie in 'verticaal' opzicht beperkt worden, in de zin dat zij zich terugtrekt uit terreinen waar zij niet thuishoort.

Vanuit dit gezichtspunt kunnen ook vele argumenten tegen directe democratie ontkracht worden. Wanneer critici van directe democratie stellen dat burgers niet in staat zijn te beslissen over zaken waarover de politiek momenteel beslist, hebben zij meestal ongelijk – zie hiervoor hoofdstuk 6 – maar in sommige gevallen ook gelijk. De oplossing is dan echter niet gelegen in het recht van het parlement om de bevolking terzijde te schuiven, maar in het weghalen van dat thema uit de reikwijdte van de democratie. Want als burgers ergens niet over kunnen beslissen, kunnen politici dat mutatis mutandis ook niet. Politici zijn niets anders dan de zaakwaarnemers van de burgers, en zijn net als burgers typische generalisten die – als het goed is – vanuit dezelfde zorgen en wensen denken en handelen als burgers. Zo bezien kan directe democratie ook als een extra check fungeren om te zien of een bepaald thema wel binnen de democratie thuishoort.

De ontvlechting van verschillende levensgebieden heeft nog een voordeel. Momenteel vallen economische en onderwijsgrenzen vaak grotendeels samen met staten, omdat staten in grote mate het economische en onderwijsbeleid bepalen via wet- en regelgeving. Maar als deze gebieden zich verzelfstandigen, kunnen zij dwars over politieke grenzen heen samenwerkingsverbanden aangaan. Scholen in de Nederlandstalige, Belgische regio Vlaanderen kunnen veel nauwer samenwerken met scholen in het zuiden van Nederland. De Nederlandse stad Maastricht en de Duitse stad Aken, die vlak bij elkaar over de grens liggen, behoren objectief tot dezelfde economische regio en kunnen allerlei strikt economische regelgeving onderling standaardiseren terwijl ze toch tot andere politieke staten blijven behoren.

Overigens speelt Zwitserland in dit opzicht ook weer een aparte rol, hoewel soms een dubieuze. Enerzijds bestaat in Zwitserland op sommige plekken een soort ontvlechting tussen verschillende gebieden. In het kanton Zürich (1,2 miljoen inwoners) bestaan bijvoorbeeld onderwijsgemeenschappen en kerkgemeenschappen die naast de eigenlijke gemeenten functioneren, hun eigen belasting heffen en andere geografische afbakeningen kennen dan de gemeenten. Bovendien bestaan er talrijke zogenaamde ‘Zivilgemeinden’ (‘burgergemeenschappen’) die nutsvoorzieningen beheren (water, elektriciteit, televisievoorzieningen enz.), direct-democratische bestuursvormen kennen en hun inkomsten uit gebruikerskosten betrekken. Anderzijds gebeurt de besluitvorming vaak op een democratische manier terwijl dat helemaal niet de aangewezen manier is. Iedereen in Zwitserland betaalt bijvoorbeeld kerkbelasting, doorgaans via de staat, tenzij men aangeeft dat men geen kerklid is. Maar een scheiding tussen politiek en geestelijk-cultureel leven impliceert natuurlijk dat de staat voor niemand belasting heft, of het nu de biljartclub of de kerk is.

In het vermogen tot ontvlechting verschilt federalisme fundamenteel van subsidiariteit. Subsidiariteit gaat uit van een reeds gegeven hoogste gezag, dat naar beneden delegeert. Het resultaat is onvermijdelijk een monolithische eenheidsstaat. Wanneer de burgers zich vrij kunnen federeren, wordt het mogelijk dat op diverse levensdomeinen verschillende, overlappende verbanden ontstaan. De verschillende levensdomeinen worden dan ‘ontvlochten’.

Ontvlechting door federalisme kan echter per definitie niet van bovenaf worden opgelegd. Het dient door de mensen te worden geschapen en directe democratie is daarbij het onmisbaar instrument. Anderzijds zal die democratie ook steeds beter functioneren naarmate de levensgebieden waarin ze thuishoort,

duidelijker losgekoppeld zijn van domeinen waar democratische besluitvorming nodig noch wenselijk is. Ontvlechtend federalisme en directe democratie kunnen elkaar dus wederzijds versterken. Een integrale democratie is een samenleving waarin dit proces van wederzijdse opwaardering tussen democratie en verenigingsvormen op gang is gekomen.

## Sociaal kapitaal, democratie en federalisme

In de eerste helft van de 19de eeuw maakte de Fransman Alexis de Tocqueville een reis door de Verenigde Staten van Amerika. Zijn reisverslag verscheen in twee delen, in 1835 en 1840. De Tocqueville wordt nog altijd geciteerd door Amerikaanse topleiders wanneer ze de essentie van de ‘Amerikaanse droom’ willen omschrijven.

De Tocqueville noteerde twee aspecten in de Amerikaanse samenleving, die op het eerste gezicht tegenstrijdig lijken. Vooreerst viel hem de uitgesproken autonomie op van de Amerikaanse burgers: „Ze hoeven aan niemand verantwoording af te leggen en ze verwachten niets van iemand terug. Ze hebben geleerd om zichzelf te beschouwen als enkelingen die op eigen benen staan.“ Maar tegelijk viel hem op dat het verenigingsleven in de jonge Verenigde Staten ongemeen intens was: „In de steden kun je de mensen gewoon niet beletten om samen te komen en samen in gepassioneerde debatten te treden. Die steden lijken wel op grote volksverzamelingen, met de stadsbewoners als leden. De bevolking heeft via haar bijeenkomsten een geweldige invloed op de bestuurders en vaak voeren ze direct hun wensen uit (...) Amerikanen van iedere leeftijd en aanleg vormen steeds nieuwe verenigingen (...) Blijkbaar is de kunst om zich te verenigen de moeder van alle andere kunsten; iedere verdere vooruitgang hangt ervan af.“

Alexis de Tocqueville beschrijft in bovenstaande regels niets anders dan het samengaan van levende, directe democratie met spontaan federalisme. Deze situatie, waarbij zelfstandige mensen zich vrij verbinden en gezamenlijk beslissen, levert een maatschappelijk surplus op waarvoor men later dan de term ‘sociaal kapitaal’ heeft bedacht.

Schepping van ‘sociaal kapitaal’ - de „moeder van alle andere kunsten“ - heeft de laatste jaren bijzonder veel aandacht gekregen. Het boek ‘Making democracy work’ (1993) van Putnam was een mijlpaal. In dit werk wordt het resultaat van 20 jaar sociologisch werk in Italië samengevat. De oorspronkelijke bedoeling van Putnams ploeg was om de gevolgen van de regionalisering van Italië te bestuderen. Vanaf de jaren ‘70 werd in dit land immers een decentraliseringsproces in gang gezet en werden belangrijke bevoegdheden aan de regio’s overgedragen. In de loop van de jaren verzamelden de onderzoekers een indrukwekkende berg materiaal: peilingen werden gehouden, honderden interviews werden afgenomen, bergen statistisch materiaal werden verwerkt.

Putnam vond een opvallend en consistent verschil tussen de regio’s in Noord- en Zuid-Italië. De noordelijke regio’s zijn economisch veel welvarender en hebben een veel efficiënter bestuur. De groep van Putnam deed ook een experiment. Een drietal vragen om toelichting werden voorgelegd aan de besturen van de diverse regio’s. Het snelst reageerden de besturen van Emilia-Romagna en Valle d’Aosta: binnen twee weken kregen de onderzoekers volledige antwoorden. De administraties van Calabrië en Sardinië leverden, ondanks veel aandringen, nooit een volledig antwoord op dezelfde drie vragen.

Putnam testte de hypothese dat een verschil in 'burgerzin' (civicness) aan de basis ligt van het onderscheid tussen Noord en Zuid. 'Civicness' kan met De Tocqueville gedefinieerd worden als 'belangenevaluatie in de brede maatschappelijke context'. Het eigenbelang wordt niet weggecijferd of verdrongen; het wordt gezien als op lange termijn samenvallend met het algemeen belang. Het tegengestelde van 'civicness' is 'amoral familialism' (amoreel familiecentrisme). Iemand met deze laatste instelling schenkt alleen aandacht aan de kortetermijnbelangen van de kleine familiale kern. Een samenleving waarin dit kortetermijn-familiecentrisme overheerst, is geatomiseerd. Het gemeenschappelijk belang wordt er overgelaten aan machthebbers, waarmee vooral opportunistische relaties (cliëntelisme) worden gevormd.

Om de 'civicness' te meten gebruikte Putnam een index, gebaseerd op de volgende indicatoren:

- percentage voorkeurstemmen: in een samenleving waarin het amoreel familiecentrisme overheerst, worden meer voorkeurstemmen uitgebracht (electoraal cliëntelisme);
- stemdeelname aan referendums: omdat bij referendums het direct cliëntelisme niet kan meespelen, is deelname aan direct-democratische besluitvorming een goede indicator voor 'civicness';
- percentage krantenlezers: kranten lezen duidt op belangstelling voor de samenleving in haar totaliteit;
- deelname aan verenigingsleven: deelname aan verenigingsleven breidt de horizon uit voorbij de familiale kern.

Putnam karakteriseert het verschil tussen de twee soorten samenlevingen die hij in Italië aantroef aldus: „Wanneer twee burgers elkaar op straat ontmoeten in een streek met veel burgerzin, hebben ze waarschijnlijk allebei thuis de krant doorgenomen; in streken met weinig burgerzin hebben ze waarschijnlijk geen van beide de krant bekeken. Meer dan de helft van de bewoners in een gebied met veel burgerzin heeft nooit een voorkeurstem uitgebracht; meer dan de helft van de kiezers in de andere groep heeft altijd een voorkeurstem uitgebracht. Lidmaatschap van sportieve, politieke of ontspanningsverenigingen, of van organisaties met sociale doelstellingen is ongeveer dubbel zo hoog in streken met hoge burgerzin.“ [Origineel Engels citaat volgt nog!]

Er bestaat blijkbaar een ijzersterk verband tussen burgerzin, economische prestatie en efficiëntie van het publieke bestuur. In gebieden waar meer burgerzin heerst, bloeit de economie en werkt het bestuur efficiënt. Putnam onderzocht en elimineerde verschillende alternatieve verklaringen en besloot dat burgerzin of 'civicness' een oorzakelijke rol speelt.

Putnam betoogt ook dat het onderscheid tussen de civiele cultuur in Noord- en Zuid-Italië zeer oud is en eventueel tot in de 11de eeuw getraceerd kan worden. In die tijd is in het Zuiden een feodale monarchie gevestigd, gesticht door de Noormannen. Terwijl in de 15de eeuw in het Noorden republikeinse stadsstaten bestonden, met veel ruimte voor persoonlijk initiatief en politieke deelname van een relatief groot aantal burgers, bleef in het Zuiden de feodaliteit bestaan, met zijn verticale structuren, waarop zich later ook de georganiseerde criminaliteit moeiteloos kon enten.

Natuurlijk kan men niet volhouden dat de graad van 'civicness' doorheen de geschiedenis absoluut constant blijft. Burgerzin kan wel degelijk eroderen, bijvoorbeeld onder invloed van economische factoren. Een schokkend voorbeeld wordt beschreven in het boek van de antropoloog Turnbull (1972, 1994) over de Ik, een klein volk dat leeft in het oosten van Oeganda. De Ik

waren verdreven uit hun oorspronkelijk gebied, dat tot natuurreservaat was uitgeroepen. Daardoor werden hun traditionele bronnen van bestaan en hun sociale organisatie verwoest. Collectief jagen kon bijvoorbeeld niet meer. Alleen stiekem individueel stropen behoorde nog tot de mogelijkheden. De Ik tonen een extreem voorbeeld van sociale atomisering, diep onderling wantrouwen tussen de individuen en verregaand verlies van iedere vorm van sociaal kapitaal.

Helliwell en Putnam (1995) hebben in een latere studie geanalyseerd hoe de causale keten civicness (sociaal kapitaal) > efficiënt bestuur > maatschappelijke tevredenheid functioneert. In de jaren '80 kregen de Italiaanse regio's aanzienlijke bevoegdheden op economisch vlak. Economische maatregelen werden dus voor een groot gedeelte niet meer door een gecentraliseerd bestuur, maar vanuit de regionale besturen genomen. In de jaren '60 en '70 werden de welvaartsverschillen tussen Noord en Zuid kleiner, omdat enerzijds de centrale staat grote transfers van Noord naar Zuid organiseerde, en anderzijds de noordelijke regio's niet in staat waren om efficiënter te functioneren (doordat het economisch beleid centraal werd bepaald). Zodra de regio's hun eigen beleid konden voeren, bleek het surplus aan sociaal kapitaal in het Noorden zich direct te vertalen in een toenemend welvaartsverschil. De middelen worden in de noordelijke regio's efficiënter besteed, zodat de welvaarts kloof tussen Noord en Zuid vanaf ongeveer 1983 weer toeneemt, ondanks de blijvende transfers van Noord naar Zuid.

De causale keten van Helliwell en Putnam zou nog uitgebreid kunnen worden. Vergelijkend onderzoek tussen een groot aantal landen leerde dat het niet de burgerlijke cultuur is die het democratische gehalte bepaalt, maar dat het causaal verband omgekeerd verloopt: „Vertrouwen tussen de mensen blijkt een gevolg, eerder dan een oorzaak te zijn van democratie.“ (Muller en Seligson, 1994) Democratie schept vertrouwen tussen de mensen, en ook vertrouwen tussen de burgers en de staatsinstellingen.

In een andere studie heeft Putnam (1996a, b) de afname van het 'sociaal kapitaal' in de Verenigde Staten onderzocht. Kerkbezoek, inzet voor politieke partijen, lidmaatschap van allerlei types verenigingen verminderden de laatste decennia drastisch in de Verenigde Staten. Tegelijk nam ook de 'social trust' (het vertrouwen in de medemens en in de instellingen) drastisch af. Na eliminatie van een aantal andere mogelijke verklaringen meent Putnam in de televisie een hoofdverdachte te hebben gevonden. De televisie deed in de jaren '50 een explosieve intrede in de Amerikaanse samenleving: in 1950 bezat 10% van de gezinnen een televisietoestel, in 1960 reeds 90%. Precies rond die tijd begon de instorting van het Amerikaanse 'sociaal kapitaal'.

Een gemiddelde Amerikaan kijkt ongeveer 4 uur televisie per dag. Onderzoek wijst uit dat televisiekijkers een sterke tendens vertonen tot verminderde deelname aan het sociale leven in al zijn aspecten en een negatiever beeld over hun medemens ontwikkelen (zware televisiekijkers overschatten bijvoorbeeld sterk de impact van criminaliteit op de samenleving). Televisie is in dit opzicht een uitzonderlijk medium; krantenlezers bijvoorbeeld hebben een meer dan gemiddelde neiging tot deelname aan het gemeenschapsleven.

Maar tegelijk neemt ook het onderling wantrouwen tussen de mensen toe. In 1960 vond nog 58% van de Amerikanen dat je de meeste mensen kunt vertrouwen. In 1993 was dat cijfer gedaald tot 37%. Miller en Ratner (1998) merken op dat er een sterke ideologische basis bestaat voor deze cultuur

van onderling wantrouwen: „Evolutionaire biologie, neoklassieke economische theorieën, het behaviorisme, psychoanalytische theorieën gaan allemaal uit van de veronderstelling dat mensen actief en eenduidig hun eigen belang nastreven (...) Maar de empirische gegevens tonen in toenemende mate aan dat de werkelijkheid anders is. We weten bijvoorbeeld dat mensen meer belang hechten aan de billijkheid van de procedures die op hen worden toegepast dan op de uitkomst van die procedures. Vaak bekommeren ze zich meer om het collectieve belang van de groep dan om hun eigen belang en hun politieke standpunten worden vaak meer bepaald door hun waarden en overtuigingen dan door de impact van een standpunt op hun persoonlijk belang.“

Mensen zijn dus veel minder op hun eigenbelang gefixeerd dan de theorieën beweren. Maar tegelijk zijn die theorieën op hun beurt tot een maatschappelijke kracht geworden. Het gevolg schijnt te zijn dat de meeste mensen zichzelf als veel altruïstischer beschouwen dan hun medemensen. Een van de experimenten van Miller en Ratner betrof de bereidheid tot bloedgeven, met en zonder financiële vergoeding [zie 3-2]. Van de proefpersonen bleek 63% bereid om bloed te geven zonder financiële vergoeding. Indien een financiële beloning van 15 dollar in het vooruitzicht werd gesteld, kwam men uit op 73% bereidheid. Het effect van de financiële vergoeding is waarschijnlijk niet significant en in elk geval bescheiden. Men vroeg de proefpersonen echter ook wat volgens hen het percentage vrijwilligers zou zijn met en zonder beloning. Er werd geschat dat in geval van beloning 62% van de mensen bloed zouden willen geven en zonder vergoeding nog 33%. De ondervraagden overschatten dus duidelijk de rol van het geld als motief voor hun medemens.

Een ander onderzoek betrof de invoering van anti-rookmaatregelen. Niet-rokers hebben de neiging om strenger te zijn dan rokers. Zo bleek dat 100% van de niet-rokers en 85% van de rokers voorstander is van rookbeperkingen op vliegtuigen. Maar de mensen schatten in dat 93% van de niet-rokers en 35% van de rokers zo'n maatregelen zou voorstaan. Met andere woorden: men overschat ernstig de rol van het eigenbelang bij de standpuntbepaling van rokers. Miller en Rother vonden dat minstens 80% van de rokers gewonnen waren voor rookbeperkingen op plaatsen met hoog risico op 'passief meeroken' (restaurants, arbeidsplaatsen, bussen en treinen, vliegtuigen). Het publiek schatte in dat slechts 25 à 35% van de rokers zulke maatregelen zou voorstaan.

Dit algemeen gebrek aan vertrouwen tussen de mensen, dat zich toespitst op een wantrouwen tegenover de politieke instellingen, hangt natuurlijk direct samen met het probleem van het afkalvend sociaal kapitaal. Vertrouwen tussen mensen is sociaal kapitaal. De atomisering van de samenleving belet dat mensen elkaars morele motieven waarnemen. Mensen gaan elkaar dan meer en meer beschouwen als op eigenbelang gefixeerde automaten, wat ze niet zijn. Naarmate die ideologie van de mens als homo economicus (de mens als intrinsieke egoïst) zich verder verspreidt, gaan de mensen zelfs hun eigen gedrag in termen van eigenbelang verklaren. Mensen die zich maatschappelijk inzetten uit oprecht medeleven, zullen dit toch bij voorkeur toelichten op basis van egoïstische verklaringen („Het geeft me een bezigheid.“ - „Ik vond de andere vrijwilligers wel tof.“ - „Zo kom ik nog eens het huis uit“. Zie Wuthnow, 1991). De bewering dat mensen 'stemmen voor hun portemonnee' wordt niet bevestigd wanneer men het feitelijke stemgedrag analyseert, maar wel wanneer men de toelichting van de mensen bij hun stemgedrag onderzoekt (Feldman, 1984; Stein, 1990).

De Tocqueville werd getroffen zowel door de sterke hang naar autonomie als door het intense verenigingsleven van de Amerikanen in de vroege 19de eeuw. Putnam werd getroffen door de polariteit tussen burgerzin ('civicness') en 'amoreel familiecentrisme'. Dit toont aan dat er twee soorten 'individualisme' bestaan. We moeten een scherp onderscheid maken tussen het solidair individualisme van de autonome mens, die precies op basis van zijn zelfstandigheid tot de productie van sociaal kapitaal kan komen, die ook graag aan referenda deelneemt, en het pseudo-individualisme van de onderworpen cliënt, die enkel geïnteresseerd is in het kortzichtig belang van de eigen familiale kern en voor de rest de samenleving overlaat aan de machtsinstellingen. Dit onderscheid is fundamenteel omdat de machtsinstellingen natuurlijk het cliëntelisme zullen aanprijzen als 'maatschappelijke verbondenheid', terwijl zij zichzelf zoveel mogelijk als 'middenveld' zullen voorstellen, dat 'bemiddelt' tussen de onmachtige cliënt en de regerende macht.

Dit soort 'middenveld' heeft niets te maken met het door de bevolking zelf tot stand gebracht verenigingsleven dat door de Tocqueville werd beschreven. Authentiek sociaal kapitaal ontstaat wanneer verbonden mensen zich scheppen en medebeheerder weten van hun verenigingen, op alle niveaus, van de kleinste klaverjas-club tot het ruimste staatsverband. Er ontstaat dan een authentieke, ontvloten structuur van federaties van zelfstandige mensen, waarbinnen die mensen elkaars inzet en betrokkenheid kunnen waarnemen en wederzijds versterken. De middenveldzuil is precies het omgekeerde: daarin zijn de meest uiteenlopende levensdoelstellingen in één kluwen vervloten, waarbinnen enkel de elite toegang heeft tot de macht, terwijl de leden in wezen enkel als cliënt kunnen fungeren. Zo'n machtsvriendelijk 'middenveld' heeft geen federalistische maar een subsidiaire structuur.

In een federatieve, integraal-democratische samenleving ontstaat ook een 'middenveld'. Maar dit heeft een totaal andere kwaliteit. Het dwingt de individuele mens niet in een toestand van verlengde politieke minderjarigheid, waarbij hoogstens om de paar jaren een vrijwel betekenisloze 'vertegenwoordigende' stem mag worden uitgebracht. Het federatieve middenveld dat in de 21ste eeuw gaandeweg vorm moet aannemen, zal de uitdrukking zijn van de wil van de mensen om het maatschappelijk leven vanuit de individuen vorm te geven. Scholen bijvoorbeeld hangen in zo'n federatief middenveld niet af van een 'overkoepelend' machtsinstituut dat als een spin zetelt in het midden van het 'onderwijsnet'. De school van de toekomst hangt af van de concrete gemeenschap van kinderen, leraren en ouders. Zo'n school wordt gefinancierd via een schoolbon, die ieder leerplichtig kind jaarlijks van rechtswege krijgt, en die door de ouders wordt overhandigd aan de school van hun keuze. In een federatieve samenleving worden enkel de leerrechten van het kind vastgelegd en voor de rest is van inhoudelijk 'onderwijsbeleid' van staatswege geen sprake. Zo'n school zit niet met vakbonden, ziekenfondsen, banken en landbouwverenigingen vervloten in één zuil. Zij is de voortdurende schepping van de leraren en ouders, die ter plekke het beste voor hun kinderen willen, en zij is verbonden met andere scholen, niet in een centralistisch en hiërarchisch verband, maar in een horizontaal netwerk van intens overleg en samenwerking.

De scholen zullen slechts één van die terreinen zijn waar de sterke democratie vorm zal aannemen. Eerst dient het direct-democratisch kader te worden gecreëerd waarin de federatieve opbouw van het lokale leven mogelijk wordt. Zo'n de-

mocratisch kader kan niet beperkt blijven tot het plaatselijke niveau, maar moet tot op Europees niveau zijn uitgebouwd, want beslissingen met grote consequenties op lokaal vlak worden vaak getroffen op ruim niveau.

## Tussen hamer en aambeeld: hoe sociaal kapitaal wordt verwoest

Waarom kalft sociaal kapitaal af? In zijn recent en veelbesproken boek „Jihad versus McWorld“ beschrijft Benjamin Barber de strijd tussen twee tegengestelde krachten, die beide op hun manier de rechtsstaat en de democratie bedreigen. Barber duidt die krachten aan met de woorden Jihad en McWorld. Deze krachten vormen het aambeeld en de hamer waartussen sociaal kapitaal wordt verpletterd.

### Jihad

De ene kracht is die van het lokale particularisme, in de mate dat het naar een eigen, monolithische staatsmacht streeft. Etnische of religieuze groepen of stammen vechten voor hege- monie binnen een eigen staatsverband. Barber verruimt dus de oorspronkelijke betekenis van de term 'Jihad' (de 'heilige oorlog' van de islamieten), om een fenomeen aan te duiden dat in alle werelddelen opduikt. In het Westen kan Jihad zich enten op het streven naar regionale identiteit (Ierland, Baskenland, Corsica). Het is niet de strijd voor culturele of wereldbeschouwelijke of religieuze identiteit als zodanig die kenmerkend is voor Jihad. In de mate dat zo'n strijd gericht is tegen een monolithische, hegemonistische eenheidsstaat is hij positief. Maar Jihad wil juist een monolithische eenheids- staat invoeren. Jihad streeft naar cultureel-wereldbeschou- welijke hegemonie over de staat en bekampt de bestaande burgerlijk-nationale staten die niet de gewenste hegemonie vertonen. Jihad streeft naar de verbrijzeling van die staten in cultureel-wereldbeschouwelijk homogene en subsidiair ge- organiseerde blokken. Jihad leeft van de strijd tegen Jihad.

De kwestie Québec illustreert duidelijk de eindeloosheid van de versplintering die door Jihad wordt veroorzaakt: „De logi- ca van Jihad hoeft niet noodzakelijk te stoppen bij een eerste niveau van fragmentatie. Indien Québec zich losmaakt van Canada, kunnen Franstaligen buiten Québec, bijvoorbeeld in New Brunswick, hun positie van rechtsgelijkheid verliezen. En indien Québec Canada verlaat, waarom zouden dan niet de Cree-indianen op hun beurt zich van Québec afscheiden? Waarom zouden Engelstalige dorpen zich dan niet afscheu- ren van Québec, of van de Cree-natie die zich van Québec afsplitste? En wat moet dan gebeuren met de Franstalige minderheid in de Engelstalige dorpen die zich buiten het Cree-gebied bevinden?“ (Barber, 1995, p. 179)

In Bosnië, Sri Lanka, Ossetië, Rwanda bereikt Jihad zijn lo- gisch eindpunt: omdat de versnippering niet eindeloos kan doorgaan, wordt naar het wapen van de 'zuivering' en volke- renmoord gegrepen. Jihad erkent de mens niet als vrij indi- vidu, maar enkel als lid van de etnische of religieuze groep. Jihad reduceert de mens tot lid van een stam: Jihad is triba- lisme. Voor Jihad is een volk geen levende vorm, die vrije mensen aan hun gemeenschap geven. Voor Jihad is het volk een mythische entiteit waaraan de individuen zich moeten onderwerpen. Uiteraard is Jihad niet in democratie geïnte- resseerd, omdat Jihad de stam, het volk, de religie boven het individu plaatst. Jihad streeft niet naar bevrijding, maar naar mummificering van het volk. Jihad heeft geen interesse voor mensenrechten.

### McWorld

De andere kracht is die van de wereldmarkt. Zij werkt unifor- miserend. Zij reduceert het individu tot consument. Barber noemt deze kracht McWorld.

McWorld verzet zich tegen het particularisme van Jihad, maar ook tegen de nationale staat. De globalisering die McWorld nastreeft, heeft als drijfveer niet het burgerschap, maar de winst. Het is een economische kracht. Maar geen traditione- le economische kracht. Barber schetst hoe goederen steeds internationaler worden. Wat is een 'Amerikaanse' versus een 'Japanse' wagen als men weet dat Toyota's Camry door een Amerikaans designer werd getekend en in de Toyota-fabriek in Georgetown (Kentucky) wordt gebouwd uit onderdelen die vooral Amerikaans zijn? In feite kan men McWorld zelfs niet situeren bij het kapitaal (in de zin van geldmassa) als zodanig, maar in de optimaliserende verbinding tussen ka- pitaal, arbeid en grondstoffen. „McWorld is een soort virtuele realiteit, geschapen door onzichtbare maar almachtige high- tech informatienetwerken en vloeiende economische mark- ten. De uitdrukking 'virtuele onderneming' is meer dan een provocerende term.“ (Barber, 1995, p. 26)

Een basisstelling van Barber is dat het zwaartepunt van Mc- Worlds activiteit zich gaandeweg verplaatst naar minder ma- teriële sectoren, van goederen naar diensten, van hardware naar software, met aan de spits van alles de wereld van het elektronische beeld. McWorld wordt steeds virtueeler en in deze evolutie staan de Verenigde Staten onveranderlijk aan de spits. Op het ogenblik dat Amerika door Japan en Europa werd ingehaald inzake traditionele goederenproductie, ver- werven de Verenigde Staten een enorm overwicht in nieuwe sectoren, zoals bijvoorbeeld de productie van transistors. Op het ogenblik dat buiten Amerika een inhaalbeweging op gang komt inzake hardwareproductie, zet de softwarepro- ductie in. Op het eindpunt staat de wereld van de reclame, beeldproductie, de volkomen virtuele kosmos die eigenlijk nooit van de USA kan overgekocht worden, omdat hij intrin- siek Amerikaans (en Engelstalig) is. Het toenemend gewicht van de economie van het virtuele wordt geïllustreerd door de ontwikkeling van de reclame-uitgaven, die in de periode van 1950 tot 1990 driemaal zo snel stegen als de wereldpro- ductie. Het Amerikaans overwicht in het infotainment wordt geïllustreerd door de Amerikaanse handelsbalans: in 1992 vertoonde die een deficit van 40 miljard dollar, samengesteld uit een handelsoverschot van 56 miljard in de dienstensector en een goederendeficit van 96 miljard. Amerika heeft 80% van de Europese filmmarkt in handen, Europa 2% van de Amerikaanse. De audiovisuele producten (3,7 miljard dollar export, enkel naar Europa) namen in 1992 de tweede plaats in op de Amerikaanse exportlijst, direct na de export op lucht- en ruimtevaartgebied.

Een ander symptoom van het toenemend gewicht van de eco- nomie van het virtuele, die zo kenmerkend is voor McWorld: de merknaam wordt, louter economisch, steeds belangrijker ten opzichte van het eigenlijke product. Barber beschrijft in enig detail de opmars van Coca-Cola. Wat hier verkocht wordt, is geen drank, in de zin van een stoffelijk product, maar eerder een beeld, een virtueel, wereldomspannend Coca-Cola-pretpark waaraan steeds nieuwe details worden toegevoegd. Coca-Cola associeerde zich met de Olympische Spelen, met de val van de Berlijnse muur, maar ook met de respectabele Rutgers Univer- sity (Coca-Cola heeft niet alleen het monopolie op de campus, waar concurrent Pepsi is uitgebannen; Coca-Cola heeft ook het recht om zich in reclame te associëren met Rutgers - Barber is verbonden aan Rutgers). In nieuwe markten voert Coca-

Cola agressieve campagnes om de plaatselijke cultuur terug te dringen. Barber citeert het jaarrapport 1992 van de Coca-Cola Company, waarin werd aangekondigd dat Indonesië „... cultureel rijp“ was voor massale Coca-Cola-introductie; dit ‘cultureel rijp zijn’ impliceert onder meer dat de vernietiging van de traditionele theeconsumptie voldoende is gevorderd.

McWorld is dus niet een louter economische macht die verschijnt naast de reeds bestaande cultuur. McWorld neemt de bestaande cultuur over en vormt die om in functie van zijn eigen, economische belang. „Zelfs indien multinationale bedrijven beweren enkel in productie en consumptie geïnteresseerd te zijn, toch kunnen ze in toenemende mate die consumptie en productie alleen maar opdrijven door heel actieve inmenging in de sociale, culturele en politieke domeinen waarin ze zagezegd geen belang stellen. Hun politieke ambities zijn niet echt politiek gemotiveerd en hun culturele ambities vloeien niet voort uit culturele bezieling; maar dat maakt hun ambities op die terreinen eigenlijk alleen maar onverantwoordelijker en cultureel subversiever.“ (Barber, 1995, p.71)

### Jihad en McWorld versus democratie

Ondanks hun tegengestelde, vijandige karakter hebben Jihad en McWorld ook een belangrijk element gemeen. Ze ontberen allebei „... een bewuste en collectieve menselijke controle, uitgeoefend binnen een wettelijk kader: de democratie. (...) Jihad en McWorld hebben gemeen dat ze allebei de soevereine natiestaat bestrijden en daardoor de democratische instituties van die natiestaat ondermijnen. Ze ontwijken de burgerlijke gemeenschap en minachten het democratisch burgerschap. Ze streven niet naar alternatieve vormen van democratie. Hun gemeenschappelijke kenmerk is de onverschilligheid tegenover de burgerlijke vrijheden.“ (Barber, 1995, p. 5-6) Bovendien: „Hoe antagonistisch ze in detail ook zijn, toch zweren Jihad en McWorld samen om onze moeizaam verworven - en slechts ten dele verworven - burgerlijke vrijheden te ondermijnen en de mogelijkheid van een globale democratische toekomst weg te nemen.“ (ibid., p. 19)

Volgens Barber is het een mythe dat democratie en vrije markt onafscheidelijke tweelingbroeders zijn. Vooral sinds de instorting van het communisme is dit een veelgehoorde kreet. In werkelijkheid toont de vrije markt een merkwaardig aanpassingsvermogen en het systeem floreerde in tirannieke staten als Chili, Zuid-Korea, Panama en Singapore. China is momenteel een van de minst democratische landen, maar ook het land met de snelst groeiende markt. In werkelijkheid zoekt McWorld voor zijn ontplooiing naar stabiliteit, niet naar democratie. McWorld is niet geïnteresseerd in collectieve bezorgdheden, zoals bijvoorbeeld tewerkstelling of milieuproblematiek. McWorld wordt integendeel gedreven door het winstbeginsel („McWorld is de markt bij uitstek“, p. 29) en exporteert zijn problemen juist naar de gemeenschap. General Motors ontloeg in 2005 20.000 werknemers, onder groot applaus van de marktanalisten. De private winsten bleven gehandhaafd, de onderneming werd, zoals het hoorde ‘mean and lean’, en de kosten van de ontslagen werknemers zijn voor de lokale gemeenschap en de lokale staat. Wat McWorld wil, zijn consumenten die toegang hebben tot de markt en daarvoor is politieke stabiliteit nodig. In de wereld van McWorld zijn consumptiedrift, relativisme en corruptie het alternatief voor het traditionalisme van Jihad.

Barber verzet zich tegen de aanhangers van Milton Friedman, die de markten voorstellen als een soort van democratie omdat ze toelaten om te ‘stemmen’ met ons geld (we kopen wat ons bevalt): „Economische keuzes zijn privaat en drukken

individuele noden en verlangens uit; politieke keuzes gaan over publieke goederen en zijn publiek van aard. Ik kan als consument perfect een krachtige wagen kopen die 250 km/u kan rijden en tegelijk als burger toch stemmen voor een snelheidsbeperking omdat ik oog heb voor veiligheid en milieu. Dat is geen contradictie.“ (Barber, 1995, p.296-297)

Barber raakt hier ook het probleem van de slechte smaak aan. Het fenomeen is bekend: tijdschriften, televisiestations enz. die grote groepen lezers of kiezers willen aantrekken, worden altijd in de richting van de slechte smaak en platitudes gedwongen. De reden is eenvoudig: goede smaak is individueel, slechte smaak is collectief. Slechte smaak wordt gekenmerkt door een gebrek aan individuele stempel, aan individuele scheppingskracht. Goede smaak bevat per definitie een scheppend element dat aan de particulariteit van het individu is gebonden, dat van goede smaak blijk geeft. Goede smaak is dus nooit een massaproduct en economisch bijna altijd oninteressant.

Het komt er niet op aan de slechte smaak te bestrijden: in de mate dat er een economische vraag naar slechte smaak is, kan de economie daar volop op ingaan. Indien echter de economie de totale samenleving gaat domineren, blijven geen mogelijkheden meer over voor het domein van de goede smaak, waarin het individuele zich uitdrukt: „Het probleem met Disney of McDonald’s situeert zich niet op het vlak van de esthetica, en critici van de smaak van de massa, zoals Horkheimer, Adorno of ikzelf zijn er niet op uit om zich te bemoeien met de uitdrukking van de individuele smaak, maar wel om te beletten dat er een monopolie over de informatie komt, om te verhinderen dat een rustig en comfortabel samengaan van televisie, advertentie en vermaak reële keuzevrijheid verstikt.“ (Barber, 1995, p. 297) Democratie, of echt wetenschappelijk leven, komen dan in de verdrukking, want op deze domeinen wordt juist niet uitgedrukt wat alle mensen als leden van dezelfde biologische soort gemeen hebben, maar wat ze als individuen aan ideeën, kunst enz. voortbrengen.

Democratie begint altijd met de productie van individuele ideeën en concepten, die dan op ideëel vlak de confrontatie met elkaar aangaan. Economisch is dit een oninteressant proces, maar voor het democratische leven zijn vrije ideeënproductie en vrije ideeënconfrontatie onontbeerlijk. Er is dus nood aan een onafhankelijk domein waarbinnen politieke gedachtenstrijd zich kan afspelen. Wil men de anti-democratische tendens van McWorld tegengaan, dan is een vrije ruimte noodzakelijk waarbinnen het proces van ideeënstrijd en beeldvorming kan plaatsvinden, los van economische machten. In zo’n vrije ruimte zou onder andere een authentieke openbare omroep een grote rol kunnen spelen. Het ontstaan ervan wordt meer en meer noodzakelijk voor het overleven en a fortiori voor de verdere uitbouw van de democratie (zie hoofdstuk 5, Californië).

Volgens Barber is met McWorld een nieuw soort kapitalisme ontstaan. Dit nieuwe kapitalisme roept wel om dezelfde laissez faire-principes en het ageert wel tegen de staatsbemoeienis, net zoals het oude kapitalisme. Het nieuwe element is echter dat McWorld mondiaal opereert, niet nationaal, en op dit mondiale vlak geen staat tegenover zich heeft die het recht afschermt tegenover de markt, zoals dit in nationale economieën nog wel kan. Daardoor krijgt McWorld een enorm overwicht op de nationale staten. De vrijemarktideologie is de stormram die McWorld gebruikt om de muur van de nationaal georganiseerde rechtsstaat te slopen. „Onrecht (...) blijkt een cruciale karakteristiek van McWorld te zijn.“

(Barber, 1995, p. 42) De internationale grondstoffenhandel bijvoorbeeld leidt tot grove ongelijkheden, waarbij de wereld voor de ene groep mensen tot een pretpark en voor de anderen tot een kerkhof wordt.

Omdat McWorld enerzijds globaliserend werkt, maar anderzijds deze globalisering geschiedt zonder rechtvaardigheid, zodat op wereldvlak grove schendingen van het gelijkheidsbeginsel ontstaan, opent McWorld de poort voor Jihad. De petroleumproductie is een mooi voorbeeld. De drie rijkste landen, de Verenigde Staten, Japan en Duitsland, nemen de helft van de bruto wereldproductie voor hun rekening, maar ze importeren samen meer dan de helft van hun energie. Die petroleum komt voor een groot gedeelte uit zeer Jihad-gevoelige landen in het Midden-Oosten. Dit zijn landen waar gemakkelijk etnische of religieus geïnspireerde conflicten kunnen ontstaan. „Meer dan drievijfde van de huidige petroleumproductie (en bijna 93% van de reserves) is gesitueerd in de groep landen die het minst kans hebben om zich in McWorld te integreren en die het meest kans hebben op politieke, sociale en dus economische instabiliteit.“ (Barber, 1995, p. 48)

## De autonomie van het democratische middengebied

McWorld dreigt de wereld een eenzijdig economische en totaal ondemocratische dominantie op te leggen, een wereld gedomineerd door de 'Hollywood'-ideologie, een wereld zonder rechtvaardigheid ook. Barber stelt dat het alternatief hiervoor niet een samenleving is die door een monolithische staat wordt gedomineerd, maar wel een ontvolchten wereld, met diverse autonome levensbereiken: „We hebben het beste bestuur wanneer wij leven in verschillende sferen, ieder met zijn eigen regels en voordelen, zonder dat één sfeer de andere domineert. Enerzijds moet het politieke domein zeker 'soverein' zijn, maar dit kan alleen maar betekenen dat het de verschillende domeinen van de vrije, plurale samenleving regelt op een wijze die de autonomie van de diverse domeinen garandeert. De oprukkende dominantie van McWorld heeft de soevereiniteit verplaatst naar het domein van wereldomspannende bedrijven en wereldmarkten en bedreigt de autonomie van de burgerlijke maatschappij, zowel het culturele en spirituele domein als het politieke domein. Het alternatief (...) is niet een samenleving die door de staat wordt gedomineerd. Het alternatief is een ontvolchten samenleving waarin de autonomie van de verschillende gebieden - ook van het gebied van de economische markt - wordt gegarandeerd door de soevereiniteit van de democratische staat. Alleen een democratische politiek heeft belang bij, en de mogelijkheid om de autonomie van de verschillende domeinen te vrijwaren. Wanneer de religieuze of economische domeinen de staat gaan beheersen ontstaat een totalitaire situatie, theocratisch in de Middeleeuwen, economisch in het tijdperk van McWorld.“ (Barber, 1995, p.296)

Volgens Barber moet gestreefd worden naar een ontvolchten samenleving en de eerste stap daar naartoe is de creatie van een autonoom politiek-democratisch domein, omdat dit domein het enige is dat van nature streeft naar geleding van het geheel.

De vraag luidt dan: hoe kunnen we stappen zetten naar de creatie van zo'n zelfstandig politiek-democratisch domein? De uitdaging is formidabel: zo staat er tegenover het mondiale karakter van McWorld helemaal geen mondiale staat, laat staan een democratische mondiale staat. Barbers uitgangspunt is hier: democratie is geen institutie, het is een levenswijze, gebaseerd op individuele verantwoordelijkheid en gemeenschapszin: „Een volk gecorrumpereerd door tribalisme en afgestompt door McWorld, kan geen geprefabriceerde democratische grondwet overnemen. Een volk dat juist een lange geschiedenis van despotisme en tirannie achter de rug heeft, kan dat ook niet. Men kan geen democratie schenken aan de machtelozen. Deze laatste moeten de democratie aangrijpen omdat ze weigeren onvrij te leven en omdat ze recht willen voor iedereen. Om de weg vrij te maken voor democratie, bijvoorbeeld in landen met een overgangssituatie of op mondiale schaal, moeten er eerst burgers zijn die democratie vragen. Er moet eerst een fundament zijn in de burgerlijke maatschappij en in de maatschappelijke cultuur. Democratie is geen universeel voorschrift voor een of andere specifieke regeringsvorm. Het is een aansporing om op een bepaalde manier te leven: verantwoordelijk, autonoom en toch op gemeenschappelijke grond staand, in gemeenschappen die autonoom zijn maar toch open naar buiten, met verdraagzaamheid en wederzijds respect, maar toch met een krachtig besef van de eigen waarden. John Dewey noemde democratie een levenswijze. Volgens hem is democratie geen regeringsvorm, maar de idee zelf van een gemeenschap. Democratie is volgens hem de manier waarop in een maatschappij van burgers wordt samengeleefd. Een globale democratie die in staat is om de antidemocratische tendensen van Jihad en McWorld een halt toe te roepen, kan niet tot stand komen door een of ander nationaal grondwettelijk model abstract te kopiëren. Burgerschap, lokaal of globaal, komt eerst.“ (Barber, 1995, p. 279)

De grote vraag is natuurlijk hoe dit actieve burgerschap weer tot stand kan komen. Hoe komt het dat in de Verenigde Staten die De Tocqueville bezocht, zo'n intensief sociaal weefsel bestond, dat het sociaal kapitaal in die tijd zo groot was? Er waren twee redenen.

Allereerst was de nationale staat, waarop de burgers weinig greep hadden, slechts van beperkt belang. Het politieke leven was fundamenteel federaal gestructureerd: „De regering was, in het bijzonder op federaal niveau, een bescheiden bedoening (wellicht zelfs té bescheiden in verhouding tot zijn taak) omdat de grondwet alle bevoegdheden die niet specifiek aan de regering waren toevertrouwd, overliet aan de deelstaten en het volk.“ (Barber, 1995, p.282) Een federale staatsvorm is essentieel voor de totstandkoming en handhaving van sociaal kapitaal omdat het individu hier als het meest fundamentele niveau wordt gezien (delegatie naar hogere gemeenschapsniveaus gaat uit van het individu) en omdat morele intuïtie en engagement per definitie door individuen worden opgebracht.

Een tweede reden was dat de impact van de markt op de samenleving miniem was: „Ook de markten waren bescheiden bedoeningen, regionaal van karakter en gedomineerd door associaties en individuele relaties.“ (Barber, 1995, p. 282)

Het resultaat was dat in het Amerika van de Tocqueville de burgers een reële greep hadden op de vormgeving van hun samenleving. Hoe hun samenleving eruit zag, bepaalden zij in vereniging met elkaar. Dit vormde een machtige drijfveer om zich effectief te verenigen. Het netwerk van onderling vertrouwen en het gevoel van verantwoordelijkheid voor de 'res publica' dat hierdoor ontstaat, vormt het 'sociaal kapitaal'.

Van twee kanten kwam er dan een agressie tegen dit sociaal kapitaal, tegen dit in wezen democratisch, lokaal sterk gestructureerd sociaal weefsel.

Enerzijds drong de markt op. De burgers gingen zichzelf meer en meer als consumenten zien, vrijwillige inzet werd verdrongen door handel. De verdringing in de Verenigde Staten van het vrijwillige bloedgeven door de commerciële bloedinzameling (waarbij donors worden betaald) is een klassiek voorbeeld van dit proces [zie 3-2]. Anderzijds werd de greep van de regering op het sociale leven intensiever. De toenemende rol van de markten maakte grotere overheidsinterventie noodzakelijk. De plaatselijke gemeenschap had de markt niet meer onder controle, en de staat moest ingrijpen in naam van het algemeen belang. Maar hierdoor nam de staat tegelijk veel sociale verantwoordelijkheid over van de burgers.

„Pas toen individuen die zichzelf als burgers zagen, zich als consumenten begonnen te beschouwen, en groepen die als vrijwilligersorganisaties functioneerden werden verdrongen door corporaties die als ‘rechtspersoon’ werden gelegeitimeerd, begonnen de krachten van de markt de civiele maatschappij binnen te dringen en te verpletteren. Zodra de markten radicaal kwamen opzetten, antwoordde de regering met agressieve campagnes ter bescherming van het collectieve welzijn tegen de nieuwe monopolies, maar verpletterde daardoor ongewild de civiele samenleving vanaf de openbare zijde. Geplet tussen de expanderende domeinen van die twee strijdende partijen, de staat en de ondernemingen, verloor de civiele maatschappij haar prominente plaats in het Amerikaanse leven. In de tijd van de twee Rooseveltts was ze bijna verdwenen en de leden ervan moesten vluchten onder het feodale voogdijschap van ‘big government’ of van de privé-sector: scholen, kerken, vakbonden en andere verenigingen konden nog de vorm van een corporatie aannemen en nog streven naar een rol van belangenvereniging voor hun leden, maar ook niet meer. Of die belangen nu winst waren of milieuzorg, was niet meer essentieel, want per definitie hadden alle private verenigingen ook private belangen. Scholen werden belangenverenigingen voor mensen met kinderen (ouders), eerder dan werkplaatsen waar een vrije maatschappij voortdurend gestalte krijgt; kerken werden confessionele belangenverenigingen in plaats van bronnen voor morele kracht die de hele samenleving ten goede kwamen (zoals De Tocqueville nog dacht); vrijwilligersverenigingen werden een soort private lobby’s eerder dan vrije ruimtes waar vrouwen en mannen de school der vrijheid doorliepen.“ (Barber, 1995, p. 282-283).

Hieruit volgt de tweede stelling: de burgers moeten hun lot weer in eigen handen kunnen nemen. Barber pleit bijvoorbeeld (in zijn vroegere boek ‘Strong Democracy’) voor een reeks maatregelen, waaronder de invoering in de Verenigde Staten van het nationaal referendum, dat daar totaal onbestaande is. Men zou kunnen zeggen dat een radicaal-democratisch federalisme de natuurlijke biotoop is waarbinnen sociaal kapitaal kan ontstaan. De waarnemingen van De Tocqueville en talloze andere antropologische en psychologische studies tonen aan dat de mens wel degelijk de potentie heeft tot de opbouw van sociaal kapitaal. Maar dan dienen wel twee voorwaarden te zijn vervuld. Ten eerste moet het federalisme consequent beginnen bij het individu: de mens moet in een situatie staan waarin hij daadwerkelijk zijn eigen lot in handen kan nemen. Een zuiver representatieve democratie (door Barber ‘thin democracy’ genoemd), die de mensen dwingt om via delegatie hun lot uit handen te geven, is daarvoor ongeschikt.

En ten tweede moet binnen zo’n democratisch-federale structuur dan nog de bereidheid worden ontwikkeld om McWorld en Jihad terug te dringen: er moet als het ware een democratische cultuur ontstaan. Dat is geen vanzelfsprekendheid.

Het oude sociale kapitaal, zoals bezongen door De Tocqueville, is spontaan en onbewust ontstaan, in gunstige omstandigheden. Door dit gebrek aan bewustzijn is het later, toen de omstandigheden minder gunstig werden, ook weerloos gebleken en afgebrokkeld. De omstandigheden voor de opbouw van het nieuwe sociale kapitaal zullen in de toekomst bewust moeten worden gecreëerd en verzorgd.

## Het domein van Jihad en McWorld

Barber ontwikkelt echter de laatste stap in zijn betoog niet volledig. Hier schuilt de zwakte van zijn overigens prachtige boek. Barber leidt uit het hierboven geschetste beeld af dat het bipolaire denken in termen van ‘staat versus privé-sector’ moet worden verlaten en dat in de plaats daarvan een driegedele structuur moet komen, waarbij de civiele maatschappij tussen staat en privé-sector haar positie weer kan innemen.

Dit betoog trekt niet consequent de analyse door die Barber maakt van de anti-democratische werking van Jihad en McWorld. Waarom immers werd in de Verenigde Staten het sociale kapitaal verpletterd tussen markt en staat? Omdat McWorld vanuit de markt, vanuit de economische sfeer zijn vangarmen uitstrekt over de rechtsstaat, en tevens cultuurvernietigend gaat werken. Maar ook, en dit punt is allicht subtieler, omdat Jihad streeft naar de onderwerping van de staat aan een particuliere cultuur of een particuliere godsdienst. De kern van Jihad is immers de ideologische bevoogding, het onttrekken van de zelfstandigheid aan de burgers en de herleiding van de burgers tot onderdanen van een staat die voor hun innerlijk heil zorgt. Jihad is de ontkenning van de scheiding tussen ideologie en staat. De versmelting van religie en staat, zoals die bijvoorbeeld in Iran of Saoedi-Arabië optreedt, is slechts de meest frappante vorm van deze associatie tussen Jihad en de staat. De ‘dictatuur van het proletariaat’, nagestreefd door de communistische regimes, is een ander extreem voorbeeld.

Veel minder opvallend, maar veel efficiënter is de versmelting tussen de staat en de vrije-marktideologie, gecombineerd met feitelijke bevoogding van de bevolking onder de vlag van de ‘representatieve democratie’, die in de westerse landen optreedt. McWorld is niet in de nationale staat geïnteresseerd, maar Jihad wel. Jihad en McWorld werken samen op het domein waar ze het eens zijn: de onderdrukking van de democratie. Jihad bezet de staat, verdedigt ideologisch de dominantie van McWorld in combinatie met allerlei vormen van tribalisme. Nationalisme gecombineerd met een verdediging van McWorld: dat is de meest efficiënte manier van Jihad om via de staat zijn greep op de bevolking te behouden. Dat leidt tot wonderlijke taferelen zoals dat van Saoedi-Arabië, waar economisch intensief met het Westen wordt samengewerkt, en tegelijk intern de meest reactionaire terreur wordt uitgeoefend tegen vrouwen, niet-moslims, enz.: McWorld hand in hand met Jihad.

Barber heeft gelijk wanneer hij stelt dat de civiele maatschappij het middengebied moet heroveren. Maar het is onnauwkeurig dit middengebied te situeren tussen regering en privé-sector. De regering kan in een democratische samenleving geen autonome macht zijn tegenover de burgers: ze kan niet anders zijn dan de uitdrukking van de democratisch uitgesproken volkswil. In werkelijkheid zal de totstandkoming van een authentieke civiele maatschappij Jihad uit de regering verdrijven en terugdringen naar het domein waar Jihad zijn gerechtigde rol speelt. Dat is het domein van de cultuur in al zijn aspecten, van de democratische beeldvor-



ming en van de vrije strijd tussen ideeën, waartussen heilige oorlogen mogen en moeten worden. En McWorld moet teruggedrongen worden in de eigenlijke economische sfeer. Zoals Barber in het nawoord van zijn boek ook opmerkt, zijn Jihad en McWorld niet slecht in de absolute zin. Niet Jihad en McWorld als zodanig, maar hun tendens om de civiele

maatschappij te overwoekeren moet worden bestreden. De wezenlijke ontvlechting die moet gebeuren is die tussen Jihad (de wereld van cultuur en culturele eigenheid), McWorld (de wereld van de economie) en de democratische rechtsstaat (zie ook Steiner, 1919, 2004). En dat kan alleen via een radicaal-democratisch federalisme.

### 3-1: Nimby, of burgerschap en democratie

'Not-in-my-backyard' (nimby)-problemen behoren tot de orde van de dag. De meeste mensen zijn het wel eens over de noodzaak van vliegvelden, verbrandingsovens, tehuizen voor asielaanvragers of opbergplaatsen voor radioactief afval. Alleen: men wil dit soort instellingen liefst niet in de eigen achtertuin. Een instelling die iedereen in abstracto wel wenst maar die door niemand in de eigen buurt wordt geduld, zit met een nimby-probleem.

Meestal wordt de vestiging van zo'n instelling van overheidswege aan een lokale gemeenschap opgedrongen, eventueel met een financiële of andere compensatie. In Zwitserland bestaat de interessante situatie dat lokale gemeenschappen over een vetorecht tegen zo'n vestiging beschikken (via een gemeentelijk referendum of gemeentelijke volksvergadering). In 1993 werd een onderzoek uitgevoerd naar de houding van de burgers in vier dorpen tegenover de eventuele vestiging van een opslagplaats voor nucleair afval in hun gemeente. Deze vier gemeenten waren geselecteerd als de meest voor de hand liggende plekken door de Zwitserse geologische diensten. De antwoorden van de ondervraagden waren niet vrijblijvend, want een definitieve keuze stond voor de deur en het resultaat van de enquête zou vóór die beslissing bekend worden gemaakt.

Er bleek dat een meerderheid van 50,8% der ondervraagden zich akkoord verklaarde met de vestiging, tegen 44,9% afwijzers. Merkwaardig was dat deze meerderheid instortte ingeval financiële compensaties werden voorgesteld. Bij een voorgestelde jaarlijkse compensatie van 2.500 CHF à 7.500 CHF (ongeveer 1500 à 4500 euro) daalde het percentage van de gemeentenaren dat het nucleair depot wou aanvaarden van 50,8% naar 24,6%. Dit percentage bleef ongewijzigd wanneer het compensatiebedrag werd opgetrokken.

Uit het onderzoek bleek dat de billijkheid van de beslissingsprocedure een cruciale rol speelt bij de eventuele aanvaarding van de inplanting. Mensen die de manier van besluitvorming acceptabel vonden, bleken ook gemakkelijker het resultaat te aanvaarden. Door financiële compensatie voor te stellen wordt de manier waarop de besluitvorming tot stand komt, fundamenteel gewijzigd. In geval van een besluitvormingsprocedure met direct-democratisch plaatselijk vetorecht worden de mensen sterk aangesproken op hun gemeenschapszin en objectief oordeel. Wanneer hieraan financiële compensaties worden toegevoegd, ervaren mensen dit als een soort 'omkoping'. Ze worden dan niet meer op hun intrinsieke 'civicness' aangesproken, maar krijgen de impliciete boodschap toegespeeld dat ze als 'amorele familiecentristen' worden beschouwd, die met externe (financiële) lokmiddelen over de brug moeten worden gehaald. Deze verschuiving van intrinsieke naar externe motivering veroorzaakt een zwaar verlies aan sociaal kapitaal. (Oberholzer-Gee e.a., 1995)

### 3-2: Bloedgeven, betaald en onbetaald

Sociaal kapitaal is voorhanden in de mate dat mensen zich vanuit innerlijke of 'intrinsieke' motivatie voor iets inzetten. Wanneer mensen iets doen omwille van een factor van buitenaf, bijvoorbeeld omdat ze ervoor betaald worden, dan beïnvloedt dat de intrinsieke motivatie. De innerlijke wil om iets te doen kalft af en sociaal kapitaal gaat verloren. Commercie verdringt dan sociaal kapitaal [zie ook 3-1].

De Nederlandse econoom Arjo Klamer (1995) beschreef dit effect als volgt: „Toen ik een aantal jaren geleden de zorg voor twee kinderen (van vijf en zeven jaar) mocht delen, besloot ik de lessen van de economie toe te passen en prijskaartjes aan goede en slechte daden te hangen. Vijftig cent voor het helpen bij opruimen, vijfentwintig cent voor het zonder morren uitlaten van de hond; een gulden voor ruziemaken, dertig cent voor onnodige rommel op de kamer, enzovoort, alles in overleg met de kinderen. Tegen beter weten van mijn vrouw in was ik overtuigd van mijn aanpak. In dit economische systeem was ik er immers van verschoond boeman te moeten spelen en kwam de verantwoordelijkheid bij de kinderen te liggen. Precies zoals het hoort.“

De aanpak bleek aanvankelijk succesvol. De ruzies namen af en de kinderen werden behulpzaam. Maar Klamer ontdekte al gauw een onverwachte verliespost. De aanspreekbaarheid van zijn kinderen op morele overwegingen verminderde. „Toen ik de jongste aansprak over de klacht van zijn leraar dat hij vaak schreeuwde in de klas, reageerde hij geheel in overeenstemming met mijn economische benadering: hij stelde een deal voor. Twee gulden voor het recht tot schreeuwen in de klas. Geheel in tegenspraak met de door mij verkondigde principes hoorde ik mezelf vervolgens roepen: 'Geen sprake van. Ik wil het gewoon niet hebben. Doe je het wel, dan krijg je met mij te doen.' De economische benadering had gefaald.“

In 1970 verscheen het boek 'The gift relationship' waarin Titmuss het effect van commercialisering op het bloedgeven beschrijft. In de jaren '60 had zich in de Verenigde Staten gaandeweg een systeem van commercieel bloedgeven verspreid (tussen 1965 en 1967 kwam in de Verenigde Staten tachtig procent van het bloed van betaalde donors), terwijl in Groot-Brittannië het systeem van het vrijwillige bloedgeven bleef bestaan. Titmuss stelde vast dat het systeem van vrijwillig bloedgeven veel goedkoper was en minder risico's op besmet bloed gaf.

Titmuss ondervroeg vrijwillige bloedgevers omtrent hun motivatie. Hij kwam tot het besluit dat de meeste bloedgevers hun motief niet kunnen verwoorden zonder op een of andere manier een morele terminologie te gebruiken. In feite valt het vrijwillige bloedgeven nauwelijks anders te verklaren dan door intrinsieke 'civicness' of gemeenschapszin bij de betrokkenen. Fenomenen als vrijwillig bloedgeven tonen aan dat 'de burger', in tegenstelling tot wat sommigen beweren, wel degelijk bestaat.

Het onderzoek van Titmuss leidde tot een aantal andere, merkwaaardige vaststellingen. Vooreerst blijkt de invoering van commercieel bloedgeven het vrijwillige bloodschenken zeer negatief te beïnvloeden. De motivatie van de vrijwillige donoren wordt blijkbaar aangetast door het feit dat elders in de samenleving betaald wordt voor een dienst die zij vrijwillig verlenen. Dit fenomeen wordt ook wel het 'spill-over effect' genoemd. Indien men ziet dat iemand anders betaald wordt voor een inzet, is men zelf minder geneigd om die inzet vrijwillig te verstrekken.

In het betaalde systeem stond de kwaliteit van het verzamelde bloed onder druk, omdat vooral mensen afkomstig uit allerlei risicogroepen bereid bleken om tegen betaling bloed af te staan. Daarom werd in de Verenigde Staten het systeem van betaald bloedgeven weer afgebouwd. Tussen 1971 en 1980 daalde de gekochte hoeveelheid bloed met 76%. Tijdens dezelfde periode steeg de hoeveelheid vrijwillig gegeven bloed met 39%. Het vermogen om te geven vanuit intrinsieke motivatie kan zich dus blijkbaar herstellen. Toch neemt zo'n herstel doorgaans een zekere tijd in beslag.

We menen ondertussen wel te begrijpen waarom de pedagogische aanpak van Arjo Klamer faalde. En we begrijpen misschien ook nog wel waarom bloedgeven het best onbetaald blijft. Maar zou het niet kunnen dat wij ondertussen in vele opzichten terecht zijn gekomen in de positie waarin Klamers kinderen zouden beland zijn indien deze zijn onzalige opvoedkundige project had doorgezet? Want het is allerminst duidelijk waarom datgene wat geldt voor het geven van bloed, niet zou gelden voor bijvoorbeeld het geven van arbeid en inzet in het algemeen.

### 3-3: Over Jorwerd

Over de transformaties in het dorpsleven zijn talloze boeken geschreven. Maar hoe „de krachten van de markt de civiele maatschappij begonnen binnen te dringen en te verpletteren van de zijde van de private sector“ (Barber) is misschien nergens aangrijpender beschreven dan in het reeds klassieke boek van Geert Mak: 'Hoe God verdween uit Jorwerd' (1996).

Jorwerd is een klein landbouwdorpje in het noorden van Nederland (de provincie Friesland). Tot veertig, vijftig jaar geleden had de boerenbevolking de kern van de economie onder controle, al was die economie weinig productief. Dat begon reeds bij het gezin: „De klassieke kinderrijke platte-landsgezinnen hadden het meestal niet gemakkelijk, maar ze hadden altijd één voordeel ten opzichte van de gezinnen in de stad: ze hadden dikwijls eigen groente, eigen vlees, eigen melk, boter, kaas, eieren, eigen aardappels, en zo konden ze zichzelf min of meer onderhouden.“ (p. 22)

Wat gekocht werd (koffie, thee, suiker, zeep, ...) vertegenwoordigde geen grote omzet. En vooral: het werd gekocht vanuit een zelfstandig bepaalde behoefte. Maar dat veranderde: „Tot in de jaren zestig gingen veel boeren niet vaak naar een winkel. De middenstand kwam thuis bij de mensen langs.“ Uit een interview met een oudere dorpsbewoonster: „We schreven in een bestelboekje wat we nodig hadden, maar meer ook niet. Koffie was koffie, thee was thee, zeep was zeep. Voor de hele week had ik met het hele gezin

nooit meer dan voor een paar tientjes aan boodschappen.“ (p. 22) Dit systeem verdween definitief in de jaren zeventig. De mensen werden mobiel, de middenstand in Jorwerd stierf uit, publiciteit en lage prijzen in grootwinkels in de stad - bereikbaar geworden door de auto - veranderden volledig het koopgedrag.

Dat is de consumptieve kant. Maar ook inzake productie verschoof de controle naar buiten. Want de technologische vooruitgang deed zijn intrede in het landbouwbedrijf. Eerst verschenen de melkmachines en de tractor verving het paard. Die investeringen waren voor de meeste boeren nog niet zo'n hinderpaal. Maar in de jaren '70 veranderde dat. De koeltank voor melk werd bijvoorbeeld de norm: „De boeren moesten een grote koeltank aanschaffen. Het was gedaan met de ouderwetse melkbussen die 's ochtends en 's avonds voor de boerderijen aan de weg werden gezet, met de melkrijder die ze op kwam halen, met het geroep en gerammel in de talloze kleine melkfabrieken“ (p. 87).

De controle over het economisch gebeuren verschoof, weg uit de lokale gemeenschap; factoren die van buitenaf kwamen, vooral technische vindingen, speelden voortaan een bepalende rol. De boer werd afhankelijk van de bank: „Er heeft bij de Jorwerter boeren ergens rond de jaren zestig een mentaliteitsomslag plaatsgevonden ten aanzien van het maken van schulden. Voor sommigen begon de gang naar de bank al bij de aanschaf van de eerste trekker, aan het eind van de jaren vijftig. De meeste boeren konden die nog wel uit de hand betalen. Maar er was steeds meer geld nodig: voor machines, voor stallen, voor telkens nieuwe investeringen. En toen rond 1975 het geld van de melkfabriek niet meer iedere week door de melkrijder contant op de keukentafel werd gelegd (...) werd de bank een vast gegeven in het boerenbestaan“ (p. 88).

De bewoners van Jorwerd waren steeds minder op elkaar en steeds meer op onbekenden buiten het dorp aangewezen. Neem bijvoorbeeld de smid uit Jorwerd: „De smid van Jorwerd was, zoals veel dorpsmeden, een echte generalist. Hij besloeg paarden, hij repareerde dakgoten, hij legde kachels aan en voor de complete revisie van een tractor draaide hij zijn hand niet om. Op sommige Friese ijsbanen reden nog jarenlang afgedankte Renault 4-auto's rond, door hem op ingenieuze wijze herschapen in veegborstelmachines. En ook zijn tot baanveger omgebouwde Harley-Davidson was een ongekend succes. Hij hield van de techniek om de techniek, maar toch was de techniek hem uiteindelijk te snel af.“ (p. 148) „Iedere dorpsmid kon de belangrijkste mechanieken op een boerderij anno 1970 zonder problemen repareren: trekker, maaimachine, melkmachine, mesttransporteur en nog zo wat zaken. Dat gold niet meer voor de trekkers en melkmachines die na de jaren zeventig op de markt verschenen. Die zaten zo vol techniek en elektronica dat alleen goedgeschoolde jongeren ze nog de baas konden. Een gewone, ouderwetse smid kwam daar nauwelijks meer aan te pas. De boeren werden ook in dat opzicht steeds afhankelijker van ongrijpbare economische krachten in de buitenwereld.“ (p. 150) „Zo verdween in Jorwerd iets wat eeuwenlang een essentieel onderdeel was van het boerenbestaan: de eigen economie, binnen de grote economie. De grenzen tussen die twee vervaagden, in de dijk van trouw en traditie vielen steeds meer gaten, en opeens was de dorps economie weggespoeld en leek het alsof die nooit had bestaan.“ (p. 151)

Zodra de controle over de economie, zowel markt als productie, aan de gemeenschap was ontrukkt, volgde het regulerend ingrijpen van de staat, precies zoals Barber beschrijft. Bij de boeren in Jorwerd en elders was de 'superheffing', de invoering van de melkquota, een zeer bepalende ingreep. In 1984 besloten de Europese ministers van landbouw dat de overproductie van melk aan banden moest worden gelegd. Iedere boer mocht nog maar een zeker quotum produceren; iedere liter melk die boven het quotum werd geproduceerd, leverde een zware boete op. Er ontstond een windhandel in melkquotums. Een boer die een melkquotum van 250.000 liter kreeg toegewezen, kreeg daardoor voor een miljoen gulden (ca. 450.000 euro) aan melkrechten in handen, die hij kon verkopen. Later kwam de invoering van het mestquotum. De veeteler mocht niet boven een bepaald quotum aan mestproductie komen. Er ontstond nog meer windhandel. Varkenskwekers waren bereid te betalen om hun mestoverschot op iemands land te mogen storten (p. 97). Voor het sociale weefsel is belangrijk dat deze regels alweer elementen waren waarop de individuele boer niet de minste greep had, maar die wel zijn leven ingrijpend bepaalden en bovendien van dat leven steeds meer een soort virtuele realiteit gingen maken. Een boer vatte de impact van die verschuivingen aldus samen: „Je bent geen boer meer, je bent producent.“

Dit verlies aan controle over het eigen leven werd niet gecompenseerd door meer democratie. De wil van de bevolking om de eigen gemeenschap vorm te geven werd erkend noch gehonoreerd. De 'overheid' verkiest betutteling, ook al kost die handenvol geld: „Terwijl de kranten en de politiek bol stonden van verhalen over 'zelfzorg' en 'zelfredzaamheid', was het opvallend hoe weinig de gemeente in de praktijk inspeelde op de mogelijkheden die het dorpsgevoel nog altijd bood. De meeste grote veranderingen - de demping van de haven, de nieuwbouw - waren bijna allemaal het idee geweest van de bewoners zelf. Later werd dit soort initiatieven nauwelijks meer gehonoreerd. Het pad naar het kaatsland was bijvoorbeeld een grote modderpoel, maar toen Willem Osinga voorstelde om dat met een handvol mannen op een paar zaterdagmiddagen in orde te maken - er waren nog ergens wat tegels over, en de gemeente hoefde alleen maar een lading zand te leveren - ging dat mooi niet door. Later heeft de gemeente het zelf gedaan. Kosten: dertigduizend gulden. 'Daar hadden we heel wat andere dingen voor kunnen doen in het dorp', mopperde Osinga.“ (p. 207)

### 3-4: De Europese Unie

De Europese Unie heeft zich de laatste decennia in alle richtingen sterk uitgebreid. Met elke verdragswijziging haalde zij meer bevoegdheden naar zich toe en bijna elke regering in Europa besloot tot toetreding, of de bevolking het daar mee eens was of niet. In de meeste gevallen werd tot toetreding besloten zonder referendum.

Inmiddels komt naar schatting vijftig procent van de nationale wetgeving uit Brussel. De Brusselse wetgeving beslaat zo'n 100.000 bladzijden. De EU-begroting is met ruim 100 miljard euro per jaar groter dan die van veel EU-lidstaten. „De Europese instellingen oefenen tegenwoordig meer alledaagse macht uit dan elke lidstaat afzonderlijk voor zichzelf“, aldus het oordeel van de Duitse constitutionele rechter Udo di Fabio. Tegelijk is de EU zo ondemocratisch dat Eu-

ropees Commissaris Günther Verheugen, verantwoordelijk voor de EU-uitbreiding, eens zei: „Als de EU zich bij zichzelf als kandidaat-lid zou aanmelden, moesten we haar afwijzen vanwege haar ondemocratische gehalte.“ (Oldag en Tillack, 2003, p. 17-19; zie verder Booker en North, 2005)

Voor de oppervlakkige waarnemer lijkt de EU veel moderne problemen op te lossen. Volgens voorstanders heeft de EU na twee wereldoorlogen een nieuwe oorlog binnen Europa voorkomen. Maar dat gaat totaal voorbij hoe de Eerste en Tweede Wereldoorlog ontstonden. Deze waren het gevolg van elites die op ondemocratische wijze heersten, hun plannen in het geheim uitwerkten en de oorlog vaak tegen de meerderheidswil begonnen. De EU-methode is om boven deze machtselites een nog hogere machtselite te zetten die de lagere machtselites in toom moet zien te houden.

Het voorbeeld van Zwitserland laat een hele andere benadering zien: sinds het als federatie begon met de invoering van directe democratie, in het midden van de 19<sup>e</sup> eeuw, heeft Zwitserland als vrijwel enige staat in Europa geen oorlog meer gevoerd (alleen Zweden kent een langere vrede). De reden is eenvoudig: gewone burgers willen zelden oorlog. Democratieën hebben betere methodes om conflicten op te lossen dan geweld. Ofwel: als staten intern democratiseren zullen ze veel vredelievender worden. Er is al lang een consensus onder wetenschappers dat democratieën (waaronder zij staten met vrije verkiezingen en bescherming van mensenrechten verstaan) onderling geen oorlog voeren. Wetenschappers hebben daarentegen wel vaak gesteld dat democratieën naar andere staten toe even oorlogszuchtig zijn als autoritaire staten. Rummel (1995) toont echter aan dat die laatste stelling gebaseerd is op het tellen van conflicten zonder onderscheid te maken tussen een relatief klein conflict waarbij duizend doden vielen of een oorlog waarbij een miljoen doden vielen. Als er echter wordt gekeken naar het aantal doden, dan is er een zeer duidelijk verband: hoe democratischer een staat, hoe minder doden zij maakt bij conflicten.

Kortom: wie vrede wil kan ernaar streven om heersende machten onder de duim te houden door er een nog hogere macht boven te plaatsen (zoals de EU-ideologie wil) maar duurzame vrede is veel beter te bereiken door heersende machten van binnenuit te ontmantelen. Een logische stap is dan echter om overall directe democratie in te voeren, in plaats van transnationale superstaten op te richten waarin de nationale staten moeten opgaan. Die superstaten kunnen namelijk op hun beurt weer tot heersende machten worden die elkaar te lijf gaan. Als dan weer de logica gevolgd wordt van een nóg grotere staat die de lagere regionale superstaten uit elkaar moet zien te houden, blijft er uiteindelijk slechts één autoritaire wereldstaat over. Dat is geen aantrekkelijk perspectief.

Het beroemde „democratische gat“ in de Europese Unie is erin gelegen dat de nationale regeringen (zonder toestemming van hun burgers) bevoegdheden hebben overgedragen aan de EU-instellingen om Europese wetten te maken die prevaleren boven nationale wetten en grondwetten. Nationale parlementen hebben daar geen zeggenschap over. De nationale regeringsleiders en ministers hebben (via hun deelname in de Europese Raad) wel zeggenschap over veel EU-wetgeving, maar omdat zij achter gesloten deuren vergaderen, weten nationale parlementen nooit hoe hun regeringsleider of minister in Brussel gestemd heeft. Als

een minister beweert dat hij precies heeft gedaan wat zijn nationale parlement van hem vroeg, kan het parlement daar niets tegenin brengen. Het Europees Parlement kan deze lacune niet opvullen omdat zij nauwelijks bevoegdheden heeft. Ze heeft over de belangrijkste onderwerpen geen beslissingsrecht en ze kan ook geen individuele leden van de Europese Commissie (de quasi-regering van de EU) ontslaan. De voormalige voorzitter van de Europese Commissie, Jacques Delors, noemde de EU eens een „zachte tirannie“ (Oldag en Tillack, 2003, p. 35). Eigenlijk gaat het hierbij om een dubbele democratische crisis: in een tijd waarin een representatief stelsel in de ogen van de burgers niet meer volstaat (zie 1-1), wordt zelfs de zeer beperkte zeggenschap die burgers via dat representatieve stelsel kunnen uitoefenen, nog eens van alle kanten ontmanteld.

De voorgestelde Europese Grondwet, die eerder in Brussel werd voorbereid maar in mei en juni 2005 door de burgers in Frankrijk en Nederland via referenda werd verworpen, zou deze problemen overigens lang niet altijd oplossen. Het Europees Parlement zou meer beslissingsbevoegdheid krijgen maar nog steeds geen initiatiefrecht krijgen en geen individuele Commissieleden kunnen ontslaan. De Europese Grondwet regelt weliswaar meer openbaarheid in EU-ministerraden, maar deze openbaarheid is beperkt en, nog belangrijker, zou niet gelden voor de Europese Raad van regeringsleiders. Juist daarin worden de belangrijkste besluiten genomen: bijvoorbeeld de Europese verdragen (waarin de belangrijkste afspraken opgenomen zijn), de begroting en de inzet van Europese troepenmachten buiten de EU.

Een ander kernprobleem in de EU, wat nog versterkt werd door de concept-Europese Grondwet, is haar centralisme. EU-wetten zijn altijd onverkort in *alle* EU-lidstaten geldig, of ze zijn *nergens* geldig. Dat levert in de praktijk heel veel gedoe en stropigheid op, want de omstandigheden in elke EU-lidstaat zijn anders en elk land heeft andere wensen. Omdat 27 lidstaten tevreden moeten worden gesteld, is vaak niemand echt blij met het compromis. Een eenvoudige oplossing – die onder andere door Frey (1999) is bepleit – zou zijn dat Europese lidstaten steeds per onderwerp bepalen met welke lidstaten zij gezamenlijke regelgeving invoeren (waardoor ‘functionele overlappende concurrerende jurisdicties’ ontstaan). Andere staten zouden steeds per geval kunnen besluiten bij welke jurisdictie zij zich aansluiten. Bovendien oppert Frey dat de burgers binnen deze jurisdicties direct-democratisch besluiten kunnen nemen, wat zoals hierboven beschreven al in Zwitserland plaatsvindt. Dit voorstel van Frey bevat precies de mengeling tussen federalisme en directe democratie die, zoals wij in dit hoofdstuk zagen, cruciaal zal blijken te zijn voor een echt vreedzaam en productief samenleven in de 21<sup>e</sup> eeuw.

## 4. De democratische mens

### Democratie en motivatie

Een zuiver parlementair besluitvormingssysteem is geen democratie. De bevolking kan in zo'n systeem de invoering van een ongewenste wet niet verhinderen. In een authentieke democratie heeft het volk desgewenst altijd het laatste woord.

Toch laten tegenstanders van directe democratie zich door zo'n eenvoudige vaststelling niet altijd overtuigen. Hun verzet tegen de directe democratie is meestal niet enkel rationeel. De weerstand tegen integrale volkssoevereiniteit komt ook uit de buik en wortelt in een fundamenteel wantrouwen tegen de mens. Ook de invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht of tegen het vrouwenstemrecht botsten ooit op zo'n gevoelsmatige weerstand.

Tegenstanders van directe democratie geloven dat mensen zich bij hun stemgedrag in wezen laten leiden door particuliere en egocentrische motieven. Volgens deze visie zullen meerderheden dus minderheden ongenadig verpletteren. Hogere of humane doelstellingen zullen in een directe democratie nooit worden nagestreefd. De representatieve democratie maakt daarentegen mogelijk dat een morele elite de dienst uitmaakt. Die elite wordt dan geacht om wel het algemeen belang te onderkennen en te dienen.

Tegenstanders van de directe democratie hebben dus een welbepaalde kijk op de mens en op de samenleving. Zij zien die samenleving in essentie als een soort jungle, een krabbenmand waarin talloze particuliere belangen elkaar bestrijden. Tegenstanders hanteren dus impliciet een welbepaalde motivatietheorie: de mens wordt volgens hen gemotiveerd door eigenbelang. Zij laten zich niet zomaar overtuigen door de logische argumenten ten voordele van de directe democratie, en zelfs niet door de goed functionerende praktijk in landen waar directe democratie al langer bestaat, omdat zij de doorsnee mensen diep van binnen als moreel kreupele en onbekwame wezens beschouwen.

Wat volgt is – vanwege bovengenoemde redenen – zeer belangrijk om het fenomeen van de menselijke motivatie van dichterbij te bekijken. De haastige lezer kan echter meteen overstappen naar hoofdstuk 5.

### Goed en kwaad als politieke grondbegrippen

In de wereld van de materie is het morele nergens te vinden. De wetten van de natuurkunde voorspellen het bestaan van het bewustzijn niet (Searle, 1992; Penrose, 1994). Nergens in de natuurkunde speelt bewustzijn een rol. De natuurkunde beschrijft geen enkel causaal verband waarbij op de factor 'bewustzijn' een beroep wordt gedaan. Men moet veeleer zeggen dat het bewustzijn een voorwaarde is om natuurkundige wetten of verbanden te kunnen beschrijven. Het bewustzijn is niet vervat in de natuurkunde, al is het wel een voorwaarde voor de totstandkoming van natuurkundig inzicht.

Omdat iedere morele keuze bewustzijn vooronderstelt, kan de natuurkunde nooit een fundering bieden voor enig onderscheid tussen 'moreel goed' en 'moreel kwaad'. En politiek is op zijn beurt niet mogelijk zonder voortdurende verwijzing naar goed en kwaad. Politiek gaat over keuzes tussen moge-

lijke maatregelen. Indien niet op een of andere fundamentele manier de ene maatregel 'moreel beter' kan zijn dan de andere, heeft politiek geen zin. Integendeel, we moeten de werkelijkheid van deze morele verschillen juist als uitgangspunt nemen voor onze politieke activiteit. Omdat het morele buiten het bereik valt van de natuurwetenschappen, en toch het uitgangspunt vormt van de politiek, is politiek principieel autonoom ten opzichte van de natuurwetenschappen. Dat is geen onwetenschappelijk of antiwetenschappelijk standpunt. Het is niets anders dan een bevestiging van het feit dat de natuurwetenschappen de menselijke werkelijkheid niet volledig kunnen beschrijven, omdat zij zich beperken tot de materie.

De herkomst van het morele wordt vaak verklaard vanuit het darwinistische selectieproces (de Waal, 1996; Ridley, 1996). Men stelt dan bijvoorbeeld dat volksstammen met een sterker ontwikkeld moreel 'instinct' een grotere interne samenhang vertoonden en daardoor superieur waren ten opzichte van een volksstam met zwak ontwikkeld moreel instinct. Een stam waarvan de leden bij gebrek aan moreel instinct elkaar voortdurend onderling bestrijden, zal verzwakken en het onderspit delven in de strijd met een stam waarvan de leden elkaar onderling helpen en steunen. Darwin zelf heeft de herkomst van de 'morele instincten' van de mens op die manier verklaard. Deze zienswijze is ondertussen wijd verbreid. Maar toch zijn er fundamentele problemen met deze visie. Darwinistische selectie kan het verschijnsel van het bewustzijn niet verklaren. Dat een antilope een leeuw opmerkt en vervolgens wegvlucht, is in de mechanistisch-causale visie (waarop het darwinisme is gebaseerd) volledig verklaarbaar via een reeks zuiver natuurkundige mechanismen. Licht valt op het netvlies van de antilope, een signaal wordt over de gezichts-zenuwen naar de hersenen geleid, waar de prikkel via bepaalde mechanismen wordt omgezet in een motorische reactie enz. Het vluchtgedrag van de antilope, en het selectief voordeel dat hieruit voortvloeit, hangt volledig en uitsluitend af van het stoffelijk organisme van de antilope. De bewustzijnsinhouden van het dier, zijn gevoelens van angst of agressie, spelen geen enkele rol en kunnen dus ook geen selectief voordeel opleveren.

In het geval van de antilope schiet de mechanistisch-causale visie dus op twee niveaus tekort. Ten eerste voorspellen de wetten van de natuurkunde het fenomeen van het bewustzijn helemaal niet. Ten tweede biedt deze visie geen ruimte voor de stelling dat bewustzijn enig selectief voordeel kan opleveren.

Het angstgevoel van de antilope is dus fysisch onverklaarbaar en kan de antilope bovendien geen voordeel opleveren in de strijd om het bestaan.

Wat voor het angstgevoel van de antilope geldt, is mutatis mutandis ook van toepassing op het moreel oordeel van de mens. Dit moreel oordeel is ook een bewustzijnsinhoud, blijft als zodanig fysisch onverklaard, en kan ook geen selectief voordeel meebrengen. Indien de mens „een chemisch proces als een ander“ (de schrijver W.F. Hermans) is, dan komt het selectief voordeel dat uit samenwerking voortspruit tot stand op een wijze die iedere rol voor bewustzijn of moreel oordeel uitsluit. Omdat bewustzijn en moreel oordeel geen rol spelen bij de totstandkoming van het selectief voordeel, kunnen zij ook niet verklaard worden door een darwinistisch selectieproces.

De mechanistische visie op de werkelijkheid levert bovendien een soort logische kortsluiting op. Indien ons denken inhoudelijk volledig bepaald is door fysico-chemische processen in onze hersenen, is ons streven naar waarheid en inzicht noodzakelijkerwijze een illusie. We kunnen dan nooit achterhalen of een inzicht dat ons logisch en correct toeschijnt, ook daadwerkelijk juist is. We kunnen die juistheid niet uitsluiten, maar het zou evengoed kunnen dat die schijn van logische correctheid vals is en ons enkel voorgespiegeld wordt door het verloop van de chemische en fysische processen in onze hersenen. Indien we geloven dat ons denken volledig door zo'n fysico-chemische processen is bepaald, moeten we ook aannemen dat iedere indruk van logische juistheid in werkelijkheid een illusie zou kunnen zijn, die ons wordt voorgetoverd door de stoffelijke processen in onze hersenen. Deze onzekerheid geldt voor al onze opvattingen, met inbegrip van onze overtuiging dat het denken volledig tot fysico-chemische verschijnselen herleidbaar is. Zoals Popper (1982) terecht opmerkt, is deze mechanistische visie op de herkomst van het denken dus zelfvernietigend.

De waarneming leert ons dat het goed functioneren van de hersenen zeker een noodzakelijke voorwaarde is om gedachten en oordelen in het menselijk leven en de menselijke activiteit tot uitdrukking te laten komen. Maar dit betekent niet dat het denken in inhoudelijk opzicht volledig herleidbaar is tot de stoffelijke processen in de hersenen. Opdat ik een radioprogramma zou kunnen beluisteren is het noodzakelijk dat mijn radiotoestel goed functioneert. Maar daaruit volgt niet dat het programma inhoudelijk verklaarbaar is vanuit het functioneren van het radiotoestel.

Integendeel: bij het stapsgewijs volgen van bijvoorbeeld een wiskundige bewijsvoering zijn het alleen inhoudelijke, intrinsiek wiskundige overwegingen die ons ertoe brengen om van de ene stap in de redenering naar de volgende over te gaan. En inhoudelijke overwegingen kunnen als zodanig nooit afgeleid worden uit een puur stoffelijke configuratie. De betekenis van een verkeersbord kan bijvoorbeeld nooit afgeleid worden uit de stoffelijke eigenschappen van dat bord. De betekenis van een op een schoolbord geschreven woord kan nooit worden afgeleid uit de vorm en samenstelling van de krijtlijntjes. Het verkeersbord of de krijtlijntjes kunnen a priori immers met oneindig veel verschillende betekenissen verbonden worden; ze leiden op zichzelf dus niet tot één bepaalde betekenis of gedachte-inhoud. Een Marsbewoner zou uit de fysische en chemische analyse van een verkeersbord (bijvoorbeeld een metalen schijf, witgeverfd met rode rand) nooit de betekenis van het bord kunnen afleiden. Op precies dezelfde manier kan het inhoudelijk aspect van een overweging of gedachte nooit worden afgeleid uit een welbepaalde stoffelijke configuratie in de hersenen. Genoemde Marsbewoner zou uit de fysische en chemische analyse van een stel hersenen ook nooit de gedachte-inhoud kunnen reconstrueren die de eigenaar van de hersenen op dat ogenblik als bewustzijnsinhoud had. Er is op dat punt geen enkel principieel verschil tussen het verkeersbord en de hersenen.

We kunnen dus niet anders dan gedachteninhouden als autonome werkelijkheden beschouwen, die niet tot materiële processen herleidbaar zijn. Wie de juistheid van een wiskundig betoog wil aantonen, moet niet met de microscoop de hersenprocessen onderzoeken van de wiskundige die het betoog geleverd heeft. Hij moet ingaan op de wiskundige argumentatie, met het eigen denkvermogen als waarnemingsorgaan.

Op dezelfde manier moeten we, indien we op een rationele wijze politieke of maatschappelijke activiteit willen ontwikkelen, het onderscheid tussen goed en kwaad als een onherleidbaar basisgegeven beschouwen. Politieke of maatschappelijke vragen zijn in hun kern altijd ethische vragen, en politieke antwoorden zijn altijd ethische antwoorden. Ethiek gaat altijd, hoe men het ook draaien of keren wil, over het onderscheid tussen goed en kwaad. Het begrip van het 'moreel goede' staat altijd in het centrum van de politieke discussie. Omdat morele oordelen, net als bewustzijnsinhouden in het algemeen, niet tot fysico-chemische processen te herleiden zijn, en omdat morele oordelen de kern uitmaken van alle politieke activiteit, is politieke activiteit principieel niet te herleiden tot fysico-chemische processen, en zijn politieke wetenschappen principieel niet te herleiden tot natuurkunde en chemie.

Benjamin Barber (1984) hecht groot belang aan dit onherleidbaar karakter van de politieke wetenschappen en van de politieke activiteit. Politiek is meer dan het pragmatisch zoeken naar de optimale oplossing vanuit een gegeven uitgangssituatie. In politiek zit een scheppend moment, een moment van vrije morele keuze. Wat een goede oplossing is, volgt niet zomaar uit de gegeven situatie. De goede oplossing ontstaat doordat de mensen aan de gegeven situatie iets totaal nieuws toevoegen. Politieke wetenschappen zijn autonoom ten opzichte van de natuurwetenschappen, omdat ze draaien rond het ethisch gegeven (dat in de natuurwetenschappen geen plaats vindt) en omdat een ethische oplossing altijd ook een scheppend element omvat. Politieke activiteit is iets anders dan bijvoorbeeld de activiteit van een ingenieur die een optimale oplossing zoekt voor een technisch probleem. De ingenieur past alleen maar de natuurwetten toe op een gegeven situatie. Wat technisch gezien de beste brug is, volgt ondubbelzinnig uit de materiële gegevens. De politieke actieve mens voegt zijn morele schepping toe aan de uitgangssituatie. Dat is een principieel verschil.

## Drie mensvisies, drie visies op democratie

De meest fundamentele vraag, de kernvraag van de politiek, is de vraag naar wat het 'moreel goede' eigenlijk is. En deze vraag leidt naar een buitengewoon interessante paradox.

Het begrip van het 'moreel goede' heeft slechts zin als we aanvaarden dat het goede de individuele willekeur overstijgt. We kunnen niet zomaar willekeurig kiezen wat we goed noemen en wat niet. In het begrip van 'het morele' schuilt een element dat de individuele willekeur overstijgt.

Maar de individuele vrijheid is juist een essentieel aspect van het begrip van het 'moreel goede'. Vrijheid impliceert de mogelijkheid te kiezen. Een daad of keuze kan alleen maar 'moreel goed' zijn in de mate dat die daad uiteindelijk wortelt in de vrije keuze van het individu. Indien de daad in laatste instantie het product is van een externe dwang, hoe subtiel ook, dan zijn de categorieën 'goed' en 'kwaad' niet van toepassing.

Aan het morele zitten dus twee kanten. Het morele overstijgt wezenlijk de individuele willekeur. Dat is het *bovenpersoonlijk* aspect van het morele. En het morele kan enkel voortspuiten uit de vrijheid van het handelend individu, en uit niets anders. Dat is het *individueel* aspect van het morele. Beide aspecten staan in een paradoxale relatie tot elkaar. Hoe kan het morele tegelijk individueel en bovenpersoonlijk zijn?

Op dit punt is het cruciaal om het onderscheid te maken tussen *vrijheid* en *willekeur*. Vrijheid onderscheidt zich van willekeur door *betrokkenheid*.

Wij duiden onze eigen individualiteit aan met het woordje 'ik'. Zonder 'ik' geen morele vrijheid, geen onderscheid tussen goed en kwaad, en dus ook geen politiek. Maar wat is eigenlijk deze individualiteit, die we als 'ik' plegen aan te duiden? Het 'ik' moet zeker onderscheiden worden van zijn 'bezittingen'. Ik heb een lichaam, een geslacht, een moedertaal. Ik heb lust of pijn. Ik heb herinneringen en ambities. Maar het woordje 'ik' drukt juist uit dat ik dit alles niet ben, maar me er als subject tegenover kan plaatsen. In eerste instantie duidt het woordje 'ik' dus een leegte aan. Die leegte is bij alle mensen identiek, zo identiek als twee leegtes maar kunnen zijn. Hier vinden we de objectieve basis voor het principe van gelijkberechtiging, voor de rechtsgelijkheid die tussen alle mensen moet heersen ongeacht de verschillen die ze hebben. *Mensen hebben verschillen, maar mensen zijn gelijk*.

Toch is het 'ik' niet het absolute niets. Het menselijk 'ik' is een verwachtingsvolle, scheppingskrachtige leegte; het is de leegte van de morele wil, voordat die wil een moreel besluit heeft voortgebracht. Wat in die leegte sluimert, is het nog ongedifferentieerd vermogen tot betrokkenheid. Het menselijke 'ik' is niets anders dan de verschijningsvorm van de betrokkenheid in de wereld. En het is precies betrokkenheid die het verschil uitmaakt tussen vrijheid en willekeur.

Zonder betrokkenheid ben ik even vrij als een astronaut die eenzaam en zonder houvast in het luchtledige rond zijn zwaartepunt kantelt. Die astronaut kan wel willekeurige bewegingen uitvoeren, maar de positie van zijn zwaartepunt ten opzichte van andere objecten kan hij niet beïnvloeden omdat hij iedere verbinding met de buitenwereld mist. Indien ik niet betrokken ben bij de ander, zal zelfs de meest verheven daad mij innerlijk niet raken en mij 'onbewogen' achterlaten. Zonder betrokkenheid ben ik niet vrij om te veranderen. Pas door mijn betrokkenheid verander ik zelf door wat ik doe.

De mens is pas vrij als betrokken wezen. Men kan zeggen dat de menselijke betrokkenheid, of de morele warmte die de individuele mens kan ontwikkelen, de wijze is waarop het morele in de wereld verschijnt. Buiten de individueel betrokken mens is het morele nergens in de wereld te vinden. De mens valt in zijn diepste, eigenlijke wezen, samen met deze betrokkenheid. Wij kunnen ons als subject plaatsen niet alleen tegenover de buitenwereld, maar ook tegenover ons lichaam, onze gewoontes, zelfs ons karakter (we kunnen bijvoorbeeld proberen om te vermageren, of om ons karakter te veranderen, of om een opkomende driftbui te onderdrukken). Maar we kunnen ons per definitie niet als subject tegenover onze betrokkenheid (bijvoorbeeld met het leed van de andere) plaatsen. Wanneer we onze betrokkenheid willen objectiveren, nemen we als subject toch onvermijdelijk die betrokkenheid weer mee. We kunnen eigenlijk niet koel neerkijken op onze genegenheid voor iemand. Wanneer we dat toch proberen te doen, moeten we een schijnbeeld van die genegenheid scheppen, door een abstractie te maken van het essentieel gegeven dat het onze genegenheid is. Wanneer we een reëel beeld van die genegenheid of betrokkenheid voor ogen willen krijgen, inclusief het feit dat het onze genegenheid is, worden we er per definitie mee vervuld. We zijn dan onze genegenheid. Hetzelfde gebeurt niet wanneer wij bijvoorbeeld een van onze gewoontes onder ogen nemen (met inbegrip van het feit, dat het onze gewoonte is). Onze betrokkenheid is datgene waarvan we geen afstand kunnen

nemen, maar waarmee we in ons diepste wezen samenvalen. We *hebben* een lichaam, gewoontes, een karakter; we *zijn* onze betrokkenheid.

We kunnen dit nog scherper inzien wanneer we de meest elementaire verschijningsvorm van betrokkenheid beschouwen, namelijk de *aandacht*. De aandacht is het vermogen van de menselijke geest, om de andere of het andere ruimte te bieden voor verschijning in de eigen geest. De aandacht is door zijn aard zelf gericht op de waarheid. De aandacht vormt de preambule van het denken. Hij biedt zowel ruimte voor zintuiglijke indrukken als voor gedachten en gedachtengangen. Wij betrekken ons op de ander of op het andere door, eerst en vooral, onze aandacht erop te richten. Welnu, wij kunnen onze aandacht door zijn natuur zelf niet van ons losmaken. Weliswaar kunnen wij onze aandacht richten op alle mogelijke objecten, met inbegrip van de eigenschappen of het wezen van onze aandacht zelf, maar juist door die activiteit zijn we tegelijk toch niet gescheiden van de aandacht. Onze aandacht heeft wel het vermogen tot reflexiviteit (hij kan op zichzelf worden betrokken) maar wij kunnen onze aandacht niet objectiveren op dezelfde wijze waarop wij dit doen met onze eigenschappen. Wij kunnen bijvoorbeeld wel onze aandacht richten op onze luiheid, zonder op dat moment lui te zijn. Maar wij kunnen niet onze aandacht richten op onze aandacht, zonder tegelijk ook aandachtig te zijn. Onze luiheid is iets wat we *hebben*; in een diepe en fundamentele zin is de aandacht een verschijningsvorm van ons wezen zelf. Wanneer we aandachtig zijn, dan *zijn* we effectief deze aandacht. En aandacht is betrokkenheid.

In de betrokkenheid wordt het paradoxale karakter van het morele opgelost. Enerzijds ben ik mijn betrokkenheid. Betrokkenheid is hyperindividueel en kan alleen maar van een individu uitgaan. Maar anderzijds is mijn betrokkenheid altijd betrokkenheid op de ander. Zonder de ander kan mijn betrokkenheid niet bestaan. In die zin dank ik mijn bestaan aan de ander, ieder ogenblik opnieuw. Betrokkenheid of morele warmte kan alleen bestaan tussen mensen. De echte samenleving is niet de staat of het geheel van maatschappelijke structuren en organisaties. De echte samenleving is het weefsel van betrokkenheid en onverschilligheid, van morele warmte en koude tussen de mensen. Het is niet eenvoudig omtrent betrokkenheid een scherp begrip te ontwikkelen, omdat in de stoffelijke wereld (waaraan we de meeste begrippen ontleen) geen werkelijkheden te vinden zijn die tegelijk objectkarakter en relatiekarakter hebben.

Uit deze beschouwing omtrent het dubbel karakter van het morele en van de betrokkenheid volgen drie visies op democratie:

- Wie vooral oog heeft voor het bovenpersoonlijk aspect van het morele, en het individueel aspect verwaarloost, zal neigen tot een beperkte vorm van democratie waarin de bijdrage van ieder individu wordt geminimaliseerd. Benjamin Barber (1997) schetst deze 'communitaristen' als volgt: „Omdat zij ervan uitgaan dat mensen verankerd zijn in een netwerk van gemeenschappen en banden met elkaar hebben die aan hun individualiteit voorafgaan en deze conditioneren, zien communitaristen de 'civil society' niet als een speelruimte voor individuen en hun vrijwillige verbanden en contractuele organisaties, maar als een complexe mengeling van onontkoombare sociale relaties die mensen samenbinden tot families, clans, buurten, gemeenschappen en hiërarchieën.“ Het morele wordt in dit communitaristische perspectief gezien als iets wat van bovenaf wordt gedecreteerd. Men verkiest een subsidiaire staatsvorm, met hoogstens representatieve vormen van democratie en met

maximale speelruimte voor de besturende elite. Deze elite moet dan het volk 'opvoeden'. 'Middenveldorganisaties' worden vooral gezien als instrumenten waarmee de elite op een zachte manier de bevolking kan controleren, sturen en 'opvoeden'.

- Wie slechts oog heeft voor de individuele pool van het morele, zal de wisselwerking tussen de mensen als niet of weinig relevant ervaren. Barber (1997) karakteriseert het 'libertaire' model als volgt: „... de sociale relaties, zowel binnen de privé-sector als tussen de privé- en overheidssector, (zijn) contractrelaties die zijn aangegaan door vrije individuen, omwille van hun belangen en goederen en ter verdediging van hun vrijheden. (...) Door zich te concentreren op de autonome, solitaire, egoïstische consument, die zich heeft ingegraven in een fort van rechten en zich daar alleen buiten waagt om iets gedaan te krijgen van een staat die iets weg heeft van een servicestation (...) kan het liberale 'civil society'-model zich slechts een rudimentaire vorm van sociale relaties voorstellen, die oppervlakkig instrumenteel blijft. De vrijheidsopvatting in dit model is dan ook hyper-individualistisch: negatief en oppositioneel. Het kan niet inspelen op het verlangen naar gemeenschapsvorming en solidariteit dat moderne volken in mobiele, postindustriële maatschappijen overvalt.“ Vanuit dit zogenaamd 'libertaire' standpunt komt men gemakkelijk tot een beeld van 'push button'-directe democratie, televoting enz. De individuele opinie van de geatomiseerde individuen stroomt dan direct in de besluitvorming, zonder gemeenschappelijke beeldvorming.
- Barber (1997) pleit voor 'sterke democratie': „In het sterk-democratische perspectief worden burgers als leden van een 'civil society' gezien omdat ze actieve, verantwoordelijke, betrokken leden van groepen en gemeenschappen zijn. (...) Burgers (...) begrijpen dat democratie juist die staatsvorm is waarin niet politici en bureaucraten, maar een met macht bekleed volk zijn wettige bevoegdheden gebruikt om de boten van hun vrijheden van vlees te voorzien; waarin vrijheid zowel de verplichting van maatschappelijke verantwoordelijkheid en burgerschap meebrengt, als de rechten van rechtspersonen. In deze staatsvorm zijn rechten en verantwoordelijkheden twee kanten van één burgeridentiteit, die noch aan de overheidsbureaucraten noch aan de privé-consumenten toebehoort, maar uitsluitend aan de burgers.“

Wie op een evenwichtige manier beide polen (het individuele en het boven-individuele) van het morele in het oog vat, komt uit op een democratisch proces van collectieve beeldvorming, gevolgd door individuele beslissing. We zien hier opnieuw hoe radicale en directe democratie én radicaal federalisme elkaar organisch aanvullen. Het bovenpersoonlijk aspect van het morele leeft zich van nature uit *tussen* de mensen. Het kan in een democratische samenleving niet van bovenaf worden aangedragen, door een koning, een president of een clubje partijleiders. Het verschijnt in de discussie en de omgang tussen de mensen die niet als geatomiseerde individuen tegenover elkaar staan, doch zich in een maatschappelijk weefsel hebben verbonden, gefedereerd. In een sterke democratie luisteren mensen naar elkaar, vinden maatschappelijke discussies plaats, corrigeren de mensen elkaar. Maar de uiteindelijke beslissing, het moment van de stemming, is een individuele aangelegenheid. Want uiteindelijk moet er gestemd worden naar best inzicht en geweten, en alleen individuen hebben een verstand en een geweten. Hier ligt de individuele pool van het morele en van de betrokkenheid. Directe democratie maakt die individuele uitspraak mogelijk. De voorafgaande beeldvorming in een federatieve samenleving maakt mogelijk dat die individuele uitspraak de beperkingen en eenzijdigheden van het geïsoleerde individu overstijgt.

## Maslow: een fenomenologische motivatietheorie

We moeten nog nagaan of de mens inderdaad, in de loop van het democratisch besluitvormingsproces, oog zal hebben voor het gemeenschappelijk belang. Welke motieven drijven de mens bij zijn handelingen, inbegrepen bij zijn politieke besluitvorming? Om ons hierover een beeld te vormen doen we een beroep op de invloedrijke motivatietheorie van Abraham Maslow (Maslow, 1943a).

Volgens Maslow treffen we bij de mens een hiërarchie van noden of behoeften aan. Zolang een meer primaire nood niet bevredigd is, blijft deze laatste de motivatie bepalen en komen verdere noden als motief weinig of niet aan bod. Maslow onderscheidt twee soorten noden: de basisnoden, die van buitenaf worden bevredigd, en de noden tot zelfverwerkelijking ('metanoden'), die door innerlijke activiteit worden bevredigd. Daarbij komen de basisnoden eerst aan bod. Enkel wanneer zij in grote lijnen zijn bevredigd, zal de nood tot zelfverwerkelijking de hoofdmotivator worden.

Maslow maakt onderscheid tussen de volgende basisbehoeften:

### De fysiologische behoefte

De nood aan voedsel, lucht enz. „Bij een mens die gevaarlijk hongerig is, wekt alleen voedsel belangstelling. Hij droomt van voedsel, herinnert zich voedsel, denkt aan voedsel, windt zich op over voedsel; hij ziet en wil alleen maar voedsel.“ (Maslow 1943a, p.374) Zolang aan deze behoeften niet tegemoet is gekomen, blijven zij de menselijke motivatie beheersen, maar wanneer zij bevredigd zijn, duiken weer andere behoeften op: „Wat gebeurt met de verlangens van een mens wanneer hij brood genoeg heeft en zijn buikje chronisch is gevuld? Dadelijk zullen andere ('hogere') noden opduiken en die nieuwe noden zullen nu, in plaats van de fysiologische honger, het organisme gaan beheersen. En wanneer op hun beurt die nieuwe noden zijn bevredigd, zullen opnieuw (nog 'hogere') noden opduiken. Dat is wat we bedoelen met onze stelling dat de menselijke noden zijn georganiseerd in een hiërarchie met voorrangsvolgorde.“ (Maslow, 1943a, p. 375)

### De behoefte aan veiligheid

De fysiologische behoeften hebben betrekking op de onmiddellijke noden. Wie kreunt van honger en dorst, maakt zich geen zorgen over de toekomst. Hij wil nu eten en drinken. Maar wanneer deze directe nood aan voedsel is bevredigd, zal de zorg voor de toekomstige voorrading opduiken. Er ontstaat een behoefte aan verzekerde voedselvoorziening, aan een permanent dak boven het hoofd, aan bescherming tegen koude, tegen gevaren. We willen blijven leven en daartoe hebben we veiligheid en zekerheid nodig. De fysiologische behoeften zijn nog gebonden aan de directe situatie; de behoefte aan veiligheid heeft betrekking op heel onze verdere toekomst. De behoefte aan veiligheid omvat een behoefte aan regelmaat en ritme, en aan de afwezigheid van onvoorziene bedreigingen. Volgens Maslow (1943a) hebben vooral kinderen een sterke behoefte aan een ritmisch verlopend levenspatroon, waarin ze zich veilig en geborgen kunnen voelen.

### De behoefte aan affectiviteit

„Wanneer de fysiologische behoeften en de behoefte aan zekerheid zijn bevredigd, duikt een volgend complex van noden op, namelijk de behoefte aan gezelligheid, affectie en verbou-



denheid, (...). De persoon zal nu scherp de eventuele afwezigheid aanvoelen van vrienden, van een geliefde, van vrouw of kinderen. Hij zal in het algemeen hongeren naar affectieve relaties; hij zal zijn plaats willen innemen in een groep, en daar met kracht naar streven.“ (Maslow, 1943a, p. 381). Een belangrijk punt is volgens Maslow dat het hier gaat zowel om het ontvangen als om het geven van genegenheid. Op het vlak van het onmiddellijke bewustzijn, waar zich onze gevoelswereld situeert, speelt de beleving van onverschilligheid dezelfde rol als honger op het fysiologisch-lichamelijke vlak. Te noteren valt dat Maslow seksuele behoeften als niet-elementair beschouwt: fysiologische en affectieve noden kunnen hier in verschillende verhoudingen als drijfveer fungeren.

### **De behoefte aan inbedding en waardering**

Deze behoefte sluit natuurlijk zeer nauw aan bij de vorige, maar onderscheidt zich door het verlangen naar continuïteit. De mens heeft nood aan een maaltijd, maar ook aan de zekerheid van voedselvoorziening (behoefte aan veiligheid). Zo ook heeft de mens nood aan directe affectieve contacten (behoefte aan affectiviteit) en ook aan een maatschappelijke inbedding die hem verzekert dat hij ook in de toekomst in verbondenheid met anderen zal kunnen leven.

### **De behoefte om te weten en te begrijpen**

Maslow stelt dat „... het verlangen om te weten en te begrijpen (...) evengoed een behoefte van de persoonlijkheid is als de reeds besproken ‘basisnoden’.“ (Maslow, 1943a, p. 385) Vaak ziet men dat het streven naar bevrediging van deze behoefte wordt voortgezet ondanks grote kosten en risico's. Maar Maslow blijft onduidelijk over de precieze plaats die deze behoefte inneemt ten opzichte van de andere behoeften. Vaak laat hij de behoefte om te weten en te begrijpen weg wanneer hij de hiërarchie van de behoeften opsomt. In zijn artikel van 1943 bespreekt hij de behoefte aan kennis en begrip uitvoerig en hij onderstreept dat het om een basisbehoefte gaat. Hij blijft echter onzeker over de plaats die deze behoefte inneemt in de hiërarchie der noden. Volgens ons is de ‘behoefte om te begrijpen’ logischerwijs op te vatten als een vijfde basisbehoefte. De behoefte om te weten en te begrijpen zal pas met volle kracht opduiken wanneer de behoeften aan affectie en maatschappelijke inbedding minstens ten dele zijn bevredigd. Iedere kennis zal als hol en irrelevant beleefd worden indien zij niet wordt verworven tegen de achtergrond van een menswaardig affectief leven. Maar de behoefte om te weten en te begrijpen moet toch nog opgevat worden als een basisnood, in de zin dat de mens zich voor de bevrediging van deze nood op de buitenwereld moet richten (terwijl de behoefte aan zelfactualisatie door innerlijke productiviteit wordt bevredigd – zie verder). Men kan ook stellen dat er een zekere mate van weten en begrijpen moet verworven zijn vooraleer zelfverwerkelijking kan optreden: in die zin komt de behoefte aan weten en begrijpen hiërarchisch zeker vóór de behoefte tot zelfverwerkelijking.

### **De metabehoeft: behoefte aan zelfverwerkelijking**

Een centrale stelling bij Maslow luidt: *ieder talent is ook een behoefte, en wel een behoefte aan verwerkelijking van dat talent.* De zich normaal ontwikkelende mens blijft niet steken bij de laatste basisnoden, zoals de nood aan inbedding en kennisverwerving. Wanneer deze behoeften voldoende zijn bevredigd, duikt onmiddellijk een nieuwe behoefte op: de wens

om de eigen aanleg en de eigen talenten te valoriseren. Deze nieuwe behoefte verschilt fundamenteel van de vijf vorige, in de zin dat ze niet van buitenaf kan bevredigd worden, doch slechts door eigen, innerlijk initiatief. Daarom spreekt Maslow hier van een metabehoeft.

De scheidingslijn tussen deze metabehoeft en de basisbehoeften, die moeten bevredigd worden door elementen uit de buitenwereld, valt samen met de scheidingslijn tussen intrinsieke en externe motivatie [zie kader 3-1 en 3-2]. Op het ogenblik dat de metabehoeft tot hoofdmotief wordt, manifesteert de mens zich ten volle als betrokken wezen. De verhouding tot de buitenwereld vertoont een ‘omstulping’. Zolang de basisnoden als motivator optreden, is de buitenwereld een middel om een eigen behoefte te bevredigen. Wanneer de meta-nood tot hoofdmotief wordt, wordt men zelf een middel om aan de behoeften van de buitenwereld tegemoet te komen. Terwijl de basisnoden ontstaan uit datgene wat het ‘ik’ heeft (lichamelijkheid, gevoelens), ontstaan de metanoden uit de betrokkenheid die zich in het ‘ik’ manifesteert.

De behoefte aan zelfverwerkelijking moet dus niet in de hedonistische zin worden opgevat. Het gaat niet om een behoefte aan egotripperij, maar om een behoefte aan zin, die enkel kan gevonden worden in de dienst aan de andere. De metabehoeft is een behoefte aan zingeving. De vraag of het bestaan zin heeft, kan op puur verstandelijk niveau geen positief of negatief antwoord krijgen. Zingeving ontstaat in existentiële dienst aan de andere, waarbij die dienst als een hoogst persoonlijke schepping wordt ervaren. Een politicus, een kunstenaar, een timmerman of een cassière die gedreven wordt door de behoefte aan zelfverwerkelijking zal in de kern van zijn gedrevenheid steeds dit concept van dienst aan de ander terugvinden. Die gedrevenheid tot de dienst maakt deel uit van het wezen van de mens, en in de mate dat deze gedrevenheid tot daden voert, scheidt de mens de zin van zijn bestaan.

### **Gratificatie**

Bij de mens die zich gezond en evenwichtig heeft kunnen ontwikkelen, is ten opzichte van de basisbehoeften gratificatie opgetreden. „Dit betekent dat een mens bij wie de basisnoden gelenigd zijn niet langer behoefte heeft aan bevestiging, veiligheid, affectie enz. (...) Wanneer we geïnteresseerd zijn in wat ons daadwerkelijk motiveert, en niet in wat ons gemotiveerd heeft, of zou kunnen gemotiveerd hebben, dan kan een gelenigde nood niet als motivator gelden. Praktisch gezien houdt zo'n bevredigde nood op met bestaan; ze is verzwonden. Dit punt moet benadrukt worden, omdat het in iedere motivatietheorie die ik ken over het hoofd wordt gezien of wordt tegengesproken. De volledig gezonde, normale, gelukkige mens heeft geen nood aan seks of voedsel of veiligheid, affectie, prestige of zelfwaardering, behalve op losse ogenblikken die snel voorbijgaan. (...) Een gezonde mens wordt, als ik me zo mag uitdrukken, primair gemotiveerd door de behoefte om zijn capaciteiten en mogelijkheden zo verregaand mogelijk te verwerkelijken. Indien een mens in de actieve, chronische zin andere behoeften heeft, dan is hij simpelweg ongezond.“ (Maslow, 1943a, p. 393-394)

Gratificatie van een basisbehoefte moet dus onderscheiden worden van ingaan op een occasioneel opduikende behoefte. Iedere mens zal bijvoorbeeld dagelijks eten, maar voor zover de voedselbevoorrading geen probleem is, zal honger geen finaal motief vormen. In een situatie waar de voedsel- en drankbehoefte als vanzelfsprekend bevredigd zijn, geldt dat

de basisbehoefte aan eten en drinken is *gegratificeerd*. De behoefte treedt dan niet op als motivator, ook al moet ze af en toe worden bevredigd. Men kan ook zeggen dat de basisnoden enkel nog als afgeleide motivaties een rol spelen. Er zal natuurlijk wel nog naar veiligheid of kennisverwerving worden gestreefd, maar dit gebeurt in wezen tegen de achtergrond van of in verband met de diepere en als meer wezenlijk ervaren nood tot verwerkelijking van zichzelf als betrokken wezen.

Volgens Maslow treedt voor een aantal noden gratificatie op in de eerste levensjaren. Maslow was onder de indruk van het feit dat bepaalde mensen als volwassene hoofdzakelijk gemotiveerd leken door het streven naar zelfverwerkelijking, ook als dit gepaard ging met ernstige tekorten op het vlak van de basisbehoeften. Dit leek een uitzondering te vormen op de hiërarchische volgorde waarin de behoeften als motivator optreden: „De belangrijkste uitzondering is misschien diegene waarbij idealen, hoge sociale normen of waarden en dergelijke op het spel staan. Mensen geleid door zo'n waarden kunnen martelaren worden; ze zullen soms alles opgeven omwille van een ideaal of een waarde. Mensen waarvan de basisbehoeften doorheen hun leven, met name in hun vroegere levensjaren, bevredigd werden, lijken een bijzonder vermogen te kunnen ontwikkelen om huidige en toekomstige basisontberingen te doorstaan, eenvoudig omdat ze een sterke en gezonde karakterstructuur hebben ontwikkeld ten gevolge van die bevrediging. Zij zijn 'sterke' mensen die gemakkelijk meningsverschillen en oppositie kunnen verdragen, die tegen de stroom van de publieke opinie kunnen inzwemmen en die de waarheid kunnen blijven verdedigen ondanks zware persoonlijke consequenties. Juist diegenen die hebben kunnen beminnen, en bemind werden, die diepe vriendschappen hebben gekoesterd, kunnen het beste haat, verwerping en vervolging weerstaan. (...) Het lijkt waarschijnlijk dat de belangrijkste gratificaties in de eerste twee levensjaren optreden. Mensen die zekerheid en sterkte hebben kunnen opdoen in de eerste levensjaren, vertonen de tendens om later ook zekerheid en sterkte tegenover bedreigingen aan de dag te leggen.“ (Maslow, 1943a, p. 388)

Bij de zelfverwerkeliende mens treedt dus een soort omkering van de Maslow-piramide op: wat zich als laatste manifesteert in de reeks behoeften en motivaties, wordt nu primair. Wat eerst de top van de piramide is, wordt de nieuwe basis. Ook in dit opzicht treedt dus een 'omstulping' op bij de overgang van basisnoden naar metanoden (zie 4-1).

Een belangrijk element in de motivatietheorie van Maslow is de vaststelling dat de basisnoden wel degelijk kunnen gegratificeerd worden. Deze noden zijn niet onuitputtelijk. Consequent doorgedacht betekent dit dat over de basisnoden in negatieve zin moet worden gedacht. Het gaat in wezen om het wegnemen van tekorten en irritaties, niet om de vervulling van de onbeperkte verlangens van de homo economicus. Wanneer deze tekorten zijn weggenomen, treedt de omstulping op en worden de metanoden de eigenlijke drijfveer van het handelen.

## Het autoritaire karakter volgens Maslow

Volgens Maslow is de kern van de autoritaire persoonlijkheid te vinden in een welbepaald mens- en wereldbeeld: „... zoals vele psychologisch onzekere personen leeft de autoritaire persoon in een kosmos die hij zich voorstelt als een soort jungle waarin de mensen elkaar per definitie bevechten, zodat de hele wereld een gevaarlijke, bedreigende of minstens uitdagende

plaats is. In dit wereldbeeld zijn de mensen primair zelfzuchtig of slecht of dom. De analogie kan doorgetrokken worden: ook deze jungle is bevolkt met dieren die ofwel eten ofwel gegeten worden, die ofwel gevreesd ofwel misprezen worden. Veiligheid hangt af van kracht, en kracht bestaat voornamelijk uit het vermogen om te domineren. Indien men niet sterk genoeg is, blijft het alternatief van een sterke beschermer. Als die beschermer voldoende machtig en betrouwbaar is, dan is ook een soort vrede voor het individu mogelijk. (...) Zodra men dit wereldbeeld accepteert, wordt alles wat de autoritaire persoonlijkheid doet logisch en begrijpelijk. (...) Als de wereld voor het individu echt een soort jungle is, en als mensen zich tegenover hem inderdaad gedragen als wilde dieren, zijn de vermoedens, vijandigheden en angsten van de autoritaire persoon volledig terecht. Enkel en alleen als de wereld geen jungle is en mensen niet grenzeloos wreed, egoïstisch en egoïstisch zijn, kan men zeggen dat de autoritaire persoonlijkheid ongelijk heeft.“ (Maslow, 1943b, 1973, p. 141) Maslow stelt echter dat slechts weinig mensen (met name uitgesproken psychopaten) overeenkomen met het mensbeeld dat door de autoritaire persoonlijkheid wordt gehanteerd.

Maslow karakteriseert het verschil tussen de 'autoritaire persoonlijkheid' en de 'democratische persoonlijkheid' onder meer als volgt:

- De autoritaire persoonlijkheid vertoont een voorkeur voor hiërarchie. „Mensen worden gerangschikt langs een verticale schaal, op een ladder. Zij worden onderverdeeld in twee groepen: zij die hoger dan en zij die lager dan het subject op de ladder staan. De democratische persoon daarentegen neigt ertoe om de mensen niet als beter of slechter, maar als verschillend te zien. Hij is bereid om meer ruimte te bieden voor hun aparte smaken en doeleinden en voor persoonlijke autonomie (zolang daardoor niemand anders wordt geschaad). Verder heeft de democratische persoon eerder sympathie dan antipathie voor de mensen; hij neemt aan dat zij, wanneer ze de kans krijgen, eerder goede dan kwaadaardige individuen zullen blijken.“ (Maslow 1943b, 1973, p.142)
- De autoritaire persoonlijkheid vertoont de tendens om 'meerderwaardigheid' en 'minderwaardigheid' te veralgemenen. De sterkere wordt beschouwd als superieur op alle domeinen. In zijn meest karikaturale vorm vinden we dit terug in de personencultus rond dictators van het type Mao of Kim il Sung. Zo'n figuren groeien in de propaganda gaandeweg uit tot bekwame leiders en tot superieure schrijvers, kunstenaars, wetenschappers en sportlui. Zo'n personencultus speelt in op de neiging tot veralgemening die bij autoritair aangelegde personen aanwezig is. Het democratisch ingestelde individu vertoont deze neiging tot veralgemening niet, maar ziet superioriteit of inferioriteit op specifieke, functionele domeinen, en in relatie tot het vermogen om taken efficiënt op te nemen.
- De autoritaire persoonlijkheid vertoont sterke machtshonger (macht is essentieel om te overleven in een jungle). De democratische persoonlijkheid zoekt eerder sterkte dan macht.
- De autoritaire persoonlijkheid vertoont een sterke tendens om anderen te zien als „... werktuigen, middelen voor zijn doel, pionnen, te exploiteren objecten.“ (Maslow, 1943b, 1973, p.145) Hier vinden we nog een andere reden waarom een autoritaire persoon meestal tegen directe democratie zal gekant zijn.

Een belangrijk element, dat Maslow ook vermeldt, is de tendens van autoritaire personen om zienswijzen die haaks op zijn junglefilosofie staan, in autoritaire zin te herinterpreteren. Maslow geeft als voorbeeld „... het christelijk ideaal dat werd gecorrumpeerd en geperverteerd tot zijn tegendeel,

door diverse kerken en georganiseerde groepen.“ (Maslow 1943b, 1973, p.147)

## Innerlijke motivatie en democratische ingesteldheid

Maslow maakte ook een studie van wat hij ‘zelfrealiserende mensen’ noemde. Het zijn mensen waarvan het dagelijkse handelen en het levensgevoel niet gedomineerd worden door onbevredigd gebleven basisnoden. Zelfrealiserende persoonlijkheden handelen vanuit innerlijke, zeer sterk gepersonaliseerde drijfveren: „Net zoals een boom zonlicht, water en voedingsstoffen nodig heeft, zo hebben de meeste mensen behoefte aan liefde, veiligheid, en dergelijke; noden die enkel van buitenaf kunnen bevredigd worden. Maar wanneer deze noden voldoende bevredigd zijn en de innerlijke tekorten van buitenaf zijn aangevuld, begint pas het échte probleem van de individuele menselijke ontwikkeling, namelijk de zelfverwerkelijking.“ (Maslow 1950,1973 , p.188)

Een van de meest opvallende kenmerken die Maslow bij dit type mensen onderscheidt, is hun ‘democratische karakterstructuur’: „Al mijn subjecten kunnen in de diepste mogelijke zin democratische mensen worden genoemd. (...) Deze mensen vertonen alle vanzelfsprekende en uiterlijke democratische kenmerken. Zij kunnen vriendelijk omgaan, en doen dat ook, met iedereen die geen pathologisch karakter vertoont, en dit los van klasse, beroep, politieke overtuiging, ras of kleur. Dit soort verschillen, waaraan anderen zoveel belang kunnen hechten, lijken ze niet eens op te merken. Maar het blijft niet bij deze opvallende eigenschap. Hun democratisch gevoel gaat dieper. Zij kunnen bijvoorbeeld leren van iedereen die hen iets te leren heeft en ze zullen daarbij niet proberen om naar buiten toe een ‘waardigheid’ of status van ouderdomsprestige en dergelijke op te houden. Mijn subjecten hebben een bepaald soort ‘nederigheid’ gemeen. Zij zijn zich weliswaar volledig bewust van hun waarde; er is geen kunstmatige, kruiperige of berekende nederigheid. Maar ze beseffen hoe weinig ze weten in verhouding met wat er te weten valt, of in verhouding tot de kennis die anderen hebben verworven. Daardoor kunnen ze zonder pose en volkomen eerlijk respect of ontzag vertonen voor mensen die hen iets kunnen leren wat ze niet weten, of die hen een vaardigheid kunnen bijbrengen die ze niet bezitten. (...) Deze individuen vormen eigenlijk een elite, en zoeken als vrienden ook leden van die elite, maar het gaat om een elite op het vlak van karakter, bekwaamheid, talent; niet om een elite op basis van geboorte, ras, naam, familie, leeftijd, jeugdigheid, bekendheid of macht. Het diepste maar ook het meest ongrijpbaar is de tendens om iedere mens te respecteren, enkel omwille van het feit dat hij een menselijk individu is ...“ (Maslow 1950, 1973 p.193-194)

Maslow beschouwt de ‘zelfrealiserende mens’ dus als een essentieel democratisch wezen; de autoritaire ingesteldheid is een houding die uit onvervuldheid van de basisnoden voortkomt.

De karakterisering door Maslow van democratische en autoritaire persoonlijkheden valt samen met Putnams onderscheid tussen ‘civicness’ en ‘amoral familialism’.

Merkwaardig is dat mensen en samenlevingen van beide types zichzelf lijken te bestendigen. Burgerzin en democratie brengen méér burgerzin en democratie voort. De autoritaire persoonlijkheid zal volgens Maslow de samenleving in minder democratische zin doen evolueren. Hij zal die samenleving

omvormen naar het maatschappelijk ‘jungle’-beeld waarin hij gelooft en waarin de machtige de zwakkere onderdrukt uitbuit.

## Aristoteles over geluk

Noch democratie, noch economische activiteit zijn doelen op zich. Ze zijn slechts van belang in de mate dat ze het menselijk geluk en het menselijk welzijn dienen. Goede politiek moet de mensen niet gelukkig maken, maar politiek heeft wel tot taak om maatschappelijke hindernissen voor de totstandkoming van geluk weg te nemen. Maar wat is geluk?

Aristoteles gaf in de *Ethica Nicomachea* een van de oudste antwoorden. De *Ethica Nicomachea* is zijn rijpste werk op het vlak van ethiek en het eerste boek ervan is gewijd aan het vraagstuk van het geluk. Aristoteles begint met de evidente waarneming dat we zeer uiteenlopende handelingen stellen, met alle mogelijke directe doeleinden. Een medische behandeling is bijvoorbeeld gericht op genezing, het werk van de zadelmaker beoogt de fabricatie van een zadel enz. Maar die onmiddellijke doelstellingen zijn op hun beurt weer ondergeschikt aan andere, ruimere of hogere doelstellingen. De zadelmaker maakt het zadel om dezelfde hogere reden als waarom de paardenkweker een paard grootbrengt: namelijk om het paardrijden mogelijk te maken. Maar waarom streven die mensen naar het paardrijden? Aristoteles vraagt zich af: is er niet een hoogste, uiteindelijk doel achter al deze intermediaire doelstellingen? Is er iets dat we nastreven omdat het goed is op zich? Deze uiteindelijk motivatie noemt Aristoteles het geluk. Geld en rijkdom bijvoorbeeld worden uiteindelijk niet omwille van zichzelf nagestreefd, maar omdat ze geacht worden geluk te brengen. Geluk daarentegen is een doel dat geen verdere verklaring behoeft.

Waarin bestaat dit geluk? Om dit te achterhalen, gaat Aristoteles op zoek naar wat de mens in wezen is, wat hem onderscheidt van dieren of planten. Het geluk bestaat in die handeling die in overeenstemming is met het eigenlijke wezen van de mens en daarom geen verdere verantwoording behoeft. En omdat de mens in zijn kern een betrokken en moreel wezen is, komt Aristoteles tot de definitie van geluk als „... een zekere activiteit van de ziel in overeenstemming met de deugd.“ In een diepe zin zijn deugdzaam handelingen, die altijd neerkomen op een of andere vorm van dienstvaardigheid tegenover de ander, op zich aangenaam. Onze daadwerkelijke betrokkenheid is ons geluk. Deze opvatting van Aristoteles komt overeen met Maslows theorie over metanoden: het geluk van de gegratificeerde mens bestaat in de dienstbaarheid of ‘deugd’.

Maar Aristoteles weet ook dat vele mensen een ander concept huldigen en dat dezelfde mens in verschillende situaties een ander concept kan huldigen. Aristoteles kent perfect het belang van datgene wat Maslow de ‘basisnoden’ noemt: „Toch heeft het geluk (...) klaarblijkelijk de uitwendige goederen erbij nodig. Want het is onmogelijk of althans niet gemakkelijk schone daden te verrichten als men de nodige middelen daartoe mist; veel daden worden ten uitvoer gelegd door middel van vrienden, rijkdom en politieke macht en door middel van instrumenten. En er zijn enige dingen die, als ze ons ontbreken, ons geluk bederven, bijvoorbeeld goede afkomst, het bezit van goede kinderen en schoonheid. (...) Het geluk schijnt dus, zoals we zeiden, een dusdanige voorspoed erbij nodig te hebben. Vandaar vereenzelvigen enigen het geluk en voorspoed, terwijl anderen het gelijk stellen met deugd.“

In de terminologie van Maslow kan deze opvatting van Aristoteles als volgt geherformuleerd worden: zolang de basisnoden niet gegratificeerd zijn, zal het genot dat uit de bevrediging van deze basisnoden voortvloeit gemakkelijk als 'Ersatz' (vervanging) optreden voor het eigenlijke geluk, dat voortvloeit uit de bevrediging van de metanoden, dit wil zeggen uit het streven naar betrokkenheid.

Volgens Aristoteles vloeit het geluk niet voort uit de verzadiging van de basisnoden. Een voldoende bevrediging van die noden is voor geluk een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde. De mens heeft ook de meta-behoefte om de deugd te kunnen beoefenen en om het goede te kunnen nastreven, wat op algemeen-maatschappelijk vlak betekent dat hij behoefte heeft aan democratie. De mens moet ook op dit gebied 'het schone in zichzelf' (zie 4-2) kunnen nastreven. Terecht merkt Frank (1997) op, dat de meeste mensen liever een ontevreden Socrates zouden zijn dan een volkomen verzadigd en diep tevreden zwijn. Het zwijn kent geen geluk omdat het niet naar het goede streven kan; maar het kent ongetwijfeld wel het genot van de verzadiging. In 1954 ontdekten Olds en Milner dat de prikkeling van bepaalde delen van de hersenschors van ratten een intens gevoel van genot bij deze dieren lijkt te veroorzaken. Ratten die de mogelijkheid hebben om zelf die prikkeling te bewerkstelligen verliezen hun belangstelling voor al het andere. Ng (1997) suggereert dat we een substantiële sprong voorwaarts zouden kunnen maken in de realisatie van het 'geluk voor allen', door aan mensen de technische mogelijkheid te bieden tot zo'n voortdurende hersenschorsprikkeling. Zo'n massale productie van 'geluk' zou goedkoop zijn en erg milieuvriendelijk. Alleen: het menselijk geluk heeft veel minder met zo'n gegarandeerd genot te maken dan bijvoorbeeld veel reclame ons wil doen geloven. Geluk is niet hetzelfde als genot. Gelukkig zijn betekent: scheppend en dienstbaar kunnen zijn. De vragen van Frank en Ng laten duidelijk zien dat Aristoteles gelijk heeft met zijn opvatting over het geluk, hoe idealistisch en utopisch zijn stelling op het eerste zicht ook moge klinken.

Wellicht zijn er twee redenen voor het feit dat Aristoteles' opvatting omtrent het geluk (waarover verder nog meer) niet algemeen gedeeld wordt. Enerzijds leidt niet-gratificatie van de basisbehoeften tot fixatie op de bevrediging van deze noden, waardoor de 'omstulping' naar de bevrediging van de metanoden niet optreedt. Streven naar genot wordt dan een surrogaat voor het streven naar geluk. Maar anderzijds is er ook het gegeven van het boosaardige. Maslow spreekt van het 'Jonascomplex': het vrijwillig blijven staan bij de basisnoden en het bewust afzien van de metanoden als drijfveer voor ons handelen. Dat lijkt voor hem de kern van het boosaardige te zijn. Ook Aristoteles kent het boze: „Er blijkt (in de mens) nog een ander element te zijn, dat van nature buiten de rede staat, dat tegen haar ingaat en zich tegen haar verzet. Want zoals wanneer men verlamde ledematen naar rechts wil bewegen, deze zich naar links wenden, zo gaat het ook met de ziel: de driften van de onbeheerste mens gaan in tegengestelde richting; maar in het lichaam zien we wat zich verkeerdt beweegt, doch in de ziel niet. Ongetwijfeld moeten we aannemen dat er ook in de ziel iets naast de rede bestaat dat aan deze is tegengesteld en ertegenin gaat.“

De realiteit van het boosaardige vraagt van de politicus *moed*. Meestal bedoelt men met de vraag naar 'politieke moed' dat 'impopulaire maatregelen' moeten doorgevoerd worden tegen de wil van de bevolking. Dat is echter geen moed, maar ondemocratisch machtsmisbruik. Het is geen moed, maar lafheid om de directe confrontatie te ontwijken met een idee dat men verkeerdt of boosaardig vindt. Zulke ideeën kunnen alleen in

een open democratisch debat, in een ideeënstrijd worden overwonnen. Wie zo'n strijd ontwijkt en zijn slag wil slaan door een machtsgreep, versterkt op termijn alleen maar het boosaardige in de samenleving. Want een politieke cultuur waarin machts-grepen van de ene mens over de andere worden aanvaard, is de natuurlijke biotoop voor het boosaardige. De echte politieke moed bestaat erin om ideeën die als verkeerdt of boosaardig beschouwd worden, niet door machtsgrepen maar via open ideeënstrijd te bekampen. Wie politieke moed heeft, leert het boosaardige kennen, maar laat zich daardoor niet afschrikken. Politieke moed streeft, tegen het boosaardige in, toch naar een samenleving waarin het menselijk verlangen naar sterke democratie en echte betrokkenheid wordt bevredigd.

## Democratie en geluk

Het geluk wordt ook kwantitatief bestudeerd. Frey en Stutzer (2002) geven een goed overzicht van de belangrijkste bevindingen.

Geluk kan natuurlijk worden gemeten, in de zin dat je mensen gewoon kunt vragen hoe gelukkig ze zijn. Bevestigingen van mensen, waarbij ze hun globaal geluksgevoel aanduiden op een schaal van 'helemaal ongelukkig' tot 'volmaakt gelukkig' leveren consistente en zeer bruikbare resultaten op. Mensen die zichzelf meer dan gemiddeld gelukkig noemen, blijken inderdaad ook door anderen als meer gelukkig te worden ingeschat. Ze glimlachen meer, zijn gezonder, vertonen minder absentisme op het werk, leggen gemakkelijker sociale contacten, enz. (Frey en Stutzer, 2002, p.33) Er zijn diverse factoren die een invloed hebben op het geluk.

Absolute rijkdom heeft geen invloed op het geluk, zodra een zeker minimaal niveau is bereikt dat toelaat om de primaire noden te bevredigen. In Japan bijvoorbeeld is het reële inkomen per hoofd tijdens de tweede helft van de twintigste eeuw verzesvoudigd, maar dit bracht geen stijging teweeg in de gemiddelde geluksscore van de Japanners. Relatieve rijkdom heeft daarentegen wel een invloed op het geluksgevoel. Wie armer is dan de burens, ziet gemiddeld zijn geluksgevoel afnemen. Vrouwen zijn gemiddeld gelukkiger dan mannen, gehuwde mensen zijn gelukkiger dan ongehuwden, godgelovigen zijn wat gelukkiger dan ongelovigen, zware televisiekijkers zijn gemiddeld ongelukkiger dan matige kijkers, en inwoners van rijkere landen zijn doorgaans gelukkiger dan inwoners van armere landen.

Werkloosheid induceert een zeer aanzienlijk verlies van geluk. Op een schaal gaande van 1 ('helemaal niet tevreden') tot 4 ('zeer tevreden') brengt werkloosheid een gemiddelde daling teweeg van ongeveer 0,33 eenheden. Dit is het verlies in het geluksgevoel dat ontstaat nadat voor andere factoren, zoals bijvoorbeeld inkomen, werd gecorrigeerd (Frey en Stutzer, 2002, p.97). We kunnen het effect begrijpen in het licht van de theorieën van Maslow en Aristoteles. Voor vele mensen is arbeid een belangrijke mogelijkheid tot zelfrealisatie. Het biedt de mogelijkheid om, in de Aristotelische zin, de deugd te beoefenen. Dit wordt bevestigd door andere studies, die aantonen dat mensen die zelfstandig werken zich gelukkiger voelen dan mensen die in dienstverband werken en die dus minder controle hebben op het concreet verloop van hun arbeidsactiviteit. Niet enkel de eigen werkloosheid, doch ook die van anderen tast het geluksgevoel aan: „Een toename van een-procent-punt in het algemene niveau van werkloosheid van 9 procent (het Europese gemiddelde) naar 10 procent, vermindert het gerapporteerde levensgeluk met 0,028 eenheden op de gebruikte schaal van 4 eenheden.“ (Frey en Stutzer, 2002, p.101).

Voelen burgers zich gemiddeld gelukkiger wanneer ze over de mogelijkheid beschikken om per referendum direct te beslissen? Een onderlinge vergelijking tussen de 26 Zwitserse kantons, die onderling nogal sterk verschillen in de mate, waarin ze de burgers mogelijkheden bieden tot directe deelname in wetgevend werk, liet toe om deze vraag te beantwoorden. Frey en Stutzer reduceerden de mate waarin directe besluitvorming mogelijk is tot één parameter, die waarden kon aannemen van 1 (weinig democratisch) tot 6 (zeer democratisch). Het kanton Basel-Landschaft scoort het hoogst (5,69) en het kanton Genève het laagst (1,75). Naast allerlei andere factoren, die de demografische en economische verschillen tussen de kantons weerspiegelen, namen Frey en Stutzer ook een andere schaal op, die loopt van 1 tot 10 en die de verschillen in gemeentelijke autonomie weerspiegelt in de diverse kantons.

Het resultaat is dat de burgers in de meer democratische kantons gemiddeld significant gelukkiger zijn. Een stijging van één punt op de schaal van 1 tot 6 correspondeert met een stijging in het geluksgevoel met 0,11 eenheden, wat overeenkomt met het effect van een overgang van de laagste inkomenscategorie (tot 2000 Zwitserse frank per maand) naar de inkomenscategorie daarboven (van 2000 tot 3000 Zwitserse frank per maand).

Ook een grotere gemeentelijke autonomie leidt tot een toename van het zelfgerapporteerd geluk. Frey en Stutzer vonden evenwel dat beide parameters niet onafhankelijk zijn: in kantons met meer directe democratie blijkt mettertijd ook grotere gemeentelijke autonomie te zijn ontstaan. Dit komt overeen met de algemene bevinding, dat de politieke klasse over het algemeen minder lokale economie en meer centralisatie nastreeft, terwijl burgers doorgaans meer lokale autonomie wensen.

De stijging in het geluksgevoel heeft een algemeen karakter: „De positieve effecten van directe democratie op het geluksgevoel bestaan in alle inkomensgroepen, en is niet beperkt tot één bepaalde. (...) De opbrengsten zijn behoorlijk evenwichtig verdeeld over de sociale klassen.“ (Frey en Stutzer, p.145 en 149)

De beschikbaarheid van het referendum op volksinitiatief kan op twee manieren leiden tot meer geluk. Enerzijds kan de directe besluitvorming leiden tot maatregelen en wetten die beter de wensen van de burgers weerspiegelen ('outcome utility'). Maar anderzijds kan de participatiemogelijkheid als zodanig een bron van geluk zijn. In dat laatste geval spreekt men van 'procedural utility' (voordeel voortvloeiend uit de beslissingsprocedure op zich). Het effect van beide componenten kan tot op grote hoogte apart gemeten worden, door de geluksscores te bekijken van vreemdelingen die in de diverse kantons wonen. Deze niet-Zwitsers kunnen niet meestemmen, en missen dus de 'procedural utility', maar ze ondergaan wel de gevolgen van een beter of minder goed bestuur. Het blijkt dat ook niet-Zwitsers een hoger geluk rapporteren in de meer democratische kantons, maar de stijging is minder groot dan bij de Zwitserse burgers. De vergelijking tussen het effect bij Zwitsers en niet-Zwitsers leidt tot het besluit dat het grootste deel van de gelukstoename voortvloeit uit het naakte feit dat men mag meebeslissen; het voordeel voortvloeiend uit het feit dat de getroffen beslissingen meer met de wensen van de burgers overeenkomen is weliswaar reëel, maar toch minder groot dan de 'procedural utility': „... tweederde van het positieve effect van een meer uitgebreide direct-democratische participatierechten wordt veroorzaakt door 'procedural utility'. (...) Het positieve effect van participatierechten is drie keer hoger voor burgers dan voor de buitenlanders – dat betekent dat een groot deel van de welvaartsstijging wordt veroorzaakt door 'procedural utility'.“ (Frey en Stutzer, 2002, p. 161-162, 167)

Het hoeft niet te verbazen dat democratie op zich reeds als een bron van geluk functioneert. Dit effect kan in het licht van Maslows theorie worden verwacht. De mens leeft immers niet van brood alleen. Hij heeft ook de meta-behoefte om, samen met zijn medemensen, zijn maatschappelijk lot in handen te kunnen nemen en om als individueel moreel wezen te kunnen deelnemen aan de vormgeving van de samenleving. In Aristotelische termen: de mens heeft democratie nodig om ook op maatschappelijk vlak de deugd te kunnen nastreven en aldus het geluk te kunnen vinden.

#### 4-1: Niet van brood alleen

Hoe de Maslowiaanse behoefte aan zelfverwerkelijking het gedrag kan leiden, wordt geïllustreerd door de volgende anekdote (verschenen in de *Süddeutsche Zeitung*, 22 januari 1997; zie Schuster e.a., 1997, p. 581): „Manuel Lubian, een Mexicaanse taxichauffeur, heeft omgerekend circa 44.000 euro teruggegeven die een passagier had vergeten. Twee dagen lang dweilde Lubian de hotels in de Mexicaanse hoofdstad af om de bezitter van de tas met baar geld, juwelen en belangrijke papieren terug te vinden. Het vindingsloon dat de eigenaar – een Boliviaanse senator – hem wou geven, weigerde hij. 'Ik dacht dat ik het schonen in mezelf zou verliezen als ik dat loon zou aannemen'.“

Kohn (1990) citeert twee voorbeelden van levensreddende tussenkomsten. Een man die in de ondergrondse in New York op de sporen sprong om een kind te redden voor een aanrijdende trein, verklaarde aan een reporter: „Indien ik niet had gehandeld, zou ik vanbinnen gestorven zijn. Ik zou vanaf dat ogenblik in mijn eigen ogen niets meer waard geweest zijn.“ (p. 243)

De aangehaalde motieven verwijzen naar een behoefte, die intens kan worden beleefd, om een innerlijke oproep te volgen tot dienst aan de ander. Eigenlijk wordt het essentieel belang van Maslows metabehoeftes al in de Bijbel vermeld: „Niet van brood alleen leeft de mens, maar van alles wat uit de mond van God voortkomt.“ (Mattheus 4:4) De mens leeft werkelijk van het volgen van deze oproep en 'sterft van binnen' indien hij daarvan afziet.

Oliner en Oliner (1988) ondervroegen 406 personen die tijdens de nazi-bezetting in de Tweede Wereldoorlog joden hielpen onderduiken ('helpers'), en ook een controlegroep van 126 mensen die niet bij zulke activiteiten waren betrokken. In de meeste gevallen duurde de periode van het onderduiken verschillende jaren. De Oliners kwamen tot de conclusie dat 'helpers' één opvallende eigenschap vertoonden: ze konden gemakkelijk menselijke banden creëren met personen buiten de eigen kring ('extensieve banden'). „Wat de helpers onderscheidt is niet hun verminderde zelfbetrokkenheid, of ongevoeligheid voor waardering van buitenaf of voor prestaties. Zij hadden wel een bijzonder vermogen om

extensieve relaties te vormen, ze voelden zich sterker verbonden met anderen en voelden zich meer verantwoordelijk voor het welzijn van anderen, ook die buiten hun directe familiale kring of dorpsgemeenschap.“ (p. 243)

Het onderzoek van de Oliners bracht hen tot de conclusie dat deze ‘extensieve persoonlijkheid’ opbloeit in een specifieke familiale omgeving, die ze als volgt karakteriseren: „Het ouderlijk gezag is zacht, bijna niet waarneembaar voor de kinderen. Er wordt gezegd waarom een bepaald gedrag onoorbaar is, wat de gevolgen zijn voor anderen. Fysische straffen zijn zeldzaam; als ze voorkomen, zijn ze eenmalig en geen routine. Willekeurige straffen komen bijna nooit voor. Tegelijk stellen die ouders hoge normen inzake zorg voor anderen. Impliciet en expliciet bevestigen ze de noodzaak om anderen genereus te helpen, zonder bekommernis over de vraag of men wel iets zal terugkrijgen. De ouders geven daarbij het voorbeeld, niet alleen in de omgang met hun kinderen zelf, maar ook door hun omgang met familieleden en burens. Kinderen zien dit, voelen dat voor hen gezorgd wordt en dat van henzelf bekommernis voor anderen wordt verwacht. Ze worden aangemoedigd om voor anderen te zorgen. Betrouwbaarheid, verantwoordelijkheidszin en zelfstandigheid worden gewaardeerd omdat zij het makkelijker maken om zowel voor zichzelf als voor de anderen te zorgen. Mislukkingen worden gezien als leergeld ter verwerving van meesterschap en niet als bewijs voor onverbeterbare tekorten in karakter, verstand of bekwaamheid. Op basis van zo’n weldadige ervaringen leren kinderen de wereld rondom hen vertrouwen. Stevig in hun familie verankerd, durven ze nauwe relaties aangaan met mensen buiten die kring.“ (p. 249-250)

De achtergrond van het tegenovergestelde type (de ‘restrictieve’ persoonlijkheid) wordt volgens de Oliners doorgaans gekenmerkt door zwakke familiale banden, veel meer lijfstraf (vaak willekeurig), familiewaarden die sterk op conventies berusten en weinig banden met buitenstaanders, waarover vaak in stereotiepen wordt geoordeeld.

Hoewel van een deterministisch verband geen sprake was, liet de karakterisering van iemand als een ‘extensieve’ of ‘restrictieve’ persoonlijkheid toe om met 70% zekerheid te bepalen of de betrokkene al dan niet als ‘helper’ optrad bij de jodenvervolging. In Maslows terminologie kan men zeggen: gebrek aan gratificatie van de basisnaden in de jeugd jaren produceert autoritaire persoonlijkheidstrekken, die leiden tot gedrag dat weer dezelfde trekken voortbrengt in de volgende generatie. We herkennen hier tevens opnieuw de door Putnam beschreven tegenstelling: ‘burgerzin’ versus ‘amoreel familiecentrisme’. Zowel burgerzin als amoreel familiecentrisme hebben de neiging om zich van generatie tot generatie te bestendigen. Of ‘het schone in mij’ (Manuel Lubian) wordt gevaloriseerd, hangt voor een groot deel af van het sociaal kapitaal in de samenleving waarin ik ben opgegroeid.

#### **4-2: Directe democratie, welzijn en sociaal kapitaal**

Een van de weinige plaatsen op aarde waar het effect van directe democratie op sociaal kapitaal direct kan worden onderzocht, is Zwitserland. De uitbouw van de directe democratie verschilt sterk van kanton tot kanton. Sommige van de 26 kantons hebben een doorgedreven systeem van

directe democratie, andere hebben een bestuurswijze die veel dichter staat bij het zuiver representatief systeem.

Frey (1997b) onderzocht in diverse kantons of er een verband bestaat tussen het democratisch systeem en het fiscaal gedrag van de burgers. In kantons waar de burgers veel direct-democratische medezeggenschap hebben, is het verzwegen inkomen per jaar en per belastingbetaler CHF 1.600 (ongeveer EUR 1.000) lager dan het gemiddelde voor de 26 kantons; in kantons met weinig directe democratie ligt het verzwegen inkomen dan weer CHF 1.500 CHF (ongeveer EUR 900) hoger dan dit gemiddelde. Het verschil in verzwegen inkomen in beide soorten kantons bedroeg dus ongeveer EUR 1.900 per jaar en per belastingbetaler. Aan een marginale belastingvoet van 30 à 35% komen deze cijfers neer op een jaarlijks belastingverschil van zowat EUR 625 betaalde belasting per belastingbetaler. Op Belgische schaal (pakweg 3 miljoen belastingbetalers) komt dit overeen met een jaarlijks verschil van ongeveer EUR 1,9 miljard.

Frey onderzocht of andere factoren, zoals de hoogte van de boetes of de welvaartsverschillen tussen de kantons, het effect konden verklaren. Dit bleek niet het geval. Het verschil inzake belastingontduiking is zeer waarschijnlijk het gevolg van het feit dat belastingbetalers in kantons met een sterke direct-democratische traditie een groter gevoel van maatschappelijke betrokkenheid en verantwoordelijkheid tegenover de staat kunnen ontwikkelen.

#### **4-3: Naïef cynisme**

Naïef cynisme is in verband met directe democratie een belangrijk begrip. De naïeve cynicus gelooft dat andere mensen pogen om zoveel mogelijk pluimen op de eigen hoed te steken, en de verantwoordelijkheid voor negatieve zaken zoveel mogelijk op anderen af te wentelen.

Onderzoek toont inderdaad aan dat mensen geen erg nauwkeurige perceptie hebben van hun bijdrage bij de totstandkoming van positieve of negatieve prestaties. Klassiek is de studie van Ross en Sicoly (1979) over de toekenning van verantwoordelijkheid bij getrouwde stellen. Je kan aan beide partners bijvoorbeeld vragen wat hun aandeel is bij het uitlaten van de hond. De echtgenoot en de echtgenote kunnen dan bijvoorbeeld antwoorden: 70% respectievelijk 50%. Die antwoorden zijn niet verenigbaar, want de som van de reële percentages moet uiteraard 100% zijn. Bijna altijd blijkt de som van de twee scores echter groter dan 100%.

Men zou kunnen denken dat dit komt omdat beide partners hun verdiensten willen uitvergroten, maar dit klopt niet. Ook voor negatieve daden blijkt de som der geschatte bijdragen doorgaans boven de 100% te liggen. Een meer waarschijnlijke verklaring is dat mensen zich hun eigen prestaties beter herinneren dan de prestaties van anderen. De eigen bijdrage – positief of negatief – lijkt daardoor groter in verhouding tot wat in totaal werd gepresteerd.

Een andere vraag is nu hoe de mensen dit fenomeen interpreteren. Hier ligt het gevaar op de loer dat men de neiging van de ander om de eigen positieve bijdrage te overschatten, interpreteert als een neiging om onterechte pluimen op de eigen hoed te steken. Deze interpretatie wordt met de term ‘naïef cynisme’ aangeduid.

De studie van fenomenen als naïef cynisme is erg belangrijk voor de directe democratie, omdat tegenstanders van radicale democratie zich meestal beroepen op het vermeende egocentrisch gedrag van de meeste mensen teneinde zelfbeschikkingsrecht te weigeren. Een reeks nieuwe studies (behandeld door Kruger en Gilovich, 1999) brengt dit fenomeen van het naïef cynisme nauwkeuriger in kaart.

In een eerste studie werd de toewijzing van positieve en negatieve activiteiten bij echtparen onderzocht. Men liet beide partners voor tien activiteiten – vijf positieve en vijf negatieve – de eigen bijdrage en de bijdrage van de partner inschatten. Positieve activiteiten waren bijvoorbeeld ‘energie besparen in huis, b.v. door overbodige verlichting uit te schakelen’ of ‘conflicten tussen u beiden oplossen’. Daarentegen waren ‘huisraad breken’ of ‘ruzie tussen u beiden veroorzaken’ twee negatieve activiteiten.

Vervolgens liet men beide partners ook voorspellen wat de andere partner als de eigen bijdrage zou opgeven. Het blijkt inderdaad, in overeenstemming met vroeger onderzoek, dat de eigen bijdragen systematisch worden overschat. Voor de positieve activiteiten bedraagt de overschatting gemiddeld 5,2% en voor de negatieve activiteiten 3,8%.

Belangrijker echter is de wijze, waarop men de inschattingen van de ander voorspelt. De partners voorspellen van elkaar, dat ze de eigen positieve bijdrage zullen opblazen en de negatieve bijdrage zullen wegmoffelen. De inschatting door de ene partner wordt, voor wat de positieve bijdragen betreft, door de andere met 9,7% overschat, terwijl de inschatting inzake negatieve bijdragen door de andere partner met 16,1% wordt onderschat.

De mensen gedragen zich dus niet zelfzuchtig, maar ze hebben wel een ideologisch beeld over de andere als zelfzuchtig wezen (zie hierover ook het onderzoek van Miller en Ratner, 1998 dat in hoofdstuk 3 is behandeld). Interessant is in dit verband ook recent, door de auteurs geciteerd onderzoek, waaruit blijkt dat stellen die meer tevreden zijn over hun relatie, ook minder zelfzucht bij hun partner aanwezig achten.

Kruger en Gilovich verrichtten dit onderzoek niet alleen bij stellen, maar ook in een reeks andere situaties. Het resultaat is telkens hetzelfde, maar er komt één belangrijke nieuwigheid aan het licht. In situaties waarbij mensen actief samenwerken aan eenzelfde doel, blijkt men niet alleen de eigen verdiensten niet te overschatten, maar ook geen overschatting door de ander te verwachten. In competitieve situaties treedt daarentegen een sterke vertekening op: de neiging om iemand waarmee men in een competitieve verhouding staat, van zelfoverschatting te verdenken is zeer sterk. Beide situaties kunnen zich ook gecombineerd voordoen. Kruger en Gilovich bestudeerden bijvoorbeeld vogelpik-spelers die in ploegen van twee tegen elkaar speelden (vogelpik is een vorm van darten). Het bleek dat de spelers die in dezelfde ploeg samenwerkten niet alleen geen tendens vertoonden om de eigen verdiensten en tekortkomingen te overschatten respectievelijk te onderschatten; ze voorspelden ook goed de inschattingen door de medespeler, die ze dus niet van egoïstische claims verdachten. De spelers uit het tegenstrevende team daarentegen werden er van verdacht de eigen verdiensten met gemiddeld 24,8% te overschatten.

Dit soort onderzoeksresultaten is voor de zaak van de directe democratie op twee wijzen van belang.

Ten eerste wordt nog eens geïllustreerd dat de meeste mensen een neiging vertonen om aan de andere mens lagere morele normen toe te schrijven dan aan zichzelf. Er bestaat dus een onterecht wederzijds wantrouwen (waarop tegenstanders van directe democratie beroep doen om het huidige bevoogdende systeem te verdedigen).

Maar ten tweede laat dit onderzoek ook zien dat het onderling wantrouwen door gezamenlijke activiteit wordt overwonnen. Op dit punt verschijnt dan een logische brug tussen dit onderzoek van Kruger en Gilovich en het in kader 4-2 vermelde onderzoek van Frey over de impact van directe democratie op fiscale fraude. Actieve democratie komt neer op een gezamenlijke activiteit van de burgers bij het vormgeven van de samenleving. Door deze activiteit kunnen burgers elkaar nauwkeuriger waarnemen en beter inschatten, en ebt het wederzijds wantrouwen weg. De weinig democratische en op competitie gerichte samenleving die wij momenteel kennen, is daarentegen een voedingsbodem voor wederzijds wantrouwen.

## 5. Lessen uit de direct-democratische praktijk

### Zwitserland

Zwitserland is (afgezien van het dwergstaatie Liechtenstein) het enige land dat op nationaal niveau een uitgewerkt systeem van directe democratie kent. Alleen in een aantal staten van de Verenigde Staten, met Californië als typevoorbeeld, bestaat een vergelijkbaar systeem van directe besluitvorming door de burgers. Maar in de Verenigde Staten bestaat geen directe democratie op federaal niveau, zodat een hele reeks bevoegdheden buiten het bereik van het referendum blijven.

„Zwitserland is het enige land ter wereld waar het politieke leven werkelijk om het referendum draait. Het land met zijn 6,5 miljoen inwoners moet weinig hebben van leiders, en de verdeling van de uitvoerende macht onder de zeven leden van de Federale Raad zorgt er eveneens voor dat de politiek niet rond persoonlijkheden draait. Als individuele politieke figuren toch boven de massa uitsteken, dan is dat bijna altijd op de schouders van een referendumcampagne. Wetgeving in het federale parlement is een complexe dans tot vermindering of het winnen van een volksstemming. De grote politieke momenten van het moderne Zwitserland vonden niet plaats in het kielzog van grote staatsmannen, maar in het vervolg van nationale debatten die de massa's naar de stembus trokken om de toekomst van hun land te bepalen.“ (Kobach, 1994, p. 98)

De directe democratie in Zwitserland heeft diverse bronnen. Allereerst was er de traditie van lokale en kantonale volksvergaderingen in een deel van het huidige Zwitserland, waarbij de (mannelijke) burgers jaarlijks op het marktplein de belangrijkste beslissingen namen (zie 2-1). Deze gaat terug tot in ieder geval de dertiende eeuw. Ten tweede was er invloed vanuit het revolutionaire buitenland. Zoals elders in Europa werd ook in Zwitserland het eerste nationale referendum gehouden in 1802 onder protectoraat van de binnengevallen Fransen, over een nieuwe Grondwet. De derde factor waren nieuwe politieke bewegingen. In de eerste helft van de 19<sup>e</sup> eeuw waren het vooral de „radicale“ liberalen – die zich van de gewone liberalen onderscheidden omdat zij de representatieve democratie niet voldoende vonden – die de referendumpraktijk in Zwitserland verbreidden. Vervolgens merkten de socialisten en de katholieken echter dat de liberalen lang niet op alle thema's een meerderheid onder de burgers vertegenwoordigden, en werden zij de belangrijkste motor van de verdere uitbreiding van directe democratie. (Kobach, 1993) Een belangrijke figuur in de socialistische beweging was de Duitser Moritz Rittinghausen. Hij was de eerste die het concept van het referendum op volksinitiatief uitwerkte, in de *Neue Rheinische Zeitung*, toen dat blad door Karl Marx werd uitgegeven. Toen dit blad werd verboden week Rittinghausen uit naar Frankrijk, waar hij vanaf 1850 in een reeks artikels de direct-democratische besluitvorming propageert. Met name bij de aanhangers van de socialist Fourier hadden zijn opvattingen veel bijval. Via deze Franse omweg komen de ideeën van Rittinghausen terecht bij de Zwitserse arbeidersbeweging. (Weihrauch, 1989, p. 15-16) De socialisten speelden een belangrijke rol in de 'Democratische Beweging', die vanaf 1860 in grote delen van Zwitserland ageerden voor een verder uitbreiding van direct-democratische rechten. In het kanton Zürich werd in 1869 voor het eerst het bindend referendum op volksinitiatief ingevoerd (waarbij burgers een referendum kunnen initiëren over door henzelf geschreven voorstellen).

Overigens was het ideaal van de directe democratie populair bij socialistische bewegingen in vele Europese landen. De 'Volksgesetzgebung' komt reeds in het stichtingsprogramma van de Duitse Sozialdemokratische Arbeiterpartei (1869) voor. Ook in de programma's van Gotha (1875) en Erfurt (1891) neemt de directe democratie een sleutelpositie in. Karl Marx daarentegen liet zich zeer kritisch uit over het direct-democratische ideaal.

### Instrumenten

Op federaal niveau in Zwitserland (ca. 4,8 miljoen kiesgerechtigden) zijn de volgende drie direct-democratische instrumenten de belangrijkste. Alle Zwitserse referenda op elk niveau zijn bindend.

Het *verplicht referendum* [obligatory referendum] werd in 1848 ingevoerd. Bij elke grondwetswijziging is de regering verplicht een referendum uit te schrijven, evenals bij toetreding van Zwitserland tot internationale organisaties en spoedeisende wetten waarvoor het facultatief referendum niet geldt.

Het *facultatief referendum* [optional referendum] dateert van 1874. Binnen 100 dagen na de officiële bekendmaking van een parlementaire wet, kunnen 50.000 burgers met hun handtekening een referendum over de wet krijgen. Aanvankelijk gold dit niet voor wetten die het parlement spoedeisend had verklaard. Maar toen het parlement hier misbruik van ging maken en allerlei wetten tot spoedeisend ging verklaren, werd bij referendum bepaald dat spoedeisende wetten wel gelijk mochten ingaan, maar achteraf altijd aan een verplicht referendum onderworpen moesten worden.

Via het *constitutioneel volksinitiatief* (kort 'volksinitiatief') [popular initiative], ingevoerd in 1891, kunnen burgers een referendum krijgen over door henzelf geschreven voorstellen indien zij binnen 18 maanden 100.000 handtekeningen verzamelen. Het mag zowel gaan om een algemeen geformuleerd voorstel, wat vervolgens door een parlementaire commissie in regelgeving omgezet moet worden, of om exact gedefinieerde wetsartikelen waaraan het parlement niets meer mag veranderen. Indien aangenomen wordt het voorstel onderdeel van de grondwet. In de praktijk kunnen burgers het echter ook gebruiken voor onderwerpen die doorgaans typisch in gewone wetgeving worden geregeld. De Zwitserse grondwet is hierdoor een merkwaardig mengsel van staatkundige beginselen en 'gewoon' beleid. Dit probleem proberen de Zwitsers te ondervangen door de invoering van het *algemeen volksinitiatief*. Dit werd in februari 2003 per referendum goedgekeurd, maar zal pas in 2006 geldig worden. Hierbij dienen burgers na inzameling van 100.000 handtekeningen een algemeen voorstel in bij het parlement, wat dan de vrijheid heeft om te bepalen of zij er een wetsvoorstel of grondwetswijziging van maakt. Hierover wordt vervolgens een referendum gehouden.

Via het volksinitiatief kunnen Zwitsers nagenoeg elke zaak tot onderwerp van referendum maken. De enige inhoudelijke uitzondering is enkele dwingende bepalingen van internationaal recht, zoals het verbod op genocide en slavernij. Verder moet het volksinitiatief voldoen aan de vereisten van eenheid van vorm en inhoud (er mogen bijvoorbeeld geen twee onderwerpen in één volksinitiatief staan). Tenslotte geldt het



gewoonterecht dat feitelijk onmogelijke voorstellen ook kunnen worden geweigerd; er is ooit een volksinitiatief ongeldig verklaard omdat het een uitgavenverlaging voorstelde voor jaren die al verstreken zouden zijn op het moment dat het referendum gehouden zou worden. Het parlement toetst al deze zaken. Maar volksinitiatieven over bijvoorbeeld belastingen, staatsuitgaven, militaire zaken en zelfs het staatsbestel zijn in Zwitserland aan de orde van de dag.

Het volksinitiatief is het kernstuk van de directe democratie. Immers, bij het facultatief referendum reageren burgers slechts op handelingen van het parlement, dat steeds aan zet blijft. Bij het volksinitiatief bepalen zij echter actief de politieke agenda.

Zwitserland kent geen referenda die door het parlement of de regering zijn uitgeschreven (ook wel plebiscieten genoemd). In Zwitserland worden referenda óf door de grondwet voorgeschreven, óf door burgers geïnitieerd door middel van handtekeninginzameling. Het is, bij alle toename van gehouden referenda in Europa, helaas nog altijd het plebisciet dat internationaal het meeste voorkomt. Het gaat hierbij doorgaans om niet-bindende „referenda“ die door de zittende politici uitgeschreven worden om hun beleid van buitengewone legitimiteit te voorzien, of omdat coalities of partijen interne meningsverschillen hebben. De spelregels worden vaak per geval aangepast, zoals het de politici op dat moment uitkomt. Met echte directe democratie heeft dit erg weinig te maken.

### De direct-democratische praktijk

Vanaf 1848 tot eind 2004 vonden op federaal niveau 531 referenda plaats: 187 verplichte referenda, 152 facultatieve referenda en 192 volksinitiatieven. De opkomst bedraagt gemiddeld ruim 50 procent (met uitschieters naar 80 procent) en ligt overigens al enige tijd zo'n 10 procentpunt boven de opkomst bij parlementsverkiezingen. Een uitgebreid archief van deze referenda wordt bijgehouden op de overheidswebsite [www.admin.ch](http://www.admin.ch). Op alle niveaus – gemeentelijk, kantonnaal en federaal – vinden jaarlijks in Zwitserland ruim 200 referenda plaats.

Ter illustratie bekijken we de federale referenda van 2005. In Zwitserland worden alle referenda en verkiezingen jaarlijks gebundeld op twee tot vier landelijke stemdagen. Burgers stemmen dan zowel voor gemeentelijke, kantonnale en federale verkiezingen en referenda. In 2005 vonden drie stemdagen plaats.

- Op 5 juni 2005 stonden twee facultatieve referenda op de agenda. Bij de eerste werd de goedkeuring door het parlement van de Verdragen van Schengen en Dublin aangevochten. In het Verdrag van Schengen worden de systematische paspoortcontroles afgeschaft. In het Verdrag van Dublin wordt asielhopen tegengegaan doordat asielzoekers nog slechts in één deelnemend land asiel mogen aanvragen. Het parlementaire besluit werd goedgekeurd door 54,6 procent. Bij het tweede referendum werd een parlementaire wet aangevochten die een geregistreerd partnerschap mogelijk maakt voor homoseksuele en lesbische paren. De wet werd goedgekeurd door 58,0 procent.
- Op 25 september 2005 werd één facultatief referendum gehouden. Het parlement wilde een verdrag met de Europese Unie, dat het vrije verkeer van personen in de EU regelt, stapsgewijs uitbreiden naar de 10 nieuwe EU-lidstaten. Tegelijk werden maatregelen voorgesteld om lage lonen en sociale dumping in Zwitserland te voorkomen. Dit werd

aangevochten door vier comités die bang waren voor ongecontroleerde immigratie en slechte arbeidsomstandigheden. De burgers keurden de uitbreiding van het verdrag echter goed met 56,0 procent.

- Op 27 november ging het om een volksinitiatief en een facultatief referendum. Het volksinitiatief wilde een verbod van 5 jaar op het verbouwen van gewassen en het houden van dieren die gentechnisch gemanipuleerd waren. Regering en parlement raadden een 'nee' aan omdat deze zaken al voldoende tegengegaan zouden worden in de bestaande wetgeving. Het volksinitiatief werd echter aangenomen door 55,7 procent van de bevolking.
- Het facultatief referendum wilde een parlementaire wet blokkeren die de mogelijkheden voor zondagsverkoop op stations en luchthavens wilde vergroten. De vakbonden startten hierop een referenduminitiatief. Zij zijn bang dat de zondag steeds meer een normale werkdag wordt. De parlementaire wet werd echter met een uiterst krappe meerderheid van 50,6 procent goedgekeurd.

Wetten die door het Zwitsers parlement werden goedgekeurd en vervolgens door een facultatief referendum werden aangevochten, hadden over de periode 1874-2004 ongeveer 50 procent kans om de volksstemming te overleven. Dit betekent dat in de helft van de gevallen de aangevochten parlementaire wet inderdaad inging tegen de meerderheidswens van de bevolking. Er is geen reden om aan te nemen dat het Zwitserse parlement sterker van de volkswil afwijkt dan de volksvertegenwoordiging in andere landen. Het tegendeel is eerder het geval: juist omdat de Zwitserse parlementairen weten dat facultatieve referenda mogelijk zijn, zijn ze zeer voorzichtig bij hun wetgevend werk. Voorstellen van het parlement tot grondwetsherziening of lidmaatschap van internationale organisaties werden in 73 procent van de gevallen goedgekeurd. Volksinitiatieven daarentegen hadden in dezelfde periode slechts 10 procent slaagkans. (Kaufmann et al., 2005) In het kleine aantal gevallen dat het parlement gebruik maakte van haar recht om een tegenvoorstel te doen, werd dit in 6 op de 10 gevallen aanvaard. De Zwitsers zijn voorzichtig en zullen geen voorstellen aanvaarden die duidelijk zwakke plekken vertonen. Op kantonnale niveau ligt het percentage goedgekeurde volksinitiatieven hoger.

Het zou echter onjuist zijn om op grond van deze cijfers te stellen dat het volksinitiatief een wassen neus is. Volksinitiatieven hebben namelijk vaak ook effect wanneer zij geen meerderheid bij de stemming behalen. Eén van de functies van het volksinitiatief is bijvoorbeeld de mogelijkheid voor een minderheid om een onderwerp tot zaak van nationale aandacht te maken. Hierdoor zijn zaken in Zwitserland besproken die elders in de door de politieke partijen gedomineerde debatten geen moment serieus besproken zouden zijn. Vaak leidt dit in Zwitserland tot indirecte reacties van politici. Ook al heeft een issue het niet gehaald, toch komt parlement of regering de initiatiefnemers tegemoet door een deel van de eisen (gedeeltelijk) in te willigen. Kaufmann et al. (2005, p. 49) spreken in dit verband van „het land van de tevreden verliezers“. Dit wordt nog bevorderd doordat de initiatiefnemers van een volksinitiatief het recht hebben om voor de stemming het volksinitiatief terug te trekken. Na het indienen van de handtekeningen komt er niet zelden een onderhandelingsproces tussen parlement en indieners tot stand, dat bij een derde van alle ingediende volksinitiatieven ertoe leidt dat de indieners haar intrekken. „Wie initiatiefnemers vraagt, bronnen bestudeert en het politieke veld analyseert,

komt tot de conclusie dat ongeveer de helft van alle initiatiefnemers van volksinitiatieven van mening zijn dat ze iets hebben bereikt dat de inspanning waard was en zonder volksinitiatief niet mogelijk was geweest.“ (Gross 1999, p. 93)

Een voorbeeld van het bovenstaande is het volksinitiatief over totale afschaffing van het Zwitserse leger, dat begin jaren '80 werd gestart en in 1989 ter stemming kwam. Het alom aanwezige leger was in Zwitserland tot dan een soort heilige koe. Bijna alle mannen waren dienstplichtig, er was geen vervangende burgerdienstplicht en ze moesten tot op middelbare leeftijd geregeld op herhalingsoefening. Het volksinitiatief werd gestart door enkele jonge sociaal-democraten niet zozeer omdat zij geloofden dat zij een meerderheid konden verwerven, maar omdat zij geloofden dat er veel meer weerstand tegen het leger was dan uit de officiële debatten kon worden opgemaakt, en zij dit wilden bewijzen. In het begin dacht iedereen dat slechts een handjevol Zwitsers voor dit voorstel zouden stemmen. Toen de debatten in de aanloop naar het referendum steeds hoger opliepen, verklaarde de regering dat het een ramp voor de natie zou zijn indien meer dan 10 procent van de burgers voor afschaffing zou stemmen. Alle belangrijke partijen, behalve de sociaal-democraten, die zich van stemadvies onthielden, spraken zich uit tegen het volksinitiatief; enkel uiterst links (zeer marginaal in Zwitserland) steunde het voorstel. Ook de belangrijkste socio-economische partners (behalve de zich onthoudende 'Schweizerische Gewerkschaftsbund') en uiteraard de regering en het parlement, kantten zich tegen het initiatief. Toen op 26 november 1989 het referendum was, zorgde het percentage ja-stemmen van 35,6 procent voor afschaffing in samenhang met de hoge opkomst van bijna 70 procent voor een schokgolf door het land. De pacifisten vierden uitbundig feest, want zij hadden hun doel bereikt. Er kwamen snel verscheidene maatregelen om de publiek geworden weerstand tegen het leger te verzachten, zoals bijvoorbeeld de invoering van de vervangende dienstplicht (die in december 1991 per referendum werd goedgekeurd, met een uitzonderlijke meerderheid van 82,5%). Ook werd in de jaren daarop het leger aanzienlijk ingekrompen. Deze zaken droegen er waarschijnlijk aan bij dat de weerstand tegen het leger verminderde en, toen er in december 2001 weer werd gestemd over een volksinitiatief voor afschaffing van het leger, het aantal voorstanders van afschaffing was gedaald naar 21,9 procent. Het thema van totale afschaffing van het leger zou in een vertegenwoordigend systeem nooit serieus op de agenda hebben gestaan.

Referenda moeten niet als iets absoluuts, op zichzelf staands, worden bekeken. Referenda zijn als de paukenslagen in een symfonie. Wanneer op één bepaald moment tegen een voorstel wordt gestemd, kan dit toch een proces van debat en reflectie op gang brengen dat eraan bijdraagt dat hetzelfde voorstel vele jaren later wel een meerderheid achter zich kan krijgen. Er heeft dan een maatschappelijk leerproces plaatsgevonden, en een minderheid is door overtuigingswerk tot een meerderheid geworden. Het beleid heeft dan een breed draagvlak. Ook kunnen de omstandigheden anders zijn, waardoor een voorstel dat eerst niet acceptabel was nu wel uitkomst lijkt te bieden. Een voorbeeld hiervan is het lidmaatschap van de VN. In maart 1986 vond een referendum plaats over lidmaatschap van de Verenigde Naties. De regering, het parlement en alle belangrijke partijen en belangengroepen pleitten voor toetreding. Maar slechts 24,3 procent van de Zwitsers stemde voor toetreding. Het was nog volop Koude Oorlog en de Zwitsers, die zeer sterk hechten aan onafhankelijkheid en neutraliteit ten opzichte van militaire blokken en conflicten, waren bang dat lidmaatschap van de VN zou leiden naar stellingnames in conflicten. Daarop startten de voorstanders een volksinitiatief

en bij de stemming in maart 2002 was het aantal voorstanders gegroeid tot 54,6 procent en werd Zwitserland het 190ste VN-lid. Wat meespeelde in het publieke debat was dat de Koude Oorlog ten einde was, maar ook dat de Zwitsers door de globalisering begrepen dat zij niet bij alles afzijdig konden blijven en dat zij door VN-lidmaatschap geen belangrijke democratische rechten afgaven aan een ondemocratisch internationaal orgaan. Dat laatste is bij de Europese Unie wel het geval, en daarom is een grote meerderheid van de Zwitsers vooralsnog tegen lidmaatschap van de Europese Unie.

Volksinitiatieven hebben in de geschiedenis van Zwitserland ook een rol gespeeld bij de verbetering en verdieping van de democratie. Een zeer belangrijk volksinitiatief was „Für die Proporzwahl der Nationalrates“, dat in november 1918 werd aangenomen door 66,8 procent van de burgers (de Nationalrat is de belangrijkste kamer van het parlement). Hierdoor werd het majoritaire kiessysteem (waarbij, net zoals in Groot-Brittannië of de Verenigde Staten binnen elk kiesdistrict degene met de meeste stemmen het totale kiesdistrict vertegenwoordigt) vervangen door een proportioneel kiessysteem (waarbij het hele land als één kiesdistrict wordt opgevat). Een majoritair kiessysteem leidt tot grote vertekeningen, omdat minderheden dan veel minder vertegenwoordigd worden. Als minderheden verspreid door het land wonen, delven zij binnen hun kiesdistrict immers altijd het onderspit, en hebben zij geen vertegenwoordigers in het parlement. De invoering van het proportioneel kiessysteem heeft, samen met de directe democratie, in grote mate bijgedragen aan het Zwitserse 'Konkordanz'-systeem. Hierbij zitten alle politieke partijen van enige omvang permanent in de zeven leden tellende regering. De regering kent geen permanente premier; jaarlijks rouleert het voorzitterschap van de regering tussen de leden. De kleine partijen in het parlement kunnen dankzij het volksinitiatief toch meeregeren. Ook al vertegenwoordigen zij voor hun gehele programma een kleinere groep, zij kunnen toch enkele losse programmapunten hebben waarop zij wel de meerderheid achter zich hebben. Door te dreigen met een volksinitiatief kunnen zij hiervoor aandacht krijgen. Tot aan de Tweede Wereldoorlog waren dringende federale wetten niet vatbaar voor het correctief referendum. Om bepalingen die tegen de wil van het volk ingingen toch door te drukken, verklaarden regering en parlement nogal eens de betrokken wetten voor 'dringend' zonder dat dit echt het geval was. Tegen deze praktijk werd een volksinitiatief gelanceerd: voortaan zouden 'dringende' wetten binnen het jaar verplicht aan een referendum onderworpen moeten worden. Regering en parlement pleitten zeer sterk tegen dit volksinitiatief, dat hun macht beduidend zou inperken. Maar het voorstel werd in 1946 toch aangenomen. In 2003 werd per referendum de invoering van het 'algemeen volksinitiatief' goedgekeurd, waarbij burgers slechts een algemene stelling indienen en aan het parlement overlaten of zij dit in wetgeving of in de grondwet uitwerkt. Daarnaast werd het facultatief referendum nu ook van toepassing verklaard op internationale verdragen die belangrijke rechtsscheppende bepalingen bevatten of die de omzetting in nationale wetgeving vereisen.

Omdat alle referendumrechten, inclusief de handtekeningsdrempels, de afwezigheid van opkomstdrempels en de uitzonderingen in de Grondwet staan, en de Grondwet alleen door een referendum gewijzigd kan worden, zijn de Zwitserse burgers baas over hun eigen democratie. Negen op de tien Zwitsers is blijkens peilingen tegen aantasting van de directe democratie. (Kaufmann et al, 2005, p. 51) De trend in Zwitserland is dan ook een verruiming van directe democratie en een verlaging van de drempels. Er is nog altijd een

stijging van het aantal referenda. Tussen 1980-1989 werden per jaar gemiddeld 6,2 federale referenda gehouden; tussen 1990-1999 per jaar gemiddeld 10,0 referenda, en tussen 2000-2004 jaarlijks gemiddeld 11,4 referenda.

Stemmen burgers per definitie altijd voor een verruiming van de directe democratie? Nee. In 1995 keurde de bevolking van het kanton Bern, waarin ook de Zwitserse hoofdstad Bern ligt, een hervorming van de directe democratie goed waarbij het aantal verplichte referenda (over onder andere grondwetswijzigingen) flink werd beperkt. Er stonden zoveel voorstellen van ondergeschikt belang op de agenda dat de burgers een matiging goedkeurden. Zij willen zich liever concentreren op de belangrijkste onderwerpen.

### Eigenaardigheden van de Zwitserse directe democratie

- Het kan erg lang duren voordat de stemming over een volksinitiatief daadwerkelijk plaatsheeft. Wanneer de nodige handtekeningen zijn verzameld, heeft de 'Bundesrat' (de Zwitserse regering) twee jaar de tijd om het referendum voor te bereiden. Indien de 'Bundesversammlung' (het Zwitserse parlement) een tegenvoorstel uitwerkt, komt daar nog een half jaar bij. Dit parlement heeft overigens, gerekend vanaf het tijdstip van de indiening van het volksinitiatief, niet minder dan vier jaar tijd om uit te maken of zij het volksinitiatief accepteert of niet. Het parlement kan inderdaad het wetsvoorstel waarvoor een volksinitiatief opkomt gewoon goedkeuren. In dat geval hebben de initiatiefnemers hun doel bereikt en kunnen zij hun initiatief intrekken. Indien het parlement een tegenvoorstel formuleert, kan de kiezer stemmen voor het oorspronkelijke volksvoorstel of voor het tegenvoorstel van het parlement. Deze lange tijdsperiodes worden door veel voorstanders van directe democratie positief beoordeeld. Zo is er voldoende tijd voor een grondig maatschappelijk debat over de voor- en nadelen van het voorstel.
- Het grondwettelijk karakter van volksinitiatieven wordt niet gecontroleerd, noch door het parlement, noch door een rechtbank. Weliswaar toetst het parlement het volksvoorstel aan een klein aantal dwingende bepalingen van internationaal recht (zie boven), maar die is zeer beperkt. Er werd in de Zwitserse geschiedenis slechts één volksinitiatief vanwege deze strijdigheid ongedig verklaard (namelijk vanwege strijdigheid met het 'non-refoulement' beginsel (het terugzenden van een vluchteling naar een land waar hij of zij gevaar loopt). Het is in Zwitserland zonder meer mogelijk om via een referendum de doodstraf in te voeren, maar dit is nog nooit geprobeerd. De directe democratie heeft er niet geleid tot meer schendingen van mensenrechten dan in andere Europese landen. Er is een aanzienlijke lijst van rechten voor minderheden die juist via referenda werden goedgekeurd.
- Het volksinitiatief op federaal niveau, evenals grondwetswijzigingen, wordt slechts aanvaard indien er een dubbele meerderheid voorhanden is: zowel bij de individuele kiezers als bij de kantons moet een meerderheid voor het voorstel bestaan. De reden hiervoor is dat Zwitserland een land van minderheden is: er zijn bijvoorbeeld Duitstalige, Franstalige, Italiaanse en Rhetoromaanse kantons. Door de dubbele meerderheid kunnen enkele grote kantons niet gemakkelijk de kleinere kantons overstemmen.
- Er bestaat in Zwitserland geen financiële overheidssteun voor burgergroepen die een referendum lanceren. Deze burgergroepen hoeven hun boekhouding ook niet openbaar te maken.

- Wel krijgen alle stemgerechtigde Zwitsersers ruim voor elke stemdag een referendumbrochure in de bus. Hierin staat onder meer de volledige wettekst waarover men stemt, evenals een feitelijke samenvatting van één pagina A4; en argumenten van zowel de regering als het burgercomité die het referendum startte. Het burgercomité heeft recht om een eigen tekst aan te leveren. Deze teksten zijn ook altijd op de federale overheidswebsite [www.admin.ch](http://www.admin.ch) te lezen. Een groot deel van deze website is gereserveerd voor de directe democratie.
- Bij volksinitiatieven hebben burgers recht op hulp van ambtenaren bij de precieze formulering van hun voorstel.
- Sinds de algemene invoering van het stemmen per post, maakt de grote meerderheid van de Zwitsersers hiervan gebruik. Alle Zwitsersers krijgen hun stemkaart thuisgestuurd, en kunnen zelf bepalen of zij die op de stemdag (altijd een zondag) in het stemlokaal inleveren, of vooraf per post opsturen. Er is een speciale procedure met twee enveloppen om het stemgeheim te bewaren.

### Afzetting

Naast het volksinitiatief is ook de afzetting ('recall' of 'Abberufung') een interessante direct-democratische procedure. Afzetting betekent dat via volksstemming een verkozenen of een publiek functionaris (zoals bijvoorbeeld een rechter) via een volksinitiatief uit zijn functie kan worden ontzet. In Zwitserland bestaat dit systeem niet op federaal niveau, maar wel in een aantal kantons. In Bern, Luzern, Schaffhausen, Thurgau en Tessin kunnen burgers het kantonale parlement afzetten. Afzetting van de kantonale regering is mogelijk in Schaffhausen, Solothurn, Thurgau en Tessin. Na de afzetting vinden nieuwe verkiezingen plaats. In de praktijk is dit echter nog nooit voorgekomen.

### Lokale democratie

Naast het federaal niveau zijn in Zwitserland vooral het kantonale niveau en het gemeentelijk niveau belangrijk.

De kantons heffen ongeveer evenveel belasting als het federaal niveau. Hun bevoegdheid is zeer ruim. Artikel 3 van de Zwitserse federale grondwet stelt dat de kantons soeverein zijn; alle bevoegdheden die niet door de grondwet expliciet aan het federale niveau zijn gegeven, behoren automatisch aan de kantons. Dit houdt onder meer in: politie, het grootste deel van het onderwijs, wetgeving op economisch vlak en een groot deel van de sociale zekerheid.

De direct-democratische instellingen verschillen nogal sterk van kanton tot kanton [zie 4-3].

In het grootste kanton, Zürich, volstaan 10.000 handtekeningen voor een volksinitiatief. Voor een facultatief referendum zijn 5.000 handtekeningen benodigd. Daarnaast moeten alle grondwetswijzigingen, evenals alle uitgaven van meer dan 2 miljoen Zwitserse frank (ca. 900.000 Britse pond) per referendum door de burgers goedgekeurd worden. Het laatste decennium waren er jaarlijks gemiddeld ruim 9 kantonale referenda (naast federale en gemeentelijke referenda, die steeds gelijktijdig worden gehouden). Het jaar 1999 was een topjaar met 19 kantonale referenda. Soms staan hierbij grote economische belangen op het spel, zoals bij het referendum in 1996 over de uitbreiding van de luchthaven van Zürich ter waarde van 873 miljoen Zwitserse frank (400 miljoen pond).

Een merkwaardige instelling in het kanton Zürich is verder het zogenaamde eenmansinitiatief (Einzelinitiative). Eén persoon volstaat om bij de kantonale raad een voorstel in te dienen. Wanneer zo'n voorstel de steun krijgt van minstens 60 leden van de raad, dan kan een referendum tot stand komen. In 1995, bijvoorbeeld, was de burger Albert Jörger in staat om op deze manier een wijziging te bewerkstelligen in de manier waarop leraren worden benoemd in de kantonale scholen.

De gemeenten heffen hun eigen belastingen op inkomen en eigendom. In Zwitserland geven de gemeenten per inwoner iets minder uit dan het federaal niveau. Beedham (1996) geeft als voorbeeld de werking van de gemeente Kilchberg (7.000 inwoners) aan het meer van Zürich. Het dorp richt zijn eigen onderwijs in, het heeft zijn eigen brandweer, een bejaardentehuis, enige agenten met twee politiebussen op het meer. De schaarse armen krijgen van de gemeente 3.000 CHF (ruim 1300 Britse pond) per persoon per maand en er wordt ook een handvol vluchtelingen (vooral uit Sri Lanka) geholpen. Er is een gemeenteraad van 7 verkozenen, die het functioneren van het kleine aantal gemeentebestuurders controleert. De echte beslissingsmacht ligt echter bij de volksvergadering, die vier maal per jaar samenkomt. Op deze volksvergadering zijn doorgaans ongeveer 400 gemeentebestuurders aanwezig; soms enkele honderden meer, wanneer er iets bijzonders op de agenda staat. Op deze bijeenkomsten worden de belastingtarieven bepaald, nieuwe gemeenteverordeningen goedgekeurd, gemeenterekeringen besproken, bouwplannen onder de loep genomen, enz. Deze driemaandelijke volksvergadering vormt het hoogste gemeentelijk gezag; de zevenkoppige gemeenteraad legt aan die vergadering zijn aanbevelingen voor. Beslissingen worden genomen bij handopsteking. Een schriftelijke (geheime) stemming kan worden gevraagd door één derde van de aanwezigen, maar deze mogelijkheid werd tot nu toe nog nooit gebruikt. De aanwezige burgers hebben grote bevoegdheden. Vijftien handtekeningen volstaan om via de volksvergadering een gemeentelijk referendum te bekomen, maar dit komt zeer zelden voor.

De volksvergadering van Kilchberg illustreert nog eens de absurditeit van deelnamequorums (hoofdstuk 2). Een aanhang van het quorumstelsel zou wellicht zeggen dat een volksvergadering waarop 400 van de 7.000 inwoners aanwezig zijn, 'niet representatief' is. In werkelijkheid vormt de volksvergadering een superrepresentatief gemeentebestuur. Dit grote gemeentebestuur heeft een mandaat, net zoals een traditioneel verkozen gemeentebestuur. Wie naar de vergadering gaat, wordt mandataris; wie thuisblijft, geeft een mandaat aan de vergadering. En Kilchberg wordt goed bestuurd. De bewering dat rechtstreeks volksbestuur tot wansituaties leidt, wordt hier door de praktijk weerlegd.

### Effecten van de Zwitserse directe democratie

De vele referenda die sinds ruim honderd jaar in Zwitserland gehouden zijn, leveren een goudmijn aan gegevens op wat er gebeurt als de bevolking zijn lot in eigen hand kan nemen. Een groep economen en politicologen van de universiteiten van Zürich en St. Gallen – Bruno S. Frey, Reiner Eichenberger, Alois Stutzer, Lars P. Feld, Gebhard Kirchgässner, Marcel R. Savioz en anderen – onderzoeken sinds enige tijd systematisch de effecten van directe democratie op het beleid en de maatschappij. Hierbij maken zij gebruik van het feit dat er grote verschillen bestaan in de mate van directe democratie die de Zwitserse kantons hebben. Omdat de kantons ook grote bevoegdheden hebben – Zwitserland is eigenlijk een confederaal samenwerkingsverbond tussen soevereine kan-

tons – is het mogelijk om op veel terreinen te meten wat de gevolgen zijn van directe democratie. Hierbij hebben zij uiteraard steeds de overige factoren die ook van invloed konden zijn op het onderzochte verband, verdisconteerd in hun statistische berekeningen (het *ceteris paribus*-beginsel). In 1999 vatten Kirchgässner, Feld en Savioz een groot aantal onderzoeken samen in de studie *Die Direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*. Maar ook sindsdien zijn vele nieuwe onderzoeken gepresenteerd. Hieronder een aantal van de meest sprekende onderzoeksresultaten:

- Feld en Savioz (1997) namen een nauwkeurige index van de mate van directe democratie in alle Zwitserse kantons en correleerden deze met de economische prestatie van de kantons op diverse tijdstippen tussen 1982 en 1993. Na vele bewerkingen te hebben uitgevoerd en alternatieve verklaringen te hebben uitgesloten, concludeerden zij dat, afhankelijk van het tijdstip, de economische prestatie in de direct-democratische kantons tussen de 5,4 en 15 procent hoger was dan in de representatieve kantons. „Het naast elkaar bestaan van representatieve en directe democratie in Zwitserland leidt tot een natuurlijke vraag: indien directe democratie efficiënter is dan representatieve democratie, waarom nemen de representatief-democratische kantons dan niet de succesvolle strategie van hun burens over?“, aldus Feld en Savioz (1997, p. 529)
- Pommerehne onderzocht de 103 grootste steden van Zwitserland op het verband tussen directe democratie en de efficiëntie van de overheid, met als voorbeeld de afvalverwerking. In de steden met directe democratie was de afvalverwerking – *ceteris paribus* – 10 procent goedkoper dan in de steden zonder directe democratie. Bovendien vond Pommerehne een flinke kostenbesparing indien de afvalverwerking door de stad werd uitbesteed aan een privaat bedrijf. In de steden met directe democratie en private afvalverwerking waren de kosten 30 procent lager – *ceteris paribus* – dan in de steden met een representatief systeem en publieke afvalverwerking. (Kirchgässner, Feld en Savioz, 1999, p. 98-100)
- Kirchgässner, Feld en Savioz (1999, p. 92-98) bekeken 131 van de 137 grootste Zwitserse gemeenten om het verband tussen directe democratie en publieke schuld vast te stellen, met data uit 1990. In de gemeenten waarin referenda over de publieke uitgaven zijn toegestaan, was de publieke schuld – *ceteris paribus* – 15 procent lager dan in gemeenten waar dit niet het geval was.
- Feld en Matsusaka (2003) onderzochten het verband tussen overheidsuitgaven en directe democratie. In sommige Zwitserse kantons bestaat een 'Finanzreferendum' waarbij alle overheidsbeslissingen boven een bepaald bedrag (het gemiddelde is 2,5 miljoen Zwitserse frank) verplicht door de burgers moeten worden goedgekeurd. In kantons met zo'n referendum waren de overheidsuitgaven tussen 1980 en 1998 gemiddeld 19 procent lager dan in kantons zonder dit instrument.
- Benz en Stutzer (2004) onderzochten het verband tussen directe democratie en de politieke kennis waarover burgers beschikken, zowel in Zwitserland als in de EU. Voor Zwitserland namen zij gegevens van 7500 inwoners en correleerden die met een index van de mate van directe democratie van de 26 kantons, van 1 tot 6. De hoogste mate van directe democratie kwam voor in het kanton Basel, indexcijfer 5,69; de laagste mate in kanton Genève, indexcijfer 1,75. Er werd gecontroleerd voor andere relevante variabelen, waaronder geslacht, leeftijd, opleiding, inkomen en het al

dan niet lid zijn van een politieke partij. Zij concludeerden dat het verschil in politieke kennis tussen een inwoner van Genève en Basel, ceteris paribus, aanzienlijk was en evenveel bedroeg als het verschil tussen wel en niet lid zijn van een politieke partij, of tussen de inkomensgroep van 5000 Zwitserse frank en 9.000 Zwitserse frank. Voor de EU, waarbij 15 Europese landen werden bekeken waarvan er 6 in de laatste 4 jaar voorafgaand een nationaal referendum hadden gehouden, kwamen zij tot soortgelijke resultaten.

- Frey, Kucher en Stutzer (2001) onderzocht of het zelfgerapporteerde geluksgevoel ('subjective well-being') van burgers beïnvloed wordt door directe democratie. Geluksgevoel kan gewoon worden gemeten, in de zin dat je mensen gewoon kan vragen hoe gelukkig zij zichzelf voelen. Frey nam dezelfde index van de Zwitserse kantons als Benz en Stutzer, en correleerde die aan de antwoorden van 6.000 Zwitsers op de vraag: „Hoe tevreden bent u tegenwoordig met uw leven in zijn geheel?“ Frey controleerde voor vele andere variabelen. Dit konden zij aangeven in een schaal van 1 tot 10. Een inwoner van Basel (het meest direct-democratische kanton) bleek 12,6 procentpunt hoger te scoren op de geluksschaal dan een inwoner van Genève (het meest representatieve kanton). Ook bekeek Frey het verschil tussen geluksgevoel dat ontstaat omdat het beleid meer volgens de wensen van de burgers is (uitkomst), versus het geluksgevoel dat ontstaat door deelname aan het stemmen zelf (het proces). Dit deed hij door een groep buitenlanders mee te nemen, die op kantonnaal niveau niet mogen stemmen, maar wel de vruchten plukken van de uitkomsten van referenda. De niet-stemmende buitenlanders waren in de direct-democratische kantons ook gelukkiger, maar minder dan de stemmende Zwitsers. Hieruit concludeerde Frey dat het deelnemen aan de stemmingen voor tweederde verantwoordelijk was voor het toegenomen geluksgevoel, en het meer met de volkswil overeenkomende beleid voor één derde.
- In hoofdstuk 4, het kader 4-3, bespraken we reeds de aanzienlijk lagere belastingontduiking die optreedt in de direct-democratische kantons.

Veelgehoorde bezwaren tegen directe democratie komen aan de orde in hoofdstuk 6.

## Verenigde Staten: Californië

De Verenigde Staten kennen geen federaal referendum. Op de grondwetgevende vergadering van 1787 werd onder impuls van Adams en Madison het principe aanvaard dat de verkozenen de gehele natie vertegenwoordigen en niet alleen hun eigen achterban. Directe democratie werd niet voorzien.

Vanaf de laatste decennia van de 19e eeuw werd echter door de Progressive Movement en de Populist Movement campagne gevoerd om het referendum op volksinitiatief ingevoerd te krijgen. Ze werden veelal geïnspireerd door het Zwitserse voorbeeld. De eerste staat die overstag ging was South Dakota in 1898. Utah volgde in 1900 en Oregon in 1902. In Oregon was de belangstelling voor directe democratie reeds snel na de stichting van de staat in 1858 ontstaan, onder impuls van een groep Zwitserse immigranten die zich in Clackamas County had gevestigd. Nog 16 andere deelstaten zouden tot 1918 volgen.

Inmiddels kennen 27 van de 51 staten op deelstaatniveau een vorm van directe democratie. Daar elke deelstaat op dit punt soeverein is, verschillen de regelingen per deelstaat. Het

'initiatief' (vergelijkbaar met het Zwitserse volksinitiatief) is aanwezig in 24 staten; het 'popular referendum' (het facultatieve referendum waarmee parlementaire wetten kunnen worden geblokkeerd) komt ook in 24 (grotendeels dezelfde) staten voor. Op lokaal niveau is directe democratie nog meer verbreid. Circa de helft van alle steden kent het referendum op volksinitiatief. Al met al leven 70 procent van de Amerikanen in een staat of stad waarin het referendum op volksinitiatief beschikbaar is. Daarnaast kennen alle deelstaten behalve Delaware het obligatoire referendum over grondwetswijzigingen (wat inhoudt dat grondwetswijzigingen altijd aan de bevolking voorgelegd moeten worden). Het aantal uitgezonderde onderwerpen is zeer klein, in een groot aantal staten zelfs nul. (Waters, 2003; Matsusaka, 2004)

Dit heeft geleid tot een indrukwekkende hoeveelheid gehouden referenda. Van 1904 tot 2000 werden op deelstaatniveau bijna 2.000 referenda op volksinitiatief gehouden. In het piekjaar 1996 werden in de 24 deelstaten met het volksinitiatief maar liefst 96 referenda op volksinitiatief ter stemming gebracht (ter contrast: de volksvertegenwoordigers van die staten in dat jaar namen ruim 14.000 wetten en resoluties aan). Facultatieve referenda zijn in de Verenigde Staten minder belangrijk dan volksinitiatieven. Daarentegen worden er zeer veel obligatoire referenda gehouden. Het totale aantal op deelstaatniveau gehouden referenda bedroeg tot 1999 circa 19.000. Daarnaast worden op lokaal niveau elk jaar circa 10.000 referenda gehouden. (Efler, 1999)

Hoewel de regelingen in grote lijnen op elkaar lijken, komen in de verschillende deelstaten lang niet evenveel referenda op volksinitiatief tot stand. Meer dan de helft van alle door burgers geïnitieerde referenda werden gehouden in slechts 5 staten: Oregon, Californië, Colorado, North Dakota en Arizona. Hoewel Oregon met 318 stuks (tot 2000) nog meer referenda op volksinitiatief hield dan Californië (275 stuks tot 2000), zullen we de laatste staat hieronder als voorbeeld nemen. De redenen zijn zowel dat Californië geldt als de belangrijkste Amerikaanse deelstaat – ze is de bevolkingsrijkste deelstaat en cultureel en economisch zeer succesvol – als ook dat de Californische directe democratie geldt als omstreden.

In Californië is de invoering van de directe democratie nauw verbonden met de naam van dr. John Randolph Haynes, die in 1895 de 'California Direct Legislation League' oprichtte. Dankzij zijn inzet werd in 1902 de mogelijkheid tot direct-democratische besluitvorming ingevoerd in de stad Los Angeles. Op het niveau van de deelstaat was de invoering van het referendum grotendeels een reactie tegen de greep die één bepaalde onderneming, de Central Pacific Railroad, op het einde van de 19de eeuw had gekregen op het politieke leven in Californië. In 1901 verscheen het boek 'The Octopus', waarin Frank Norris de grote greep van deze spoorwegmaatschappij op het politieke leven van Californië beschreef. In feite was de maatschappij niet alleen met transport, maar bijvoorbeeld ook met grondspeculatie bezig. Bijna alle juridische uitspraken vielen in die tijd in haar voordeel uit. Norris schreef: „Zij zijn de eigenaars van de stembus (...) Wij zijn hun eigendom.“ Tegen deze greep van de 'octopus' op het openbare leven kwam verzet. Hiram Johnson, een openbare aanklager, medestander van Haynes en leider van de progressieve vleugel bij de Republikeinen, werd in 1910 gouverneur. Hij voerde zijn campagne ('de Pacific moet met haar smerige poten van de politiek blijven') per auto en weigerde de trein te nemen. In 1911 slaagden Haynes, Johnson en zijn medestanders erin om het referendum op volksinitiatief in te voeren. Tegelijk werd ook de mogelijkheid tot 'recall' ingevoerd (afzetting van verkozenen

en hoge mandatarissen door de kiezers). De 'California Direct Legislation League' moest daarna nog diverse aanvallen op de directe democratie afslaan. In 1920 probeerden tegenstanders het volksinitiatief te gebruiken om dit instrument zelf weer af te botten. Het voorstel, dat voorzag in een sterk verhoogde handtekeningdrempel voor volksvoorstellen op fiscaal gebied, werd echter door de kiezers afgewezen (Waters 2003).

### Kenmerken van de Californische directe democratie

Het wetgevend burgerreferendum ('initiative') verschilt in diverse opzichten van het Zwitserse systeem. De regels zijn sinds 1912 in wezen onveranderd gebleven.

- Initiatiefnemers van een volksinitiatief kunnen al in een vroeg stadium beroep kunnen doen op bepaalde overheidsdiensten. Voor het gieten van het voorstel in de juiste juridische vorm kunnen zij hulp krijgen van de 'Legislative Counsel'. Het op die wijze opgestelde ontwerp gaat dan naar een hoge rechter (de 'attorney general') die de officiële titel en de samenvatting van het voorstel opmaakt. Die titel en samenvatting zijn belangrijk want zij verschijnen in de officiële kiesbrochure. Verder wordt, onder meer in samenwerking met het ministerie van Financiën, een analyse gemaakt van de fiscale gevolgen van het nieuwe voorstel. Dit alles duurt één tot anderhalve maand. Dan kan het voorstel in circulatie worden gebracht voor handtekeningeninzameling.
- Alle aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de deelstaat behoren kunnen het voorwerp zijn van een volksinitiatief (dus ook de begroting, belastingen, immigratie enz.). Er is alleen een vormvereiste: er moet eenheid van onderwerp zijn, er mogen geen twee niet-verwante onderwerpen in één volksinitiatief staan.
- Zowel grondwettelijke ('constitutional initiatives') als gewone wetgevende volksinitiatieven ('statute law initiatives') zijn mogelijk. Bij de eerste is de handtekeningdrempel gelijk aan 8% van de opkomst bij de laatste gouverneursverkiezing; bij de tweede 5% hiervan. De maximale inzamelingstermijn is 150 dagen. Een goedgekeurd grondwettelijk volksinitiatief kan achteraf niet door de volksvertegenwoordiging, maar alleen door een nieuw referendum worden gewijzigd. Goedgekeurde wetgevende volksinitiatieven kunnen wel door de volksvertegenwoordiging worden gewijzigd.
- Californische volksinitiatieven zijn zogeheten 'direct initiatives'. In tegenstelling tot 'indirect initiatives' worden deze niet door het parlement behandeld. Het parlement kan dus ook geen tegenvoorstel naast het volksinitiatief plaatsen. Volksinitiatieven komen snel ter stemming: indien de formele drempels in de zomer gehaald zijn komt het volksinitiatief in november van dat jaar al ter stemming. Er is in principe slechts één stemdag per twee jaar, waar soms hooguit één extra stemdag aan toegevoegd wordt. Hierdoor worden op een stemdag vaak zeer veel volksinitiatieven ter stemming gebracht. Deze punten, die stuk voor stuk afwijken van het Zwitserse systeem, zijn bekritiseerd door sommige voorstanders van directe democratie. Volgens hen zijn langere termijnen en het uitsmeren van volksinitiatieven over meerdere stemdagen per jaar goed voor het publieke debat. Het ontbreken van een parlementaire behandeling en een eventueel tegenvoorstel levert minder informatie en keuzemogelijkheid op voor de bevolking.
- Een door het volk goedgekeurd voorstel kan toch nog voor de rechtbank worden vernietigd. De kans dat een per refe-

rendum goedgekeurd wetsvoorstel toch nog door de rechtbank wordt vernietigd, is aanzienlijk: tussen 1964 en 1990 gebeurde dit met 14 van de 35 volksinitiatieven die bij de stembus een meerderheid kregen. Een succesvol volksinitiatief kan dus voor de rechtbank het resultaat van een lange inspanning verloren zien gaan. Het is duidelijk dat de toetsing van het wetsvoorstel ná de stembusgang een nadeel is van het Californische systeem. Men zou dit probleem elegant kunnen oplossen via de invoering van een petitionele tussenstap: een volksinitiatief dat een relatief klein aantal handtekeningen verzameld heeft (bijvoorbeeld 10.000) verwerft het recht op een parlementair debat over het voorstel en ook op een toetsing door een grondwettelijke rechtbank. De initiatiefnemers van het volksinitiatief krijgen hierdoor het recht om hun voorstel nog aan te passen in het licht van het parlementair debat. Daarenboven belet de vroege grondwettelijke toetsing een ontmoedigende juridische keldering van het voorstel nadat de hele referenduminspanning is geleverd. De vernietiging van een door het volk goedgekeurd voorstel is slecht voor de democratie: het volk moet niet alleen het laatste woord hebben, het moet ook zien dat zijn woord het laatste is. Een vernietiging, vaak op formele gronden, wekt de frustrerende (en vaak terechte) indruk dat een machtselite zichzelf uiteindelijk toch het laatste woord toekent.

- Ballot Pamphlet: net als in Zwitserland krijgen de kiezers, drie tot zes weken voor het kiesgebeuren, een boekje waarin de essentiële documentatie is opgenomen over het referendum. In dit boekje vindt men (naast de eerder genoemde officiële titel, de samenvatting en de analyse van de fiscale gevolgen):
  - de volledige tekst van het initiatief;
  - argumenten pro en contra van de voor- en tegenstanders (deze moeten vier maanden voor de verkiezing worden ingediend – voor- en tegenstanders hebben recht op 500 woorden – na nog eens twee weken kunnen beide zijden nog een antwoord van maximaal 250 woorden indienen op de tekst van de tegenpartij);
  - een beknopte samenvatting van de argumenten van de twee zijden.

### Ervaringen

De lotgevallen van het referendum in Californië waren wisselend. Tussen 1912 en de jaren '30 kregen de kiezers gemiddeld ruim vier referenda per jaar te verwerken. In de jaren '50, '60 en '70 werd het volksinitiatief weinig gebruikt. De bevolking had veel vertrouwen in het representatieve systeem. In de jaren '60 werden in totaal slechts 9 initiatieven gelanceerd. Maar daarna begon het volksinitiatief aan een opmars, waarbij zowel progressieve als conservatieve initiatieven slaagkansen bleken te hebben. Als 'conservatief' geldt de invoering van de doodstraf, via een referendum in 1972. In hetzelfde jaar boekte de opkomende milieubeweging een groot succes met een wetsvoorstel over de bescherming van de kustzone dat per referendum werd goedgekeurd. Ook de dreiging van volksinitiatieven volstond om bepaalde belangrijke wijzigingen af te dwingen, zoals het moratorium op kerncentrales dat in 1976 werd goedgekeurd.

In 1977-78 kwam het beroemde en beruchte initiatief Proposition 13 tot stand, dat een halt toeriep aan de stijging van de belasting op onroerend goed. In de voorafgaande jaren heerste een stevige inflatie en de prijzen van gronden en huizen stegen nog sterker dan de geldontwaarding. Het gevolg was dat modale gezinnen met een dubbele belastingexplosie werden geconfronteerd. Lokale belastingen, die gekoppeld waren aan de waarde van de woningen, schoten omhoog.

En door de inflatie kwamen tegelijk de inkomens in steeds hogere belastingschalen terecht, zonder dat de koopkracht in reële termen steeg. Dit mechanisme bezorgde de Californische staat in 1976 2,5 miljard dollar extra inkomsten. In 1977 steeg de consensus in het Californische parlement dat de extra inkomsten op staatsniveau dienden te worden gebruikt om de last van de kleine huiseigenaren te verlichten. Over een precieze regeling konden de politici het echter maar niet eens worden. Democraten bepleitten een regeling die vooral de lagere inkomens ten goede kwam en Republikeinen stelden maatregelen voor die de hoge inkomens het meeste voordeel opleverden.

Er gebeurde tijdens het hele voorjaar niets en in juli kondigden twee conservatieve anti-belastingactivisten, Howard Jarvis en Paul Gann, de lancering aan van een volksinitiatief. Hun voorstel maakte korte metten met de ongecontroleerde belastingstijging die de kleine huiseigenaren tot wanhoop dreef. Maar Proposition 13 had nog een ander kenmerk: het maakte geen onderscheid tussen woningen en bedrijven, maar scheerde alle onroerend goed over dezelfde kam. Hierdoor leverde het voorstel een enorm voordeel op voor het bedrijfsleven, waar dit laatste niet eens om gevraagd had. Dit aspect kwam niet in de aandacht in het najaar van 1977, toen de handtekeningcampagne voor Proposition 13 volop gelanceerd was, terwijl in de politieke wereld iedere weg naar een oplossing nog altijd potdicht afgesloten leek. In december dienden Jarvis en Gann de handtekeningen in voor het initiatief, meer dan twee keer het vereiste aantal. In de winter was er, na een vol jaar geruzie, nog altijd geen eensgezindheid in het parlement over wat moest gebeuren. In januari 1978 stonden de parlementsleden onder enorme druk om tot een oplossing te komen. Ondertussen had Proposition 13 reeds een geweldige volkssteun opgebouwd. Pas rond maart 1978 kwam het parlement eindelijk met een alternatief voorstel, dat als Proposition 8 in juni naar de kiezers zou gaan, tegelijk met Proposition 13 van Jarvis en Gann. Ondanks, of misschien juist door de massale steun die alle politici gaven aan Proposition 8 kozen de moegeplaagde burgers met verpletterende meerderheid voor Proposition 13. Shultz (1997) schrijft hierover: „Twintig jaar na de feiten is het belangrijk om te beseffen hoe de belastingrevolte in Californië tot stand kwam. Het ging om mensen die leefden in kleine huizen, in de jaren '50 gekocht voor misschien 15.000 dollar, en die plots werden geconfronteerd met belastingen gebaseerd op tienmaal die waarde. Ze grepen naar Proposition 13 om zich te beschermen, en na 20 jaar houden ze daar nog steeds aan vast.“

De doorbraak van Proposition 13 had een tweeledig gevolg. Ook in andere staten waar vormen van volksinitiatief bestonden kwam een 'tax revolt' tot stand. Het succes van Proposition 13 maakte de publieke opinie bewust van de mogelijkheden die het referendum biedt. „Tegen het midden van de jaren '80 begon het volksinitiatief de volksvertegenwoordiging te vervangen als hoofdtonel voor de oplossing van de grote politieke debatten. Buiten de volksvertegenwoordiging om werden activisten, zowel ter linker- als ter rechterzijde, geïnspireerd door het voorbeeld van Proposition 13. Velen droomden ervan, om goede of slechte redenen, om de volgende Howard Jarvis te worden. Organisaties begonnen de middelen en vaardigheden te verwerven die nodig zijn om hun doelstellingen rechtstreeks ter stemming voor te leggen. In de jaren '80 verdubbelden de inspanningen om tot een volksinitiatief te komen; tegen het einde van het decennium was reeds over 48 maatregelen door de bevolking gestemd. Ook de slaagkansen van een volksinitiatief werden groter. Vóór 1980 keurden de Californische kiezers gemiddeld slechts één

op drie voorstellen goed. Tussen 1980 en 1990 werd bijna de helft goedgekeurd.“ (Shultz, 1996, p. 3) In de jaren '90 steeg de belangstelling nog. In november 1996 stemden de kiezers over méér maatregelen dan in de hele periode 1960-69.

Proposition 13 wordt vaak door tegenstanders van het referendum aangegrepen om op het onverantwoordelijk kiesgedrag van het publiek te wijzen. In werkelijkheid was het veel meer de onverantwoordelijke passiviteit van het Californische parlement dat de 'belastingrevolte' bij de kiezers heeft uitgelokt.

Er kwam ook kritiek op de Californische recall-regeling naar aanleiding van de afzetting van gouverneur Gray Davis in 2003, die vervangen werd door de acteur Arnold Schwarzenegger. In de media werd het beeld geschapen dat zo'n recall veel te gemakkelijk aan te vragen is en dat de zittende politicus in zo'n geval geen schijn van kans maakt. Er was verder kritiek op het feit dat de zittende gouverneur met een gewone meerderheid weggestemd kon worden terwijl zijn opvolger met minder stemmen verkozen kan worden. Verder werd beweerd dat de recall-campagne slechts in schijn een 'grass roots'-campagne was. In werkelijkheid zou Big Business erachter zitten. En de omstandigheid dat een 'serieuze' politicus werd verwisseld voor 'maar een acteur' zou laten zien tot wat voor wantoestanden directe democratie leidt.

Dat is grotendeels onjuist. Ten eerste is het niet eenvoudig een recall aan te vragen: daarvoor waren in 2003 maar liefst 900.000 handtekeningen nodig op een geregistreerd electoraat van 15 miljoen. Dat gebeurt dan ook niet vaak: in de Verenigde Staten was nog maar één keer eerder een gouverneur tot aftreden gedwongen, in 1921. Op lokaal niveau wordt de recall vaker gebruikt (36 deelstaten kennen de lokale recall), maar in de grote meerderheid van de gevallen overleven politici een recall: raadsleden overleven in 70,8% en burgemeesters in maar liefst 82,4%.

De reden dat een burgergroep de 900.000 handtekeningen vergaarde was dat Davis – die daarvoor slechts op het nippertje herkozen was als gouverneur – sowieso al flink aan gezag had ingeboet door zijn slechte reactie op een forse en lang aanhoudende energiecrisis en vervolgens gelogen bleek te hebben over een enorm begrotingstekort. Tijdens zijn herverkiezingscampagne schilderde Davis een rooskleurig beeld van de financiële situatie, viel iedereen aan die over een begrotingstekort sprak en sloot nieuwe belastingverhogingen categorisch uit. Vlak na zijn herverkiezing maakte Davis echter een recordtekort van 32 miljard dollar bekend (meer dan het tekort van alle andere Amerikaanse deelstaten samen, terwijl er 2 jaar daarvoor nog een begrotingsoverschot was) en besloot tot een belastingverhoging ter waarde van 8 miljard dollar. Verder stond Big Business juist achter Gray Davis: tijdens de recall werd Davis gesteund door de twee belangrijkste spreekbuizen van het Californische bedrijfsleven, de California Business Roundtable en de Los Angeles Chamber of Commerce.

Het feit dat een acteur de plaats van Davis innam, heeft niets met directe democratie te maken. Op federaal niveau kennen de VS geen enkele vorm van directe democratie – de VS hield als één van de weinige landen wereldwijd nog nooit een nationale volksstemming – en toch kon de acteur Ronald Reagan er president worden.

Het is zeker gebrekkig dat in het Californische recall-systeem een zittende gouverneur met bijvoorbeeld 40% van de stemmen moet vertrekken terwijl zijn opvolger met bijvoorbeeld 30% verkozen kan worden. Dit komt omdat de kiezers de

opvolger binnen één ronde moeten kiezen uit een lijst van meer dan twee kandidaten. Het gebeurt dan zelden dat de kandidaat met de meeste stemmen ook de absolute meerderheid krijgt. Maar dit is niet inherent aan de recall. Dit aspect zou eenvoudig veranderd kunnen worden door, net als bij de Franse presidentsverkiezingen, met meerdere rondes te werken waarbij uiteindelijk de twee kandidaten met de meeste stemmen het tegen elkaar moeten opnemen. Dan kunnen de mensen die eerder op kandidaten 3 en lager stemden, in de laatste ronde alsnog tussen de meest populaire kandidaten kiezen en ontstaat er altijd een absolute meerderheid voor een kandidaat. (Nijeboer, 2003)

De direct-democratische besluitvorming geniet bij de burgers reeds decennia lang meer vertrouwen dan de indirecte besluitvorming. Ook de meest recente peilingen bevestigen dit. De helft van de ondervraagden heeft vertrouwen in de burger als directe wetgever. Daarentegen oordeelt 78 procent van de ondervraagden, dat het parlement door een handvol 'big interest' wordt geleid (terwijl 15 procent meent, dat het parlement het algemeen welzijn op het oog heeft) (Baldasare 2005).

### Het effect van het volksinitiatief op belastingen en uitgaven

Onder verwijzing naar Californië wordt vaak beweerd dat directe democratie tot budgettaire ontwrichting heeft geleid, omdat de burgers langs direct-democratische weg systematisch belastingen verlagen tot op het punt waar de staat niet meer naar behoren kan functioneren. Daarbij wordt vaak naar Proposition 13 verwezen (zie bv. het boek van Daniel Smith, 'Tax Crusaders').

Naar aanleiding van deze kritiek onderzocht de Amerikaanse politicoloog Matsusaka in zijn studie 'For the many or the few' (2004) systematisch het effect van de referenda op belastingen en uitgaven in de Verenigde Staten. Hij verzamelde een enorme hoeveelheid data uit alle Amerikaanse deelstaten en zo'n 4700 Amerikaanse steden over de laatste 100 jaar – „in essentie alle data die momenteel beschikbaar is“ (p. xi). Hij vond drie effecten:

- (1) de globale uitgaven van de staat en van de lokale besturen verminderen
- (2) de uitgaven worden verplaatst naar een meer lokaal niveau
- (3) er is een verschuiving van algemene belastingen naar betaling voor concreet geleverde diensten

Dit betekent dat de burgers, indien ze daartoe de mogelijkheid krijgen, de tendens vertonen om de staat – vooral de centrale staat – af te slanken, en dat ze tevens de neiging vertonen om mensen meer voor hun eigen consumptie te laten betalen. In de VS geeft de staat ongeveer 36% van het BNP uit; ongeveer de helft daarvan wordt door lokale besturen en deelstaten gependend. Indien in een bepaalde staat het referendum op volksinitiatief voorhanden is, leidt dit gemiddeld, voor een gezin van vier personen, tot een belastingvermindering van \$534 en tot een daling in de staatsuitgaven van \$589. Dit komt overeen met ongeveer 4% van de staatsinkomsten en staatsuitgaven. Het is een significant, maar in absolute termen geen dramatisch verschil.

Matsusaka deed nog een andere merkwaardige vaststelling. Het referendum op volksinitiatief komt niet in alle betrokken deelstaten even gemakkelijk tot stand. De hoofdfactor is de handtekeningdrempel die moet worden gehaald, en die kan

variëren van 2% tot 10% van het aantal kiezers. Men ziet dat de impact van het referendum op volksinitiatief systematisch toeneemt met de daling van de handtekeningdrempel. In staten met de laagste handtekeningdrempel loopt de impact van het referendum op staatsinkomsten en staatsuitgaven op tot ongeveer 7%, terwijl het effect onbeduidend is in deelstaten met een hoge drempel (p. 33-35). Hoe gemakkelijker een referendum op volksinitiatief kan worden gelanceerd, hoe lager het belastingspeil.

De tendens tot belastingverlaging treft evenwel niet alle bestuursniveaus op dezelfde wijze. De globale belastingverlaging is de resultante van een sterke tendens tot uitgavenverlaging (van ongeveer 12%) op deelstaatniveau, gecombineerd met een (minder uitgesproken) tendens tot uitgavenverhoging op lokaal niveau (counties en steden). Deze tendens tot decentralisatie blijkt statistisch zeer robuust te zijn. Dit betekent echter niet dat op lokaal niveau de belastingen toenemen. De hogere uitgaven in de steden worden, in de mate dat één en ander samenhangt met het volksreferendum, bekostigd door lasten aangerekend voor geleverde diensten: „Op deelstaatniveau leidde het referendum op volksinitiatief tot een belastingafname van circa 5 procent, en geen wijziging in het niveau van heffingen voor geleverde diensten. Op stadniveau leidde het referendum naar een stijging van de heffingen van 14 procent en geen wijziging in het niveau van de belastingen.“ (p. 52)

Tenslotte nog een merkwaardige bevinding. De gegevens hierboven betreffen de periode 1970-2000. Zoals gezegd introduceerden de meeste staten het referendum echter in het begin van de twintigste eeuw, en werden de voorwaarden waaronder referenda plaatsvonden daarna nauwelijks gewijzigd. In het begin van de twintigste eeuw gaf de staat ongeveer 6% van het BNP (Bruto Nationaal Product) uit, terwijl dit cijfer honderd jaar later de 40% gaat naderen. Matsusaka onderzocht ook het effect van het referendum in de periode 1902-1942. In die tijd bleek het referendum te leiden tot een *uitbreiding* van de staatsuitgaven. Matsusaka vond ook dat de staatsuitgaven in die periode des te sterker toenamen naarmate de handtekeningdrempel voor het verkrijgen van een referendum lager was.

Men kan dus niet zonder meer zeggen dat het referendum *altijd* belastingverlagend werkt. Het enige wat men kan zeggen is, dat het referendum op volksinitiatief ervoor zorgt dat de meerderheidswil beter wordt geïmplementeerd. Blijkbaar lag de 6% staatsuitgaven rond 1900 in de ogen van de meeste burgers te laag (Matsusaka brengt dit in verband met de toendertijd snel oprukkende verstedelijking, die de vraag naar allerhande collectieve infrastructuur deed toenemen), terwijl de huidige circa 40% duidelijk te hoog en te gecentraliseerd wordt bevonden.

Matsusaka besteedt inderdaad een uitgebreid hoofdstuk aan de vraag, of de drie verschuivingen die optreden onder invloed van het referendum op volksinitiatief ook de wil van de burgers weerspiegelen. Hiertoe consulteerde hij de resultaten van een grote hoeveelheid opinie-onderzoeken die in de loop van de laatste drie decennia zijn gehouden. Voor het houden van opinie-onderzoeken zijn geen miljoenen dollars nodig – een paar duizend dollar is voldoende om in de Verenigde Staten een representatieve opiniepeiling te laten houden – en er wordt ook geen miljoenen kostende campagne gevoerd. Dus de vertekening van het geld speelt in die zin niet. Uit de opinie-onderzoeken blijkt ondubbelzinnig dat de meeste Amerikanen inderdaad voorstander zijn van '*smaller government*' (wat overeenkomt met de tendens tot totale belastingverlaging), dat zij voorstander zijn van decentralisatie



(bevoegdheid voor uitgaven verschuiven naar meer lokale bestuurseenheden) en dat zij algemene belastingen als de minst aantrekkelijke bron van staatsinkomsten beschouwen. Sterker: „Voor ieder beleidsterrein dat ik heb kunnen onderzoeken, duwt het referendum op volksinitiatief het beleid in de richting die wordt geprefereerd door de meerderheid van de bevolking. Ik kon *geen enkel* bewijs vinden dat de meerderheid van de bevolking het oneens is met de beleidswijzingen die door het referendum op volksinitiatief worden veroorzaakt“ (Matsusaka, 2004, p. xi-xii; cursivering in het origineel).

De conclusie van Matsusaka is duidelijk: „Sommige diepzinnige commentatoren (...) stellen dat dankzij het referendum op volksinitiatief beleid tot stand komt dat tegen het algemene belang ingaat. Hun stelling is gebaseerd op de observatie dat het referendum op volksinitiatief hoge kosten met zich meebrengt, en dat vooral kapitaalkrachtige individuen en groepen hiervan gebruik maken. Het hier aangehaalde bewijs laat echter zien dat zelfs als kapitaalkrachtige belangengroepen belangrijke spelers zijn in de politiek van het referendum, hun activiteiten uiteindelijk in het voordeel van de meerderheid uitpakken. Het is geen mysterie hoe dat mogelijk is. Zonder het referendum op volksinitiatief zijn kiezers gedwongen om de beleidskeuzes van het parlement te accepteren. Met het referendum op volksinitiatief krijgen kiezers echter keuzes. Als het alternatief voor een volksvoorstel slechter is dan de keuze van het parlement, kan het volksvoorstel worden verworpen en is er geen schade. Als het alternatief beter is, kunnen de kiezers het volksvoorstel goedkeuren en zijn zij beter af. Kortom, zelfs als er ongelijke toegang is als het gaat om het lanceren van volksinitiatieven, leidt het vermogen van de kiezers om de slechte voorstellen van de goede te onderscheiden ertoe dat het referendumsysteem werkt in het voordeel van de meerderheid. Ik wil benadrukken dat het bewijs waarde-neutraal is; het zegt ons niet of de directe democratie een goede of slechte bestuursvorm is. Het bewijs laat eenvoudig zien dat de uitkomsten van het referendum op volksinitiatief consistent zijn met de wil van de meerderheid.“ (p. 71)

### De rol van de ‘special interests’

Het bovenstaande hangt nauw samen met het thema van de ‘special interests’. Met de directe democratie in Californië was vanaf het begin veel geld gemoeid. In de kiesronde van 1922 beliep het totaal geïnvesteerde bedrag reeds meer dan een miljoen toenmalige dollars. In de jaren ’70, ’80 en ’90 ging de hoeveelheid geld dat aan campagnes besteed werd vele malen over de kop. In 1992 gaven campagnecomités in 21 staten naar schatting 117 miljoen dollar uit aan campagnes en in 1998 was dit al opgelopen naar 400 miljoen dollar in 44 staten. Van deze 400 miljoen nam Californië in 1998 met 256 miljoen dollar het leeuwendeel voor zijn rekening. (Garrett en Gerber, 2001, p. 73) Sinds het einde van de jaren ’80 wordt er in Californië meer geld gependend aan volksinitiatieven dan aan lobbying in het parlement. Bedrijven leverden in 1990 ongeveer 66% van het geld (individuen: 12%; politieke partijen: 7%; vakbonden: 1%). (Shultz, 1996, p. 81).

Het volksinitiatief werd al vroeg geprofessionaliseerd. Reeds ten tijde van de Eerste Wereldoorlog richtte Joseph Robinson een firma op die tegen betaling handtekeningen inzamelde. Momenteel vragen dergelijke firma’s ongeveer één miljoen dollar om de benodigde handtekeningen voor een Californisch volksinitiatief in te zamelen. In 1930 werd de eerste firma gesticht die de eigenlijke campagnes vormgaf (Whitaker & Baxter’s Campains Inc.) Inmiddels zijn in de staat enkele tientallen professionele ‘consultants’ actief, die zowel de

campagnes voor professionele politici als de campagnes rond volksinitiatieven begeleiden. Meestal zijn deze consultants gericht op één ideologisch segment uit de ‘politieke markt’.

Eén en ander leidt tot een vaak aangevoerd argument. Kapitaalkrachtige belangengroepen zouden het bindend referendum op volksinitiatief misbruiken om de eigen agenda door te drukken, ten nadele van het ‘algemeen belang’ (dat geacht wordt door de volksvertegenwoordiging te worden gediend). Dit argument wordt meestal niet consequent doorgedacht. Hierboven haalden we al het principiële argument van Matsusaka aan, dat gelijk welk referendumvoorstel dat als alternatief voor de bedoelingen van de ‘volksvertegenwoordiging’ wordt ingediend, de keuzemogelijkheden voor de kiezer vergroot, en hem aldus meer ruimte biedt om tot besluiten te komen die optimaal met zijn voorkeur overeenstemmen. Matsusaka vergelijkt dit met een gezin, waarin de vader (= ‘volksvertegenwoordiging’) eenzijdig ‘voorstelt’ welk soort pizza op tafel komt. Wanneer ook de moeder (= ‘special interests’) een pizza-voorstel kan indienen, waarna iedereen (ook de kinderen = de kiezers) kunnen stemmen over de voorstellen, dan kan daardoor de situatie van de kinderen nooit verslechteren, ook al kunnen zijzelf geen voorstel indienen. De door de vader voorgestelde optie blijft immers voorhanden, doch indien moeder een beter idee heeft, kan dit bij de stemming de voorkeur krijgen. „Zo zien we dat wanneer iedereen in de familie het recht heeft om voorstellen te doen, dit in het voordeel van de meerderheid werkt. Deze conclusie blijft zelfs staan indien het recht om voorstellen te doen gereserveerd is voor bepaalde familieleden. (...) Zolang de voorstellen gefilterd worden door een verkiezing waaraan iedereen kan deelnemen, is de meerderheid alleen slechter af indien kiezers kunnen worden overtuigd om beleid goed te keuren dat tegen hun eigen belang ingaat.“ (Matsusaka, 2004, p. 12).

De politicologe Elisabeth Gerber heeft in haar studie ‘The populist paradox’ (1999) systematisch onderzocht, in hoeverre ‘special interests’ via de inzet van veel geld hun agenda kunnen doordrukken. Ze analyseerde de geldstromen van 168 volksinitiatieven in 8 Amerikaanse deelstaten. In tegenstelling tot wat critici beweren blijken economische machten er relatief weinig in te slagen, om via een volksreferendum een door hen gewenste wet goedgekeurd te krijgen. Initiatieven die overwegend financieel gesteund werden door individuele burgers worden bijna twee keer zo vaak aangenomen als initiatieven die overwegend financieel gesteund worden door economische belangengroepen (in werkelijkheid is het aantal volksinitiatieven dat volledig door economische belangengroepen respectievelijk individuele burgers wordt gesteund zeer klein). De overgrote meerderheid van de gehouden volksstemmingen betreft volksinitiatieven. (p. 111-112) Gerber concludeert: „Het empirische bewijs levert een verdere basis voor het verwerven van de bewering dat economische belangengroepen beleid opkopen via de directe democratie.“ (p. 138)

Gerber laat zien dat economische belangengroepen wel enig succes hebben bij het laten mislukken van volksinitiatieven van anderen, door het lanceren van een tegeninitiatief. Wanneer een volksinitiatief heel populair lijkt en zelfs met inzet van enorme kapitalen het tij niet te keren lijkt, pogen machtige politieke opponenten of kapitaalkrachtige tegenstanders verwarring te zaaien door een alternatief voorstel (‘counterinitiatief’) te lanceren, dat oppervlakkig beschouwd goed op het origineel lijkt. Dit gebeurde de eerste maal in 1978, met het reeds besproken anti-belastinginitiatief Proposition 13. Een aantal politici lanceerden toen op de valreep een ‘gematigder’ tegeninitiatief (Proposition 8), dat echter geen succes kende.

Een sleuteljaar was 1990, toen een aantal 'progressieve' initiatieven een hoge vlucht namen. Er was het 'Nickel per drink'-initiatief, dat een hogere belasting op alcohol voorstond (Proposition 134); er was het initiatief 'Big Green', een groots milieuintiatief dat door milieugroeperingen samen met Democratische politici opgezet; en er was 'Forests Forever' (Proposition 130), dat specifiek het behoud van de Californische wouden voor ogen had.

De chemische en petro-chemische nijverheid besefte, zoals uit een uitgelekte vertrouwelijke nota bleek, dat met name het 'Big Green'-initiatief vanwege zijn grote populariteit niet rechtstreeks te stuiten viel. Daarom werd een tegeninitiatief gelanceerd: 'Big Brown' (Proposition 135). De houtnijverheid counterde 'Forests Forever' met 'Big Stump' (Proposition 138). De alcoholnijverheid lanceerde tegen het 'Nickel per drink'-initiatief twee eigen initiatieven 'Penny a drink' (Proposition 126), dat een lagere alcoholbelasting voorstond, en een tweede initiatief dat iedere verdere belastingverhoging, inbegrepen een verhoging van belasting op alcohol, afhankelijk wilde maken van een tweederde meerderheid in plaats van een gewone meerderheid.

Al deze tegeninitiatieven waren bedoeld om verwarring te zaaien. De kiezers zagen zich uiteindelijk geconfronteerd met een onoverzichtelijke lijst van 27 gecompliceerde initiatieven en tegeninitiatieven, wat resulteerde in de zogenaamde 'Big NO': van de 27 voorstellen werden er 23 verworpen, waaronder ook de originele voorstellen die bij het publiek eigenlijk op een grote sympathie konden rekenen. Dit is een manifestatie van een bekend fenomeen: de kiezer is voorzichtig en zal in geval van twijfel een voorstel verwerpen. „De kiezers gooien gewoon hun handen wanhopig in de lucht en stemmen 'nee' over alles.“ (Shultz, 1996, p. 84)

Uit deze ervaringen volgt een belangrijke les: als de economie een invasie kan uitvoeren in het democratisch leven, gaat de democratie kapot. De burgers moeten, in de loop van het democratisch besluitvormingsproces, de wettelijke grenzen bepalen waarbinnen de economie kan opereren. Die grenzen moeten even onbeïnvloedbaar zijn als bijvoorbeeld geografische of geologische gegevens; zij moeten de waardigheid van de mens, het onkoopbare, afschermen. Het debat of beeldvormingsproces is het ware kernstuk van de democratie, en dient zich daarom af te spelen op een forum dat openbaar karakter heeft en niet kan worden opgekocht.

Aan de burgers ligt het niet. Er zijn verschillende pogingen geweest om de invloed van het geld op het verloop van het debat terug te dringen. In 1974 keurden de Californiërs een volksinitiatief goed (Proposition 9) dat de verkiezingsuitgaven voor referenda beperkt. Twee jaar later werd deze bepaling echter door het Amerikaanse Hooggerechtshof ongedaan gemaakt, met de argumentatie dat geld stoppen in een campagne behoort tot de vrije meningsuiting (de 'free speech', gegarandeerd door het eerste artikel van de Amerikaanse grondwet). Het is in de Verenigde Staten dus onmogelijk om een beperking op de campagnekosten bij direct-democratische besluitvorming door te voeren, tenzij de federale grondwet gewijzigd of anders geïnterpreteerd wordt.

Het Hooggerechtshof aanvaardt wel beperkingen bij representatieve kandidaatsverkiezingen, omdat daar het risico op corruptie aanwezig is, maar bij volksstemming over een openbare aangelegenheid kan geen corruptie spelen (omdat het dan de kiezer zelf is die beslist). Op 18 december 1996 behaalden de bekampers van 'big money' bijvoorbeeld een

opmerkelijke overwinning met de goedkeuring van Proposition 208: 61,8% van de kiezers sprak zich uit voor de invoering van een plafond op de uitgaven voor representatieve verkiezingen. Tot op dat ogenblik was zo'n wettelijke beperking in Californië onbestaande. De initiatiefnemers citeerden het voorbeeld van een kandidaat bij de Californische parlementsverkiezingen, die één week voor de stembusgang nog 125.000 dollar toegeschoven kreeg van een tabaksfirma, en uiteindelijk met een miniem verschil van 597 stemmen won. Uit het informatieboekje (Ballot Pamphlet) voor Proposition 218: 'When big-moneyed special interests win, the people lose!' Vervolgens werd echter ook Proposition 208 voor de rechtbanken aangevochten. Tijdens het proces startte een andere groepering Proposition 34, die Proposition 208 wilde intrekken en minder stringente beperkingen aan campagne-donaties stelde. Deze werd in november 2000 door ruim 60 procent van de kiezers aangenomen.

Ook naar de bekendmaking van de financiering werd gestreefd. In 1988 namen de Californische kiezers Proposition 105 aan, dat bepaalde dat in advertenties voor een kiescampagne de grote financiers moesten vermeld worden. Deze bepaling bleef enige jaren van kracht en was behoorlijk effectief. Zo moest op advertenties, gericht tegen het 'Nickel per drink'-initiatief, telkens worden vermeld: „... gefinancierd door het Beer Institute, het Wine Institute en de Distilled Spirits Council. De industrie slaagde er evenwel in om Proposition 105 voor het gerecht ongeldig te laten verklaren. Het blijkt dat de industriële financiers van politieke advertenties zich vaak verschuilen achter nietszeggende of misleidende benamingen; de tabaksindustrie voerde in 1994 bijvoorbeeld een campagne van 18 miljoen dollar onder de naam 'Californians for Statewide Smoking Restrictions' (zie hieronder). In 1997 keurde de Californische senaat echter een wet goed (SB 49) die bepaalt dat elk campagnecomité dat meer dan 100.000 dollar uitgeeft aan haar volksinitiatief – in de praktijk is dat elk comité – een elektronisch verslag dient te overleggen van haar uitgaven, dat op de Californische overheidswebsite wordt gepubliceerd.

Een voorbeeld van de efficiëntie van objectieve advertering werd in 1988 geleverd, toen de tabaksindustrie op de propen kwam met een initiatief dat versoepeling beoogde van de beperkingen op het roken (die in Californië zeer ver gaan). De tabaksindustrie stelde haar initiatief echter voor als een initiatief voor de beperking van het roken, dat zou uitgaan van een fictieve organisatie, nl. 'Californiërs voor rookbeperkingen op staatsniveau'. Toen duidelijk werd dat een groot deel van het publiek dreigde misleid te worden, publiceerden de California Wellness Foundation en de Public Media Center een sobere advertentie waarin eigenlijk alleen maar uittreksels uit het Ballot Pamphlet werden opgenomen, plus de lijst van de belangrijkste financiers pro en contra. In het Ballot Pamphlet stond: „De voorgestelde maatregel zou leiden tot minder restricties voor rokers dan het geval is onder de huidige wetgeving.“ Als belangrijkste financiers van het initiatief werden opgegeven: Philip Morris USA, Reynolds Tobacco Co en enkele andere tabaksfabrikanten. Als belangrijkste financiers van het verzet tegen Proposition 188 werden in de advertentie genoemd: The American Cancer Society, The American Lung Association, The American Heart Association en The American Medical Association. Door deze sobere feiten via een duidelijke en grafisch goed gepresenteerde paginagrote advertentie bekend te maken, wisten de Californische kiezers meteen hoe laat het was en Proposition 188 werd met een smadelijke 70/30 nederlaag verpletterd. Uit dit voorbeeld blijkt dat er wel degelijk een groot probleem van misleiding kan bestaan, dat

met name van economische belangen kan uitgaan. Bekendmaking van de financiers via het Ballot Pamphlet, en dit document zelf in goed leesbare vorm via advertenties of spots verspreiden, is een efficiënte remedie.

Tot 1992 konden de volksinitiatieven steunen op de 'Fairness doctrine', die in 1949 werd aanvaard door de 'Federal Communications Commission'. Volgens deze doctrine dienden radio en televisie aan de vertegenwoordigers van tegengestelde gezichtspunten over controversiële publieke onderwerpen een 'redelijke gelegenheid' te bieden om hun visie bekend te maken. De 'fairness doctrine' werd jarenlang aangevochten door de bezitters van zendstations en in 1992 ging de FCC door de knieën: de 'Fairness doctrine' was niet langer wettelijk van toepassing voor volksinitiatieven. Het 'ballot pamphlet', dat iedere kiezer voor het houden van een volksinitiatief ontvangt, blijft vooralsnog de enige echt openbare debatruimte en de vraag kan worden gesteld of dit volstaat.

### De uitvoering van goedgekeurde initiatieven

In Californië worden (net als in Zwitserland) de meeste volksvoorstellen door de kiezers verworpen. Slechts 34% van de initiatieven wordt met succes bekroond.

Dit betekent merkwaardig genoeg niet dat in 34% van de gevallen het goedgekeurde voorstel ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Een voorstel dat door een meerderheid van de burgers werd goedgekeurd, kan toch geheel of gedeeltelijk worden gekelderd. Daartoe beschikken politici over verscheidene middelen. Allereerst kan een per referendum goedgekeurd voorstel achteraf bij de rechtbank worden aangevochten. In Californië gebeurt dit vaak, en in niet weinig gevallen resulteert zo'n juridische actie in een gehele of gedeeltelijke venietiging van het goedgekeurde voorstel. In andere gevallen wordt het goedgekeurde voorstel door de overheid gewoon niet uitgevoerd. Elisabeth Gerber e.a. behandelden in het boek „Stealing the initiative“ (2001) het fenomeen waarbij de gevestigde macht ongewenste volksbesluiten via diverse manoeuvres toch ontkracht of omzeilt. De auteurs bestudeerden de implementatie van een tiental voorstellen, die in Californië per referendum door de burgers werden goedgekeurd, om te besluiten: „Het is duidelijk dat actoren binnen de overheid een grote mate van handelingsvrijheid hebben omtrent wat er gebeurt met volksvoorstellen nadat zij zijn aangenomen.“ (p. 110) Veel volksbesluiten worden slechts gedeeltelijk in werkelijkheid omgezet, en in sommige gevallen blijft de uitvoering zelfs nagenoeg volledig achterwege.

Een opvallend voorbeeld is het 'English only'-initiatief (Proposition 63), dat Engels als de enige officiële taal van Californië wilde uitroepen en in 1986 door 73,2% van de kiezers werd goedgekeurd. Toch werd het voorstel nooit uitgevoerd. Officiële verkiezingsdocumenten in San Francisco bleven meertalig (met Spaans en Chinees naast Engels). In 1987 lanceerde de Democratische Partij zelfs een wetsvoorstel, dat het indienen van een klacht op basis van het goedgekeurde voorstel drastisch zou bemoeilijken. Het wetsvoorstel werd echter niet goedgekeurd, nadat tegenstanders ervan de zaak aan de grote klok hingen en de Democraten uit vrees voor stemmenverlies bakzeil haalde. Het verwante Proposition 227, eveneens 'English only' genaamd, werd in 1998 goedgekeurd met 60,9% van de stemmen. In essentie voorzag dit voorstel dat een einde moest worden gemaakt aan de 'bilingual education' in vele openbare scholen en dat de niet-Engelstalige kinderen (die meestal Spaans spreken) in de school een 'English immersion' moesten ondergaan. In schooldistricten

waar deze maatregel op brede steun rekenen kon werd hij ook doorgevoerd. Maar op andere plaatsen had het volksinitiatief geen enkel effect. In San Francisco bijvoorbeeld stemde slechts 38,3% van de kiezers in met het voorstel en verklaarde de hoogste verantwoordelijke van het plaatselijke openbare schoolnet doodleuk dat het voorstel niet zou geïmplementeerd worden. Dit terwijl het volksinitiatief op deelstaatniveau werd goedgekeurd en het gelijkheidsbeginsel vereist dat het voorstel dan ook in de gehele deelstaat gelijkmatig wordt toegepast. Eigenlijk toont het lot van Proposition 227 aan dat de wetgever zich sowieso niet met inhoudelijke onderwijszaken moet inlaten. Als de staat dergelijke keuzes aan de scholen overlaat, kunnen zij zelf van geval tot geval kiezen wat hen het beste lijkt en hoeft er geen uniform regime vanuit de staat te worden opgelegd.

In 1990 keurden de kiezers Proposition 140 goed. Dit voorstel voerde enerzijds 'term limits' in voor parlementsleden, en schroefde anderzijds ook de financiële middelen terug voor de parlementsleden tot circa 80% van het niveau tot dan toe. Het doel van het volksinitiatief was om de creatie van een klasse van levenslange beroepspolitici tegen te gaan. 'Term limits' beperken de tijd gedurende welke een persoon een politiek ambt (wetgevend en/of uitvoerend) kan uitoefenen. Proposition 140 legde op dit gebied maximumtermijnen op van zes tot acht jaar. Uiteraard kan zo'n voorstel niet op de goedkeuring van de parlementsleden zelf rekenen. Het is evenwel zo goed als onmogelijk om 'term limits', eens ze zijn goedgekeurd, nog te omzeilen. De politieke leiders in Californië hebben zonder succes alle mogelijke rechtsmiddelen uitgeput in de hoop, om de 'term limits' terug te schroeven. De laatste gerechtelijke uitspraak viel pas in 1997. Ondertussen was de bezetting van parlement en topfuncties, dankzij het goedgekeurde volksvoorstel, reeds helemaal vernieuwd. De gevestigde machten hadden meer succes met hun pogingen om de financiële beperkingen terug te schroeven die door Proposition 140 werden ingevoerd. Via de rechtbank kregen zij gedaan dat de door het volk goedgekeurde verlaging van de riant pensioenvoorzieningen voor toppolitici werd vernietigd. Andere beperkingen uit Proposition 140 werden door de rechtbanken onaangetast gelaten, maar de politieke klasse slaagde er al snel in om de wet te omzeilen door boekhoudkundige verschuivingen door te voeren: „Door een herindelung van overheidsdiensten en het verschuiven van budgetten buiten het bereik van formele wetgevende uitgaven, omzeilde het parlement grotendeels de intentie achter de uitgavelimieten die Proposition 140 had gesteld. Hierdoor wisten zij niet alleen hun politieke staven te handhaven maar behielden zij ook de oude omvang van de overheidsdiensten waarop bezuinigd werd.“ (p. 54-55)

Een recent voorbeeld (niet behandeld in dit boek) van de arrogantie die politici aan de dag kunnen leggen ten aanzien van democratisch genomen besluiten, werd geleverd toen het Californische parlement een wet goedkeurde die het homohuwelijk in die deelstaat wilde erkennen. Een referendum (Proposition 22) over die kwestie werd gehouden in maart 2000 en een meerderheid van 61,4% besliste daarbij dat een wettig huwelijk alleen kon plaatsvinden tussen een man en een vrouw. Vervolgens keurde het Californische parlement toch een wet goed die het homoseksuele huwelijk toelaat. Gouverneur Schwarzenegger stelde echter zijn veto tegen deze parlementaire wet, zeggende dat de wil van het volk gerespecteerd moet worden. Uiteraard werd hij hiervoor door de tegenstanders als 'uiterst rechts' gebrandmerkt. Schwarzenegger liet evenwel de mogelijkheid open dat het volksbesluit vooralsnog door een rechtbank vernietigd kon worden.

## Duitsland: Beieren en verder

Eén oktober 1995 was een belangrijke dag voor de Europese democratie. Op die dag beslisten de burgers van Beieren om zichzelf op het niveau van steden, gemeenten en 'Landkreisen' veel meer direct beslissingsrecht toe te kennen (Seipel en Mayer, 1997).

In Beieren bestond reeds vóór 1995 op deelstaatniveau een beperkte vorm van directe democratie. Burgers konden wetgevende initiatieven lanceren en hierover een referendum verkrijgen. De drempel om dit systeem aan te wenden, was echter buitengewoon hoog. In een eerste fase moesten 25.000 handtekeningen worden verzameld. Men kon dan een aanvraag indienen voor een referendum. Indien het Ministerie van Binnenlandse Zaken [Innenministerium] bezwaren formuleerde tegen het initiatief, diende het Grondwettelijk Hof zich daarover uit te spreken. Indien het Hof geen bezwaren zag, moesten in een later stadium 10% van de kiesgerechtigden (circa 900.000 burgers) zich binnen twee weken op het gemeentehuis laten inschrijven als steuners van het burgerinitiatief. Deze tweede drempel was nauwelijks haalbaar, zodat in Beieren op deelstaatniveau bijna nooit referenda voorkwamen. Het referendum van 1995 was slechts het vierde dat na de Tweede Wereldoorlog plaatsvond. Bovendien werd en wordt het politieke leven in Beieren gekenmerkt door de dominantie van één politieke partij, namelijk de christen-democratische CSU.

Het verhaal van 'Mehr Demokratie' – de beweging die in Beieren voor een doorbraak van de directe democratie heeft gezorgd, o.a. via het referendum van 1995 – is het verhaal van een dubbel succes. 'Mehr Demokratie' slaagde erin om de uiterst hoge horden te nemen die voor een referendum in Beieren nodig waren. En 'Mehr Demokratie' slaagde er tevens in om de tegenstand van de CSU te overwinnen, die zich hardnekkig verzette tegen de invoering van directe democratie op gemeenteniveau. Het was op deelstaatniveau de eerste CSU-nederlaag in 40 jaar.

De invoering van de directe democratie in de Beierse gemeenten kan als een soort olievluitbreiding vanuit Zwitserland worden beschouwd. Het feit dat er überhaupt referenda mogelijk waren in Beieren, al was het dan met een veel te hoge drempel, was te verklaren door het feit dat de eerste Beierse minister-president (Wilhelm Hoegner) tijdens de Tweede Wereldoorlog in Zwitserland in ballingschap verkeerde en daar het systeem leerde waarderen. Nadien kwam door zijn toedoen het referendum in de Beierse grondwet. In 1950 stelde Hoegner nog: „Het referendum is het kernstuk van een moderne democratische gemeentewet.“ (Meyer en Seipel, 1997, p. 12)

### De campagne voor de 10% handtekeningen

Tussen 6 en 19 februari moest 'Mehr Demokratie' de reuzendrempel halen: 10% van de stemgerechtigde bevolking moest binnen deze twee weken tijdens de openingsuren naar het gemeentehuis gaan om daar de vraag naar het gemeentelijk burgerinitiatief met een handtekening te ondersteunen. Deze zeer hoge drempel werd ruimschoots gehaald: 13,7% van de Beierse stemgerechtigden (of bijna 1,2 miljoen personen) deed deze inspanning. Dit resultaat is des te merkwaardiger wanneer men de weerstand in acht neemt die van officiële zijde op vele plaatsen bestond. Zo konden vele burgers hun steun niet uitspreken omdat hun gemeentehuis toch gesloten bleef op de wettelijk voorziene openingsuren.

In de pers waren de meeste reacties positief. De CSU-gezinde pers hield zich niettemin op de vlakte. De Müncher

Merkur (21 februari 1995) schreef: „Gejubel over het feit dat het volksinitiatief 'Mehr Demokratie in Bayern' de drempel haalde, zou ongepast zijn. In principe heersen in Beieren al lang democratische toestanden. Iedere burger kan een gemeenteraadslid of een gemeenteraadsfractie bij de volgende verkiezingen zijn steun ontzeggen indien de genomen beslissingen hem niet meer bevelen...“ De Main-Post was op dezelfde dag profetisch: „Na het succesrijke initiatief 'Mehr Demokratie in Bayern' zal de CSU zijn gekende tactiek toepassen: men schrijft de doelstelling van het burgerinitiatief in het eigen vaandel, maar komt tegelijk met een alternatief wetsvoorstel op de proppen, dat erop gericht is de facto de bestaande toestand te handhaven zodat de dominerende partij haar doelstellingen in de toekomst niet doorkruist ziet.“

### Heersen door angst

In 1991 had een vorig burgerinitiatief in Beieren ('Das bessere Mühlkonzept', dat een hervorming van het afvalbeleid voorstelde, weliswaar de 10%-drempel gehaald, maar de strijd tegen de CSU in het resulterende referendum toch nipt verloren. Nu de handtekeningendrempel was gehaald, begon 'Mehr Demokratie' te onderzoeken hoe het vorige burgerinitiatief door de CSU onderuit werd gehaald.

Een van de vaststellingen was dat de CSU het uiteindelijk haalde door haar aanwezigheid op het platteland. In de steden waar het burgerinitiatief 'Das bessere Mühlkonzept' aanwezig was, haalde het vaak de meerderheid; maar op het platteland was er vaak geen tegenwicht tegen de CSU-propaganda. De belangrijkste vaststelling was echter dat de CSU systematisch op angst speculeerde. In modeltoespraken – onderdeel van een actiepakket dat door de CSU aan hun gemeenteraadsfracties in alle 2000 gemeenten en steden in Beieren gestuurd was – trof men uitspraken aan als „... wanneer je in je keukentje geen plaats hebt voor 6 vuilbakken, begin dan maar al met de muren uit te breken“; over de gescheiden vuilnisophaling werd gesteld dat dit tussenstokageplaatsen in de gemeentes noodzakelijk zou maken, die werden afgeschilderd als „... oorden van stank met brand, watervergiftiging en duizenden ratten“.

De Beierse wetgeving voorziet dat wanneer een burgerinitiatief de 10%-drempel haalt, het Beierse parlement een tegenvoorstel mag indienen, dat dan samen met het burgervoorstel ter stemming wordt voorgelegd. De CSU had en heeft de absolute meerderheid in het deelstaatparlement en kan dus een tegenvoorstel indienen dat een verzwakking van het burgervoorstel inhoudt en waaromheen vervolgens de partij-propaganda wordt georganiseerd. Op die manier kon de CSU uiteindelijk het voorstel van 'Das bessere Mühlkonzept' kelderen. De christen-democraten lanceerden een sterk afgezwakt tegenvoorstel, loodsten dit door het parlement, en behaalden na een uitgekende campagne een meerderheid van 51% bij het referendum (tegen 44% voor het oorspronkelijke voorstel van 'Das bessere Mühlkonzept').

Tegen 'Mehr Demokratie' volgde de CSU nu hetzelfde scenario. Ook nu lanceerde de CSU een tegenvoorstel. Dit tegenvoorstel sloot een heleboel thema's uit voor burgerbeslissing (bijvoorbeeld over bouwprojecten zou geen gemeentelijk burgerinitiatief mogelijk zijn); het CSU-voorstel voorzag een 25%-deelnamequorum (bij een opkomst lager dan 25% wordt de uitslag van het referendum ongeldig; zie hoofdstuk 2 over de negatieve effecten van deelnamequorums); de handtekeningen mogen in het CSU-voorstel niet vrij verzameld worden, maar de burgers moeten ten gemeentehuize

gaan tekenen, enz. De bedoeling was duidelijk: door zoveel mogelijk hindernissen en beperkingen in te voeren wilden zij de totstandkoming van directe burgerbeslissingen zoveel mogelijk bemoeilijken.

Tegelijk begon de CSU de angst aan te wakkeren. Hun slagzin werd: „Damit nicht wenige alles blockieren“ (‘Opdat een minderheid niet alles blokkeert’). Volgens de CSU zette het voorstel van ‘Mehr Demokratie’ de deur open voor de dominantie van demagogen en luidruchtige minderheidsgroepen. De CSU stelde zelfs dat het voorstel van ‘Mehr Demokratie’ een gevaar inhield voor het luiden van kerkklokken, of voor de populaire Oktoberfeesten. De CSU voorspelde permanente verkiezingsstrijd, voortdurende onzekerheid, onmogelijkheid van planning op lange termijn (met als gevolg verlies van arbeidsplaatsen), onmogelijkheid om ‘onpopulaire’ maatregelen door te voeren enz.; dit alles wanneer het voorstel van ‘Mehr Demokratie’ het zou halen. Op lokaal vlak ontvouwde zich de macht van het partijapparaat, bijvoorbeeld via weigering om gemeentelijke zalen voor bijeenkomsten beschikbaar te stellen.

In wezen heeft ‘Mehr Demokratie’ deze campagne kunnen neutraliseren omdat de techniek van de CSU bewust werd voorzien. Het belangrijkste tegengif was dat men allerhande organisaties (politieke partijen, maatschappelijke organisaties, jeugdgroeperingen, zelfs CSU-ers voor Mehr Demokratie), waarin grote groepen burgers vertrouwen hadden, bereid vond om zich in het openbaar ten gunste van het burgerinitiatief en tegen het CSU-contravoorstel uit te spreken.

Een belangrijke les uit de ervaring van ‘Das bessere Mülh-konzept’ was dat men het initiatief in het debat niet aan de CSU mocht laten. Een van de CSU-technieken bestaat erin om voortdurend de tegenstander met aantijgingen te bestoken, die dan telkens opnieuw weerlegd moesten worden, zodat men niet over de eigenlijke inzet van het referendum kan spreken. De CSU poogde bijvoorbeeld om ‘Mehr Demokratie’ financiële fraude aan te wijzen. Dit gebeurde op een strategisch gekozen ogenblik: twee weken voor het referendum. Indien de CSU erin geslaagd was om tijdens deze twee laatste weken de publieke discussie te focussen op de financiën van ‘Mehr Demokratie’, zou dit mogelijk fataal zijn geweest voor het burgerinitiatief. Donaties van burgers voor ‘Mehr Demokratie’ kwamen op een rekening in München, waarvan het geld dan, vanwege de interne organisatie van de betrokken bank, naar Keulen werd getransporteerd. ‘Mehr Demokratie’ had hiermee niets te maken, maar de CSU suggereerde in de pers dat de fondsen uit Beieren weggesluisd werden en dus voor andere doeleinden werden gebruikt. Het burgerinitiatief counterde deze aanval door onmiddellijk de boeken, die compleet in orde waren, volledig open te leggen, waardoor de CSU-aantijging zich tegen deze partij zelf keerde. De pers porde de CSU aan om met meer zakelijke argumenten voor de dag te komen.

Op 1 oktober 1995 vond de stemming plaats. Het voorstel van ‘Mehr Demokratie’ haalde 57,8% versus 38,7% voor het CSU-voorstel. Hierdoor werd het dus mogelijk op gemeentelijk niveau referendums op volksinitiatief te organiseren.

### **Bloeiende democratie**

In de 10 jaar die verstreken zijn is in Beieren een bloeiende direct-democratische praktijk ontstaan (Rehmet en Wenisch, 2005). In de gemeenten werden tot september 2005 1371 burgerinitiatieven geregistreerd, die in 835 gevallen (60,9%) tot een referendum leidden. In de overige gevallen werd het

burgerinitiatief om diverse redenen niet toegelaten (14,2%), of overgenomen door de gemeenteraad (12,5%) of teruggetrokken door de burgers dan wel niet ingediend (10,1%). De meeste burgerinitiatieven werden in de Beierse hoofdstad München gelanceerd (15 stuks) met op het tweede plaats Augsburg (12 stuks). Interessant is verder dat de aantal burgerinitiatieven van 318 in 1996 geleidelijk zakte naar een stabiel gemiddelde van jaarlijks tegen de 100 burgerinitiatieven tussen 1999 en 2005. Kennelijk was er een stuk achterstallig onderhoud wat de enorme vloedgolf aan burgerinitiatieven gelijk na de invoering van het nieuwe systeem veroorzaakte. (In Duitsland spreekt men op gemeentelijk niveau van burgerinitiatieven en op deelstatelijk en federaal niveau van volksinitiatieven.)

Qua thematiek van deze referenda blijken drie onderwerpen er met kop en schouders uit te steken:

- publieke infrastructuur en nutsbedrijven (23%)
- bestemmingsplannen (23%)
- verkeersprojecten (20%)

De positie van de gemeenteraad is in de periode 1995-2005 vaker door de burgers bekrachtigd (49%) dan afgewezen (45%); de overige gevallen konden niet bij één van de twee ingedeeld worden. Maar een gemeentelijk voorstel heeft dus bijna een kans van 1 op 2 om de volksstemming niet te overleven. De gemiddelde opkomst over deze periode bedraagt bijna 50 procent, waarbij de opkomst toeneemt naarmate de gemeente minder inwoners telt.

Zoals vermeld, in sommige gevallen was ook de dreiging met een referendum voldoende om een ongewenst raadsbesluit van tafel te laten verdwijnen. Rehmet en Wenisch (2005, p. 5) geven een voorbeeld uit Augsburg waarbij een coalitie van professoren, pedagogen en boekhandelaren handtekeningen inzamelden voor de opening van een nieuwe stadsbibliotheek. Daar zij bij de indiening over veel meer handtekeningen konden overleggen dan minimaal vereist, nam de gemeenteraad hun plan snel over.

### **Tegenstand van de rechtbanken**

De heersende klasse liet het er echter niet zo gemakkelijk bij zitten. Naast de tegenwerking van CSU-politici kreeg ‘Mehr Demokratie’ te maken met een nog veel grotere weerstand van het Beierse Constitutionele Hof. Daarbij speelt een rol dat de rechters benoemd worden door het door de CSU gedomineerde deelstaatsparlement (‘Landtag’), waardoor 80 procent van de rechters van CSU-signatuur is. Beslissingen van het Constitutioneel Hof zijn definitief omdat er geen beroepsmogelijkheid bestaat.

Tegelijk met het volksinitiatief voor een verbetering van het referendumsysteem op gemeentelijk niveau was ‘Mehr Demokratie’ ook een tweede volksinitiatief voor verbetering van directe democratie op het niveau van de deelstaat begonnen. Deze werden kort naar elkaar in 1994 ingediend. Het tweede volksinitiatief werd echter door de Beierse senaat op verzochte juridische gronden aangevochten en moest daarom aan het Constitutioneel Hof worden voorgelegd. Iedereen verwachtte dat de bezwaren van het parlement verworpen zouden worden, of dat in ieder geval de meeste onderdelen van het volksinitiatief overeind zouden blijven. Maar in een onnavolgbaar betoog verklaarden de CSU-rechters het gehele volksinitiatief voor ongeldig. „Geheel en al onbegrijpelijk“, schreef de Süddeutsche Zeitung (15 november 1994) in een commentaar, en sprak het vermoeden uit „dat het Constitu-

tioneel Hof met zijn op CSU-voordracht benoemde rechters oordelen velt, van wie zij gelooft, dat ze de goedkeuring krijgen van de door de CSU geleide regering.“

In 1999 diende 'Mehr Demokratie' opnieuw een volksinitiatief in voor de verbetering van het referendum op deelstaatniveau, waarbij ze hun initiatief deze keer zodanig hadden geformuleerd dat hij niet op hetzelfde veto zou stuiten. Nu haalde het Constitutioneel Hof artikel 75 van de Beierse Grondwet van stal, dat luidt: „Voorstellen tot wijziging van de grondwet die strijdig zijn met de democratische grondgedachte van de grondwet, worden niet toegelaten.“ Dit artikel was ooit ingevoerd om de bevolking te beschermen tegen de komst van een nieuwe dictatuur. Nu werd zij echter gebruikt om de heersende politici te vrijwaren van meer democratische rechten voor de bevolking. Het Constitutioneel Hof stelde in maart 2000 „democratie“ gelijk met het representatieve systeem, en dat kon volgens haar schade worden toegebracht doordat het volksinitiatief de afschaffing van sommige uitzonderingen vroeg, de handtekeningendrempel verlaagde, enz. Eerder, in september 1999, had het Constitutioneel Hof een klacht van een burger over een referendumuitslag al aangegrepen om een hoger toestemmingsquorum van 25% voor referenda op deelstaatniveau te eisen, opnieuw met een verwijzing naar de „democratische grondgedachte“ van artikel 75, waaraan de Landtag prompt voldeed.

Maar ook op het lokale niveau zette het Constitutioneel Hof de aanval in. Ook voor het gemeentelijk referendum had het Hof, in 1999 al, na een klacht van een burger geoordeeld dat de „democratische grondgedachte“ de invoering van een deelnamequorum (dat in het door 'Mehr Demokratie' gewonnen referendum was afgeschaft) vereiste. Dus werd dit weer ingevoerd. Toen 'Mehr Demokratie' het volksinitiatief 'Schütz des Bürgerentscheids' ('Bescherming van het gemeentelijke referendum') indiende om de herinvoering van het deelnamequorum terug te draaien, kon het Constitutioneel Hof niet opnieuw aankomen met de „democratische grondgedachte“. Dan had zij in 1994 immers het eerste volksinitiatief van 'Mehr Demokratie' al moeten afwijzen. Dus haalde het Hof deze keer het principe van de gemeentelijke autonomie uit de kast: de afschaffing van een gemeentelijk deelnamequorum via een deelstatelijke wet. De perversiteit van deze redenering moge duidelijk zijn. In Duitsland zijn de deelstaten competent op het gebied van de inrichting van de gemeentelijke democratie. Democratische spelregels, waaronder burgerinitiatieven en referenda, moeten altijd in deelstatelijke wetten worden geregeld. Het Constitutioneel Hof – een deelstatelijke instelling – greep daarom zelf in de gemeentelijke gang van zaken in met haar besluit over gemeentelijke toestemmingsquorums. Maar als een burgerinitiatief dit wil doen, is er opeens sprake van een ernstig vergrijp. Het wordt nog triester als we bedenken dat ook dit principe van de gemeentelijke autonomie ooit werd ingevoerd om lokale burgers een zo groot mogelijke zeggenschap over hun eigen gemeenschap te geven. Nu wordt dit principe door politici van hogerhand gebruikt om die zeggenschap juist in te dammen.

Al met al werden, van de vijf volksinitiatieven die Mehr Demokratie tussen 1995 en 2000 lanceerde, er drie door het Constitutioneel Hof geblokkeerd en één vergaand belemmerd door – zonder enige wettelijke bepaling op dit punt – haar in twee volksinitiatieven te hakken en vervolgens te eisen dat burgers op aparte tijdstippen naar het gemeentehuis trekken om hun handtekening te zetten. 'Mehr Demokratie' had slechts de capaciteit om er één door te zetten en die strandde op de torenhoge tweede handtekeningendrempel.

## Duitsland: Hamburg

Hamburg was een tweede plaats in Duitsland waar het 'Mehr Demokratie' lukte om de burgers zelf over hun directe democratie te laten beslissen (Efler, 2001). Hamburg, met 1,7 miljoen inwoners de tweede stad van Duitsland, is een stadstaat: een stad met de status van deelstaat.

In 1996 had het Hamburgse parlement (Bürgerschaft), geïnspireerd door de opkomst van referenda overal in Duitsland, het bindend referendum op volksinitiatief op stadsniveau ingevoerd. De drempels en uitzonderingen waren echter zo omvangrijk dat het systeem nauwelijks gebruikt kon worden. Ongeveer alles wat met financiën te maken had was uitgesloten, evenals bestemmingsplannen [Bauleitpläne] en individuele besluiten [Einzelvorhaben]. Met dat laatste waren bijvoorbeeld grote projecten zoals uitbreiding van de haven of de bouw van een extra tunnel onder de Elbe-rivier uitgesloten. Om een referendum te krijgen moesten maar liefst 10 procent van de kiesgerechtigden binnen 2 weken naar het stadhuis trekken om hun handtekening te zetten. Op stadsniveau was er een haast onhaalbaar toestemmingsquorum: volksinitiatieven die een gewoon wetsvoorstel inhielden moesten, naast een meerderheid, tegelijk goedgekeurd worden door 25 procent van alle kiesgerechtigden, terwijl volksinitiatieven die de grondwet wilden veranderen, zelfs door tweederde van de stemmen plus tegelijk door 50 procent van alle kiesgerechtigden goedgekeurd moest zijn.

'Mehr Demokratie' besloot daarop wederom het slechte referenduminstrument te gebruiken om een beter referendum te krijgen. Samen met een aantal lokale partners werkte zij twee volksinitiatieven uit, voor de invoering van directe democratie in de stadsdelen en voor de verbetering van het bestaande systeem op stadsniveau. Omdat het tweede volksinitiatief een grondwetswijziging noodzaakte en dus het torenhoge toestemmingsquorum gehaald moest worden, mikten de activisten op combinatie van hun referendum met de nationale parlementsverkiezingen van 1998. Het begin was moeizaam, er was slechts een paar duizend Mark (duizend euro) aan startkapitaal en enkele deelnemende partnerorganisaties wilden de hele campagne naar de toekomst opschuiven. Pas in mei 1997 kon de inzameling van de eerst benodigde 20.000 handtekeningen beginnen en de activisten moesten haast maken als ze nog een combinatie met de verkiezingen wilden. Deze tijdsdruk bleek juist in hun voordeel te werken. Het grootste deel van de handtekeningen kwam in de laatste helft van de inzamelingsperiode terecht. In najaar 1997 konden maar liefst 30.000 handtekeningen ingediend worden. Bij de behandeling in het parlement zeiden diverse parlementsleden dat zij de volksinitiatieven strijdig achtten met de grondwet, maar zij lieten de termijn om ze daadwerkelijk aan het Constitutioneel Hof [Verfassungsgericht] ter beoordeling voor te leggen, verstrijken.

Zo kwam het van 9 tot 23 maart 1998 tot de tweede fase, waarbij gedurende 2 weken dus 10 procent van de kiesgerechtigden (120.000 personen) naar het gemeentehuis moesten gaan. 'Mehr Demokratie' werd geholpen doordat het gemeentebestuur een briefkaart aan alle kiesgerechtigden stuurde met de melding van de volksinitiatieven en waar en wanneer men deze kon ondersteunen. Op de achterzijde was een model voor de ondersteuning per post opgenomen. Deze bepaling was terloops in de wet van 1996 terecht gekomen en was uniek in heel Duitsland. Anderzijds was het spannend omdat het gemeentebestuur slechts één maal een tussenstand bekend wilde maken, aan het einde

van de eerste week. Het werd echter een doorslaand succes: bij de eerste tussenstand hadden in de eerste 5 dagen reeds 85.000 burgers de volksinitiatieven ondersteund, en bij de einduitslag op 23 maart was dit opgelopen tot maar liefst ruim 218.000 burgers (18,1% van de kiesgerechtigden) voor het eerste volksinitiatief voor referenda op stadsdeelniveau en ruim 222.000 burgers (18,4%) voor het tweede volksinitiatief voor directe democratie op stadsniveau.

Aanvankelijk wilde het stadsbestuur het referendum kort ná de nationale parlementsverkiezingen houden. De mensen van 'Mehr Demokratie' waren uit het veld geslagen, maar herwonnen zich snel en lobbyden onder de parlementsleden voor de combinatie van verkiezing en referendum met het argument dat anders veel tijd (van burgers) en publiek geld (wegens hogere kosten) vernietigd werd. Hetgeen lukte: het referendum werd alsnog gecombineerd met de parlementsverkiezingen van 27 september 1998.

Intussen had 'Mehr Demokratie' net als in Beieren een grote coalitie verzameld van allerhande – veelal kleine – maatschappelijke organisaties. Zij moesten het echter opnemen tegen de twee grote partijen in Hamburg – SPD en CDU – alsmede de Kamer van Koophandel en de machtige Bild-Zeitung van het Springer-concern. Samen sloegen deze op de pauzen met slogans als: „Minderheden worden in de hoek gedrukt“, „Referenda met lage opkomsten leiden tot schijndemocratie“, „Haven en vliegveld worden door verscherpte lawaaiwetgeving lamgelegd“ en „Het begin van een fatale ontwikkeling“. [„Minderheden werden drangsaliert“, „Volksentscheide mit niedrigsten Wahlbeteiligungen führen zu Scheindemokratie“, „Hafen und Flughafen werden durch Verschärfung der Lärmschutzverordnung lahmgelegt.“] In krantenadvertenties werd gewaarschuwd voor een „kaderdictatuur“ die ingevoerd zou worden als de voorstellen van 'Mehr Demokratie' aangenomen zouden worden. „Geen 'argument' was te primitief om niet toch in de strijd gebracht te worden“, aldus Efler (2001). [„Kein 'Argument' war zu primitiv, um nicht doch ins Feld geführt zu werden.“]

In Hamburg had het parlement het recht om, gelijktijdig met het volksinitiatief, een tegenvoorstel ter stemming te brengen. Het parlement nam echter pas 4 weken voor het referendum een tegenvoorstel aan. Het volksinitiatief wilde bij referenda over gewone wetten beslissen met een gewone meerderheid, en bij grondwetswijzingen met een tweederde meerderheid, zonder verdere vereisten aan de opkomst. Bij het parlementaire tegenvoorstel bleven de hoge drempels grotendeels overeind: gewone wetten moesten met een meerderheid worden aangenomen die tegelijk 20 procent van alle kiesgerechtigden omvatte, en grondwetswijzingen door een tweederde meerderheid die tegelijk 40 procent van alle kiesgerechtigden omvatte (dus als 70 procent voor een grondwetswijziging stemde, moest de opkomst bijna 60 procent bedragen om het minimum van 40 procent van alle kiesgerechtigden nog te halen). Het volksinitiatief wilde het taboe op financiële onderwerpen deels afschaffen, terwijl het parlementaire tegenvoorstel alle onderwerpen wilde uitsluiten die een gevolg voor de begroting hadden. „Welk belangrijk onderwerp heeft nu geen gevolgen voor de begroting?“, vraagt Efler (2001) zich terecht af. Daar het onderwerp en de verschillen tussen de twee voorstellen behoorlijk technisch waren, en er door de vertragingstactiek van het parlement weinig tijd voor een campagne was, polariseerde 'Mehr Demokratie' de verschillen en vergeleek de twee voorstellen punt voor punt vanuit de vraag: Waarom zouden politici vrijwillig macht afgeven? Daarnaast visualiseerde 'Mehr Demokratie' de keuze door in

haar krantenadvertenties, in haar bioscoopspot en op plakaten die ze op de referendumdag opstelde voor alle kieslokalen, het in de zin van 'Mehr Demokratie' aangekruiste kiesbiljet af te beelden. Op de stemdag, op 27 september 1998, stemde 74,0% van de Hamburgers voor 'Mehr Demokratie' op niveau van de stad, en 60,0% voor hetzelfde op stadsdeelniveau. De opkomst bedroeg 66,7%. Dat betekende dat het hoge toestemmingsquorum wel werd gehaald voor het referendum op stadsdeelniveau, omdat dit via een gewone wet werd ingevoerd, maar niet voor het referendum op stadsniveau, waarvoor de grondwet gewijzigd moest worden. Door de vertraging van het parlement hadden de Hamburgers pas veel later een stemoproep (die ook gebruikt kon worden om per post te stemmen) gekregen dan die voor de gelijktijdige parlementsverkiezingen. Naderhand heeft 'Mehr Demokratie' aan de hand van deze verschillen berekend dat indien de oproep tegelijk was verzonden, het toestemmingsquorum ook bij het voorstel voor het stadsniveau gehaald zou zijn.

Mede dankzij de successen in Beieren en Hamurg heeft de beweging 'Mehr Demokratie' zich over geheel Duitsland verspreid. Inmiddels heeft de beweging afdelingen in 13 van de 16 Duitse deelstaten, en heeft zij er door campagnes, publiciteit en lobbying aan bijgedragen dat alle deelstaten en gemeenten in Duitsland het bindend referendum op volksinitiatief hebben ingevoerd, ook al zijn de regelingen van zeer verschillende kwaliteit. Ook heeft 'Mehr Demokratie' een meerderheid van het Duitse parlement gewonnen voor invoering van directe democratie op federaal niveau in Duitsland, echter nog niet de tweederde meerderheid die nodig is voor een grondwetswijziging. Meer informatie: [www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de).

## Duitsland: Schönau

Na de milieuramp met de kerncentrale in Tsjernobyl in april 1986 begon in een dorp in het Zwarte Woud – Schönau, 2.500 zielen – het burgerinitiatief 'Oudereninitiatief voor een atoomvrije toekomst' te ijveren voor een matiger energieverbruik zonder gebruik van atoomkracht. Er werden enige kleine successen geboekt, maar al gauw beseften de actievoerders dat ze zonder greep op de energieleverantier maar weinig konden bereiken. De regionale stroomleverancier KWR bepaalde immers de stroomtarieven en kon daardoor energiesparen en gedecentraliseerde energieproductie onrendabel maken.

Toen het contract tussen de gemeente en de stroomproducent moest hernieuwd worden, begon het getouwtrek. Het burgerinitiatief had een eigen plan ontwikkeld voor milieuvriendelijke energieproductie en energieverdeling en wilde daarom het plaatselijk elektriciteitsnet overnemen van KWR. Daartoe werd de koepelorganisatie 'Netzkauf Schönau' opgericht. De gemeenteraad besloot niettemin om het contract met KWR toch te verlengen.

Om het plaatselijk stroomnet toch over te kunnen nemen, lanceerde 'Netzkauf Schönau' in 1991 een referendum, dat met 55,7% van de stemmen werd gewonnen. De overname van het net en de installatie van een ecologische energiepolitiek leken mogelijk te worden. Burgers uit Schönau, maar ook uit heel Duitsland brachten het bedrag van 4 miljoen mark samen, nodig om het lokale net over te kopen. In 1994 werd de lokale maatschappij „Elektrizitätswerke Schönau GmbH (EWS)“ opgericht, die de concessie van de gemeente kreeg.

Tegen deze gang van zaken kwam echter verzet op gang: van het energieconcern KWR natuurlijk, van de christen-democratische CDU en van grote delen van de socialistische SPD, maar ook van de grootste werkgever uit de streek, die waarschuwde voor stroomonderbrekingen en voor hogere elektriciteitsprijzen indien de 'stroomrebellens' hun plan zouden doordruwen. De tegenstanders van de plaatselijke energierebellen lanceerden een tweede burgerinitiatief. De KWR steunde de plaatselijke tegenstanders van het alternatieve energie-initiatief met ruime financiële middelen en een speciaal ingericht 'informatiebureau'. Toch haalden de stroomrebellens ook bij deze tweede burgerstemmingen nipt de overhand: in maart 1996 bevestigde 52,4% van de bevolking dat de samenwerking tussen de gemeente Schönau en KWR moest worden stopgezet.

Het energieconcern speelde dan zijn laatste troefkaart uit: het eiste voor de overname van de plaatselijke infrastructuur niet 4,5 miljoen mark, zoals de experts voor het burgerinitiatief hadden geschat, maar 8,7 miljoen mark. In november 1996 gaf de KWR (na twee jaar loochenen) toe dat in werkelijkheid in Schönau slechts 22 in plaats van de beweerde 33 km kabels lagen en de gevraagde overnameprijs daalde van 8,7 miljoen DM naar 6,5 miljoen.

De stroomrebellens uit Schönau voerden dan een campagne om het ontbrekende geld in heel Duitsland te verzamelen, onder het motto: „Ich bin ein Störfall“ (ik ben een verstoorde). Tegelijk leverden zij verder hun juridische strijd tegen het concern, om de onbillijke prijs te verlagen. Op 1 juli 1997 nam het door de burgers opgerichte elektriciteitsbedrijf het stroomnet officieel over voor 5,8 miljoen DM.

Inmiddels heeft EWS Schönau zich zelfs in de ogen van voormalige tegenstanders bewezen als een professionele en betrouwbare energieleverancier. De bedrijfsleiding wordt nog steeds uitgeoefend door één van de oorspronkelijk initiatiefnemers, Ursula Schadek. De hoeveelheid zonne-energie die per inwoner geproduceerd wordt, is de hoogste van heel Duitsland en atoomstroom is geheel uitgebannen. O.a. het dak van het gemeentehuis en de kerk van Schönau zijn geheel met zonnepanelen bedekt. Door de liberalisering van de stroommarkt kan EWS nu aan klanten in heel Duitsland leveren. Vanaf 1998 leveren de Schönause stroomrebellens ook ondersteuning aan initiatieven in de rest van Duitsland die op eco-stroom willen overstappen. Zij hebben meegewerkt aan het ontstaan van een netwerk van maar liefst 697 Duitse eco-energieproducenten. Van iedere kilowatt geproduceerde eco-energie gaat een half tot twee cent in een fonds voor nieuwe ecostroomproducenten. Hierdoor kon EWS de laatste drie jaren hier 900.000 euro in steken. En in juli 2005 bepaalde een rechtbank dat zelfs de verkoopprijs van 5,8 miljoen DM van KWR te veel was: de werkelijke waarde bedroeg 3,5 miljoen DM (1,8 miljoen euro) en KWR moet het verschil aan EWS alsnog terugbetalen.

Het voorbeeld van Schönau illustreert dat er bij burgers een belangrijk latent kapitaal aan goede wil en aan bereidheid tot inzet aanwezig is. Tegelijk illustreert het ook dat direct-democratische besluitvorming onmisbaar is om dit moreel kapitaal te verzilveren. Indien het beslissend volksinitiatief op gemeentelijk niveau in Schönau de burgers niet ter beschikking had gestaan, dan had het energieconcern KWR in samenspraak met de gemeenteraad gewoon zijn wil kunnen doordrijven. (Meer informatie: [www.ews-schoenau.de](http://www.ews-schoenau.de))

## 5-1: De kunst van het volksinitiatief

Hieronder volgt een 'checklist' met enkele basisregels waarmee men rekening moet houden bij het lanceren van een referendum. Belangrijkste bronnen: Jim Shultz, „The Initiative Cookbook“, en Michael Seipel & Thomas Maier, „Triumph der Bürger!“

### Algemene regels

- Meestal wint wie de onbesliste of zwevende kiezers overtuigt.
- De grootste kracht achter de politiek van het referendum is een publieke onvrede. Men moet zorgvuldig nagaan of er onvrede is en of dit gemobiliseerd kan worden.
- Meestal start een referendumvoorstel met een voorsprong bij de publieke opinie, die tijdens de campagne onder de druk van de tegenstanders afneemt. Men evolueert gemakkelijker van 70% naar 51% steun dan omgekeerd.
- Referenda worden verloren op het zwakste punt in het voorstel. Indien het voorstel ergens een zwak nevenaspect vertoont, zullen de tegenstanders zich daarop richten en het zwakke punt uitvergroten. Kiezers zijn weinig geneigd om te stemmen voor een voorstel dat besmet is met een duidelijke zwakte, ook al is de kern van het voorstel sterk.
- Polarisation is onvermijdelijk. De kiezers moeten duidelijk zien wie voor en tegen het voorstel is en waarom.
- Zeer effectief om steun te winnen is het onthullen van financiële belangen bij tegenstanders.

### Vragen bij de start

- Is er voldoende steun bij het publiek? Men kan opiniepeilingen gebruiken maar men moet ermee rekening houden dat de publieke opinie kan omslaan.
- Is er een simpele, winnende boodschap? Vergelijk met de mogelijke boodschap of kernslogan van de tegenstander.
- Hoe sterk is de basis? Zijn er voldoende organisaties die in het front kunnen stappen? Zijn de organisaties waarvan het publiek a priori zou verwachten dat ze het initiatief steunen, ook effectief pro?
- Is er geld? Fundraising moet vroeg beginnen. De financiën moeten helder en transparant zijn. Ze moeten ook realistisch zijn en de boeken moeten altijd onmiddellijk beschikbaar zijn (bijvoorbeeld voor de pers).
- Is er deskundigheid in huis? Zorg voor voldoende mensen die technische of politieke uitschuivers tijdens debatten en speeches kunnen vermijden.
- Is de globale verkiezingssituatie gunstig? Het samenvalen met andere verkiezingen kan gunstig zijn om eventuele opkomstdrempels te halen.

### Vraagstelling

- Er moet een precies voorstel zijn. De vraagstelling moet ondubbelzinnig zijn en zo vroeg mogelijk bekend zijn.
- Het voorstel moet opgesteld worden met alle mogelijke coalitie-partners in gedachten. Geen niet-wezenlijke aspecten opnemen die de mogelijke bondgenoten kunnen afschrikken. Het omgekeerde is ook mogelijk: 'fence sitters' (organisaties die neigen tot een neutrale positie) kunnen aan de coalitie deelnemen indien bepaalde aspecten worden opgenomen die voor hen belangrijk zijn.



- Het voorstel moet opgesteld worden met het publiek in het hoofd. Is het voorstel aantrekkelijk? Is er een achillespees?
- Accepteert de overheid de referendumuitslag als bindend? Zo niet, dan is zelfbinding van politieke partijen een optie: hen ruim voor het referendum laten beloven dat ze de uitkomst accepteren.
- Kan na een overwinning bij het referendum het resultaat voor de rechtbank worden aangevochten? (Juridisch advies inwinnen.)

#### Coalitie

- Een coalitie waarin ongewone bondgenoten voorkomen, versterkt de geloofwaardigheid van het initiatief (bijvoorbeeld 'conservatieve' en 'progressieve' politieke partijen, werkgevers en werknemers, enz.)
- De kern van de coalitie moet bij de start voorhanden zijn.
- Goede afspraken tussen coalitiepartners over de financiën, de gezamenlijke presentatie naar buiten toe, de taakverdelingen en de benoeming van woordvoerders zijn essentieel.

#### Handtekeningeninzameling

- Shultz schrijft: "The Zen of signature gathering is, don't argue with anyone." ('De kunst van de handtekeningeninzameling bestaat eruit om niet te discussiëren.') Handtekeningeninzameling en campagne voeren gebeuren dus best apart. Wie zich tijdens een inzamelactie laat verleiden tot een discussie van een kwartier met een of andere voorbijganger, werkt niet efficiënt. Bij het verzamelen van handtekeningen moet men productiebewust te werk gaan.
- Leg de verbinding met de volgende stap in de campagne. Door handtekeningeninzameling is bij de vrijwilligers een kapitaal aan inzet en betrokkenheid opgebouwd. Indien men dit kapitaal na het halen van de handtekeningendrempel verwaarloost, dan wordt enkele maanden later de hermobilisatie voor de eigenlijke campagne bemoeilijkt.
- Hou de geldigheid van de handtekeningen in het oog. Handtekeningen kunnen afkomstig zijn van mensen met de verkeerde woonplaats of nationaliteit, of naam en adres kunnen onleesbaar of fout zijn. Men moet rekening houden met een ongedigheidsmarge van 10 à 20%.
- Maak een media event van de indiening der handtekeningen.

#### De campagne

- "Keep it simple and say it over and over." (Hou de boodschap eenvoudig en herhaal deze telkens opnieuw.)
- Spreek de mensen ook op hun gevoel aan. Wie tegelijk deskundig en emotioneel betrokken overkomt, staat het sterkst.
- Hou in het debat het initiatief vast. Wie door de opponent op een nevenaspect wordt vastgepind, is verloren. Let op voor onverhoedse aanvallen, met name op de integriteit van de campagne.
- Vooral de gevestigde machtspartijen speculeren vrijwel altijd op onzekerheid en angstgevoelens bij het publiek en wakkeren deze aan. Men moet hierop bewust anticiperen. Verwijzing naar buitenlandse precedents in verband met het voorstel kan effectief zijn om angstscenario's te ontkrachten.
- Machtspartijen zullen ook het publiek atomiserend aanspreken ('Uw sociale zekerheid' i.p.v. 'Onze ...') en dit koppelen aan een beroep op het vertrouwen in de 'vaste waarden', ofwel de machtspartijen en hun leiders. Remedie: het publiek aanspreken als een verzameling van verantwoordelijke, met elkaar verbinding zoekende mensen.

- Geef materiaal aan de media: aankondiging van het initiatief, indiening van de handtekeningen enz. zijn goede momenten. Onderhoud goede contacten met geïnteresseerde persmensen.

#### Kiesbrochure

- In de officiële brochure is de plaats beperkt. Hou de argumentatie simpel en herhaal de sleutelzinnen die de essentie kort weergeven.
- Het citeren van duidelijke uitspraken van bijv. wetenschappelijke autoriteiten of andere mensen waarin het publiek vertrouwen heeft, zijn effectief.

## 5-2: Referenda en volksraadplegingen in enkele Europese landen

Hieronder volgt een beknopt overzicht van de regeling met betrekking tot nationale referenda en volksraadplegingen in enkele Europese landen. Belangrijkste bronnen: B. Kaufmann et al. (eds), 'Guidebook to direct democracy in Switzerland and beyond' (2005), en B. Kaufmann en M.D. Waters (eds.), 'Direct democracy in Europe' (2004). Nederland en België worden uitvoerig behandeld in hoofdstuk 7.

#### Denemarken

De Deense grondwet bepaalt dat in een aantal gevallen, onder andere grondwetswijzigingen en de overdracht van soevereiniteit aan internationale lichamen zoals de Europese Unie, een referendum gehouden moet worden. Indien eenderde van de parlementsleden erom vraagt, moet een referendum worden gehouden. Dit recht is echter nog nooit gebruikt. Alle nationale referenda zijn bindend. Het land kent echter geen referendum op volksinitiatief op enig niveau. Op lokaal niveau zijn sinds 1970 meer dan 160 niet-bindende plebiscieten gehouden.

#### Voorbeelden

De Denen keurden in 1972 met 63,3% de toetreding tot de Europese Gemeenschap goed. In 1992 werd het Verdrag van Maastricht nipt verworpen (49,3% pro). Vervolgens verkreeg Denemarken middels het Akkoord van Edinburgh echter vier opt-outs (economische en monetaire unie, burgerschap van de EU, defensie en binnenlandse zaken en justitie) en werd het Verdrag van Maastricht in 1993 alsnog goedgekeurd door 56,7%. In 1998 keurde 55,1% van de Denen eveneens het Verdrag van Amsterdam goed. In 2000 stemde 53,1% echter tegen de invoering van de euro.

#### Duitsland

In Duitsland bestaat geen enkele vorm van direct-democratische besluitvorming op nationaal niveau. Hoewel art. 20 van de Duitse grondwet luidt: „Alle staatsmacht gaat van het volk uit; zij wordt door het volk in verkiezingen en referenda (...) uitgeoefend“, ontbreekt de benodigde wetgeving. Na 1945 vonden geen nationale volksraadplegingen plaats. Zoals beschreven in hoofdstuk 5 hebben wel alle deelstaten en gemeenten, veelal in de loop van de jaren '90, het referendum op volksinitiatief ingevoerd en hiervan wordt op sommige plekken veel gebruik gemaakt. Deze referenda zijn bindend. Ook is een meerderheid van de parlementariërs gewonnen voor invoering van directe democratie op landelijk niveau, alleen is de benodigde tweederde meerderheid voor een grondwetswijziging nog niet bereikt.

## Frankrijk

Art. 3 van de Franse grondwet – in 1958 via referendum aangenomen – luidt: „De nationale soevereiniteit behoort toe aan het volk, die haar uitoefent middels haar vertegenwoordigers en referenda“. Er bestaat in Frankrijk echter geen referendum op volksinitiatief. Grondwetswijzigingen, evenals territoriale wijzigingen, moeten in beginsel onderworpen worden aan een plebisciet. Het initiatief hiertoe kan echter alleen door de Franse president of, in mindere mate, het parlement genomen worden (het Franse parlement heeft een zwakke positie). Ook kan de president tot plebiscieten over een ‘concept van wet’ besluiten, hetgeen de instemming van het parlement behoeft. De stemming gebeurt niet over een uitgewerkt wetsvoorstel, enkel over een algemeen idee. Nationale referenda zijn bindend. Franse politici hebben regelmatig meer directe democratie beloofd; zo stelde president Chirac tijdens zijn herverkiezingscampagne van 2002 de invoering van het volksinitiatief op nationaal en gemeentelijk niveau in het vooruitzicht.

### Voorbeelden

De directe verkiezing van de president werd in 1962 met een meerderheid van 62,3% goedgekeurd. In datzelfde jaar keurden de kiezers met 90,8% de onafhankelijkheid van Algerije goed. De uitbreiding van de Europese Gemeenschap werd in 1972 met een meerderheid van 68,3% aanvaard. Het Verdrag van Maastricht haalde in 1992 slechts een nipte meerderheid van 51,0%. In 2000 werd de verkorting van de zittingsduur van de president van 7 tot 5 jaar goedgekeurd door 73,2%.

## Groot-Brittannië

Groot-Brittannië heeft geen geschreven grondwet. Historisch hangt dit samen met de ‘soevereiniteit van het parlement’ – een grondwet beperkt de bevoegdheden van een parlement – maar in de loop der tijd is de positie van het parlement in Groot-Brittannië sterk verzwakt ten opzicht van de regering. Er bestaat dan ook geen referendum op volksinitiatief. Wel schrijft de regering af en toe plebiscieten uit. Op gemeentelijk niveau is via de Local Government Act (2000) een referendum op burgerinitiatief ingevoerd.

### Voorbeelden

In 1973 was er een volksraadpleging over Noord-Ierland. 98,9% van de kiezers stemde voor het behoud van de band met het Verenigd Koninkrijk (het referendum werd door de Noord-Ierse katholieken geboycot). In 1975 werd de toetreding tot de Europese Gemeenschap met een meerderheid van 67,2% goedgekeurd. In 1979 en 1997 vonden volksraadplegingen plaats over aspecten van de Schots-Welsh kwestie. Bij de laatste van deze stemmingen keurde het volk onder meer de installatie van afzonderlijke parlementen goed in Schotland en Wales. Premier Tony Blair heeft verder beloofd dat de Europese Grondwet en de euro alleen ingevoerd worden na goedkeuring via een referendum.

## Hongarije

De Hongaarse grondwet regelt het facultatief referendum en het volksinitiatief. Er is echter een lange lijst met uitzonderingen: de begroting, nationale en nationaal ingestelde lokale belastingen, publieke tarieven, internationale verdragen, het ontbinden van het parlement en lokale overheden, het regeerakkoord, het verklaren van oorlog of de noodtoestand, het inzetten van het leger buiten en binnen (!) het land, en het verlenen van amnestie. Ook mag het volksinitiatief niet gebruikt worden om de direct-democratische instrumenten te wijzigen (een subtiele manier waarop de elite toch nog het laatste woord over het democratisch systeem houdt). Referenda zijn soms bindend, soms ‘consultatief’ (niet-bindend). In 1997 werd de opkomstdrempel teruggebracht van 50% naar 25% van de kiezers. Zonder deze verandering zouden het referendum over NAVO-lidmaatschap (1997) en toetreding tot de Europese Unie (2003) allebei mislukt zijn vanwege een te lage opkomst. Sinds 1989 werden 9 nationale referenda gehouden. Op lokaal niveau is het referendum in een aantal gevallen verplicht; in andere gevallen kunnen burgers met handtekeningen van 10 tot 25% van de kiezers (een planetair record) een referendum aanvragen. Ook hier zijn diverse belangrijke onderwerpen uitgezonderd. Lokale referenda zijn bindend.

### Voorbeelden

In 2004 keurde 51,6% van de kiezers de invoering van een dubbele nationaliteit goed voor bepaalde groepen personen. Op dezelfde dag werd een tweede referendum gehouden waarbij 65,0% stemde voor het terugdraaien van een in gang gezette privatisering van ziekenhuizen en zorgvoorzieningen. In 2003 keurde 83,8% de toetreding tot de Europese Unie goed.

## Ierland

Samen met Denemarken is Ierland het typevoorbeeld van verplichte referenda in Europa. Sinds 1937 wordt iedere grondwetswijziging verplicht aan de bevolking voorgelegd. De meerderheid van de stemmen beslist, zonder opkomstdrempel. Tussen 1937 en 2002 werden 28 nationale referenda gehouden. Verder kan de president een plebisciet uitschrijven als hij een wet afwijst die door het parlement is aangenomen. De procedure is echter complex en werd nog nooit gebruikt. Net als in de meeste Europese landen kan de Ierse bevolking dus geen referenda initiëren.

### Voorbeelden

De toetreding tot de Europese Gemeenschap werd in 1972 per referendum goedgekeurd met 83,1% van de stemmen. Twintig jaar later werd het Verdrag van Maastricht ook per referendum goedgekeurd met een meerderheid van 69,1%. In 1992 vonden ook drie referenda plaats met betrekking tot de abortuswetgeving. Via deze referenda werd het recht aanvaard om naar het buitenland te reizen met het oog op abortus, alsook het recht om informatie te verspreiden over mogelijkheden tot abortus. De legalisatie van de echtscheiding werd in 1995 via een referendum goedgekeurd met een nipte meerderheid van 50,3%. In 2001 werd het Verdrag van Nice afgewezen met 46,1% van de stemmen voor. Toen de overige EU-landen vervolgens Ierland onder druk zetten, kreeg Ierland bepaalde opt-outs en werd in 2002 hetzelfde Verdrag alsnog door de kiezers aangenomen met 62,9%.

## Italië

Sinds 1970 kent Italië het bindende correctieve referendum en dit wordt veel gebruikt. Na Zwitserland en Liechtenstein heeft Italië binnen Europa de meeste ervaring met directe democratie. Met het correctieve referendum kunnen burgers het initiatief nemen om een in het parlement goedgekeurde wet, of een deel daarvan, aan de bevolking voor te leggen. De handtekeningdrempel is met 500.000 (1% van de kiesgerechtigden) relatief laag en ze mogen op straat worden ingezameld. Ook vijf regionale parlementen kunnen samen een volksstemming afdwingen. Het grootste probleem van het Italiaanse referendum is het hoge toestemmingsquorum: een wet wordt pas verworpen als een meerderheid tegen stemt en deze meerderheid tegelijk 50 procent van alle kiesgerechtigden omvat. Hierdoor werden maar liefst 20 van de 42 nationale referenda, die van 1990 tot en met 2003 plaatsvonden, ongeldig verklaard. Verder zijn een aantal belangrijke onderwerpen uitgezonderd, zoals belastingen, de begroting en internationale verdragen. Het Grondwettelijk Hof heeft aanzienlijke ruimte om de onduidelijk geformuleerde uitzonderingsbepalingen te interpreteren. Dit resulteert in een groot aantal geblokkeerde referenduminitiatieven, waarbij vooral de belangrijke initiatieven sneuvelen; over minder belangrijke of meer technische onderwerpen laat het Grondwettelijk Hof veel gemakkelijker de volksstemming toe. Daarnaast blijft de afwezigheid van het eigenlijke volksinitiatief een zware beperking van de volkssoevereiniteit. Een eigenaardigheid in Italië is het verschillend stemgedrag tussen Noord en Zuid. In het Zuiden ligt het deelnamepercentage gemiddeld 20% lager dan in het Noorden. Bij het referendum over de afschaffing van de monarchie (1946) stemde het Noorden overwegend republikeins, het Zuiden overwegend monarchistisch.

### Voorbeelden

In het parlement goedgekeurde wetten die de echtscheiding onmogelijk maakten en het uitvoeren van een abortus moeilijker maakten, werden door de Italiaanse kiezers verworpen. De referenda over de echtscheiding (in 1974: 40,7% wenste de afschaffing van de echtscheiding) en over abortus (1981: 32% van de kiezers onderschreef een verstrenging van de abortuswetgeving) zijn voorbeelden van correctieve referenda over ethische kwesties. In 1995 mislukte een initiatief dat beoogde om de greep van Berlusconi op de media te verzwakken (een privé-firma mag maar één tv-kanaal bezitten; 43,0% van de kiezers steunde dit idee).

## Litouwen

Deze Baltische republiek is goed voorzien: men kent het verplicht grondwettelijk referendum, het facultatief referendum en het volksinitiatief. Van 1991 tot heden werden 18 nationale referenda gehouden. Door de hoge opkomstdrempel – 50% van de kiezers – zijn echter veel referenda ongeldig verklaard. In 2002 en 2003 werd de referendumwet aangepast, waarbij de opkomstdrempel werd verlaagd voor referenda over het lidmaatschap van internationale organisaties waarbij soevereiniteit overgedragen werd. De opportunistische reden was, dat de politieke elite hoe dan ook het referendum van mei 2003 over toetreding tot de Europese Unie wilde laten lukken. Voor alle overige onderwerpen blijft de opkomstdrempel staan. Op regionaal en lokaal niveau bestaat geen enkele vorm van directe democratie.

### Voorbeelden

In 1996 werden maar liefst 5 nationale referenda gehouden (waarvan 4 op dezelfde dag). Van de kiezers stemde 52,0% voor de verkoop van landbouwgrond aan bepaalde partijen; 79,6% stemde voor het compenseren van burgers die onder het communisme bezittingen waren kwijtgeraakt; 78,7% stemde voor de verlaging van het aantal parlementszetels van 141 naar 111; 77,3% stemde voor het houden van parlementsverkiezingen elke vier jaar op de tweede zondag in maart; en 76,9% keurde een maatregel goed waardoor minimaal de helft van de begroting jaarlijks aan sociaal beleid wordt uitgegeven. In 2003 stemde 92,0% van de kiezers voor toetreding tot de Europese Unie.

## Noorwegen

De Noorse grondwet dateert uit 1814 en voorziet geen enkele vorm van directe democratie. Het parlement (de 'Storting') kan echter een niet-bindend plebsicet uitschrijven. Sinds 1905 vonden op deze manier 6 nationale volksraadplegingen plaats. Ook is er een uitvoerige traditie van plebsiceten op gemeentelijk niveau, waar zo'n 500 volksraadplegingen plaatsvonden sinds 1972. In 2003 voerde het parlement het referendum op burgerinitiatief op gemeentelijk niveau in. Hiermee kunnen 300 burgers een bepaald thema aan de bevolking voorleggen.

### Voorbeelden

In 1972 werd het lidmaatschap van de Europese Gemeenschap verworpen door 53,5% van de kiezers; in 1994 werd nogmaals gestemd over lidmaatschap van de Europese Unie met een soortgelijk resultaat: 52,2% tegen.

## Oostenrijk

Oostenrijk kent een verplichte en bindend referendum voor totale grondwetsherzieningen. Daarnaast worden gedeeltelijke grondwetsherzieningen aan een referendum onderworpen indien minimaal een derde van de 'Nationalrat' (parlement) of 'Bundesrat' (vertegenwoordiging van de deelstaten) om deze grondwetswijziging vragen. De 'Nationalrat' kan verder een bindend plebsicet uitschrijven over een gewone wet. Er vonden na 1945 twee nationale volksraadplegingen plaats. Er bestaat op nationaal niveau geen referendum op volksinitiatief. Burgers kunnen wel met 100.000 handtekeningen een petitie ('Volksbegehren') in het parlement brengen, en hiervan wordt geregeld gebruik gemaakt, maar hierop volgt geen referendum. In twee van de negen deelstaten (Oberösterreich en Steiermark) bestaat wel een referendum op volksinitiatief, evenals in alle gemeenten.

### Voorbeelden

In 1978 vond een volksraadpleging plaats over de opstarting van de nucleaire centrale te Zwentendorf. De kerncentrale werd met een nipte meerderheid van 50,5% verworpen. In 1994 keurde de bevolking met een meerderheid van 66,6% de toetreding tot de Europese Unie goed.

## Polen

De Poolse grondwet – die in 1997 per volksstemming werd aangenomen – kent geen referenda op volksinitiatief. Wel heeft het land een regeling voor plebiscieten, en deze worden geregeld gehouden. Plebiscieten zijn geldig als 50% van de geregistreerde kiezers deelneemt. Sinds 1996 vonden 7 volksraadplegingen plaats, waarvan de laatste 2 bindend waren.

### *Voorbeelden*

In 1996 vonden op één dag maar liefst 5 volksraadplegingen plaats. Er werd gestemd over drie privatiseringsvoorstellen (allen afgewezen door resp. 96,2, 91,3 en 76,8% van de kiezers) en twee pensioenvoorstellen (beide eveneens afgewezen door 95,1 en 96,0% van de kiezers). In 2003 werd het lidmaatschap van de Europese Unie goedgekeurd door 77,5% van de kiezers.

## Slowakije

Slowakije kent diverse direct-democratische instrumenten. Burgers kunnen met 350.000 handtekeningen zowel een facultatief referendum als een volksinitiatief lanceren. 'Fundamentele burgerrechten', belastingen, de begroting en publieke tarieven zijn uitgezonderd. Toetredingen tot een internationale bond van staten zijn onderworpen aan een verplicht referendum. Verder kan ook de regering of het parlement een plebisciet uitschrijven over een onderwerp. Sinds 1994 vonden totaal 9 nationale volksraadplegingen plaats. De hoge opkomstdrempel van 50 procent van de kiezers zorgt ervoor dat referenda vaak mislukken. Het referendum in 2003 over toetreding tot de EU werd hevig bekritiseerd als oneerlijk in het nadeel van de tegenstanders.

### *Voorbeelden*

In 1998 stemde 84,3% tegen privatisering van 'strategische industrieën', met name electriciteitsbedrijven. In 2000 stemde 95,1% voor het houden van vervroegde verkiezingen. In 2003 keurde 92,7% de toetreding tot de Europese Unie goed. In 2004 stemde 86,8% opnieuw pro vervroegde verkiezingen.

## Spanje

De Spaanse grondwet bepaalt dat regering en het parlement een plebisciet kunnen uitschrijven over een zaak van nationaal belang. Er zijn echter veel uitzonderingen: grondwetswijzigingen, belastingen, de begroting, en zaken waarover het parlement absolute competentie heeft. Daarnaast kunnen 75.000 burgers een soort petitie indienen. Dit kan tot een referendum leiden maar dit behoeft wel de instemming van de president; het is geen volwaardig referendum op volksinitiatief. Een interessant aspect is dat de initiatiefnemers van een petitie terugbetaling van een deel van hun kosten kunnen krijgen. Voor dit referendum geldt een opkomstdrempel van 50% van de kiezers. Na 1945 vonden 6 nationale volksraadplegingen plaats. Op regionaal niveau bestaat geen enkele vorm van referendum; op gemeentelijk niveau kan de gemeenteraad een lokaal plebisciet uitschrijven.

### *Voorbeelden*

In 1978 werd een grondwetswijziging goedgekeurd door maar liefst 91,3% van de kiezers. In 1986 stemden de Spanjaarden over al dan niet lid blijven van de NAVO; 56,9% stemde voor. In 2005 werd de Europese Grondwet goedgekeurd door 76,7% van de kiezers.

## Zweden

Net als in Frankrijk maakt de Zweedse regering gebruik van plebiscieten. Waar deze in Frankrijk door de president worden beheerd, is het in Zweden de Sociaal-Democratische Partij, die het land sinds lang domineert. Na 1945 werden vijf van deze plebiscieten gehouden. Volksraadplegingen zijn slechts onder sommige omstandigheden bindend. Op lokaal niveau bestaat slechts een agendarecht.

### *Voorbeelden*

In 1980 werd een driekeuze-plebisciet gehouden over nucleair beleid. De middelste optie – het inrichten van 12 kerncentrales die na 25 jaar vervangen zouden worden door alternatieve energiebronnen – kreeg de meeste stemmen met 40,5%. In 1994 keurde 52,9% van de kiezers de toetreding tot de Europese Unie goed. In 2003 stemde 55,9% tegen de invoering van de euro.

## 6. Mogelijke bezwaren tegen directe democratie

De volgende bezwaren worden vaak tegen directe democratie aangevoerd:

- a. Onbekwaamheid: in een moderne samenleving zijn de problemen veel te complex om weloverwogen besluitvorming door de burger toe te laten.
- b. Gebrek aan verantwoordelijkheidszin: burgers kijken niet verder dan hun eigen belang. Ze zullen bijvoorbeeld belastingen afschaffen zonder de gevolgen van zo'n maatregel te beseffen of hogere staatsuitgaven verlangen die de begroting ontwrichten. Politici kunnen altijd ter verantwoording worden geroepen voor hun besluiten, maar bij beslissingen via referenda is niemand verantwoordelijk.
- c. Bedreiging van minderheden: via directe democratie worden voorstellen goedgekeurd die de mensenrechten en fundamentele vrijheden schenden. Vooral minderheden worden hierdoor bedreigd.
- d. In samenhang met punt c: Demagogen krijgen in een directe democratie alle ruimte krijgen om populistische voorstellen te lanceren.
- e. Macht van het geld: 'special interests' die over veel geld beschikken, domineren het debat en zetten het referendum naar hun hand.
- f. Gebrek aan nuanceringsmogelijkheid: via een referendum kan de kiezer alleen maar ja of nee zeggen tegen een voorstel; nuancing is niet mogelijk. Bovendien is er bij referenda sprake van 'linking': allerlei andere zaken dan het eigenlijke referendumonderwerp spelen een rol bij de stembepaling van de burgers.
- g. Strijdigheid met de 'vertegenwoordigende democratie': het parlement wordt in discredit gebracht door referenda en de primaat van de politiek wordt door referenda ondermijnd.
- h. Overbelasting van de kiezer: kiezers willen helemaal geen referenda; ze willen met rust worden gelaten en komen niet opdagen als er moet worden gestemd.
- i. Manipulatie van de vraagstelling: de vraag kan suggestief geformuleerd worden en kiezers kunnen hierdoor stemmen tegen hun werkelijke overtuiging.
- j. Conservatisme: het referendum zorgt ervoor dat noodzakelijke vernieuwingen worden geblokkeerd, omdat de bevolking de neiging heeft om de status quo te behouden. Anderen beweren juist weer dat bevlogen activisten de democratie via het referendum kunnen overnemen, omdat de zwijgende meerderheid niet deelneemt aan referenda.
- k. Referenda zijn onnodig omdat er betere manieren zijn om de bevolking te laten meepraten over politieke onderwerpen.
- l. In sommige staten (zoals België) wordt tenslotte nog gesteld dat het referendum de eenheid van het land bedreigt.

In dit hoofdstuk zullen wij deze bezwaren achtereenvolgens bespreken. Een opmerking vooraf. Bij de beoordeling van de bezwaren moet de directe democratie steeds worden vergeleken met het zuiver representatieve systeem en niet met een abstracte, onhaalbare ideaaltoestand. Vele bezwaren die tegen referenda worden ingebracht, zijn in feite bezwaren tegen de democratie als zodanig. Verder moeten alle bezwaren worden getoetst aan de praktijk van staten waar soms al een eeuw lang vormen van directe democratie functioneren (vooral Zwitserland en enkele Amerikaanse deelstaten, zie hoofdstuk 5). Dat is goed mogelijk want er is inmiddels een grote hoeveelheid empirisch onderzoek verricht naar deze praktijk; bijna ieder aspect van directe democratie is in kaart gebracht.

### a. Onbekwaamheid

Dit argument wijst directe democratie af omdat de kiezers niet tot een weloverwogen oordeel in staat zouden zijn. Het argument heeft een kwalijke voorgeschiedenis. Het werd gebruikt tegen het algemeen enkelvoudig stemrecht, tegen het vrouwenstemrecht, tegen het stemrecht voor zwarten in Zuid-Afrika, enzovoort.

In 1893 keerde de Belgische katholieke politicus De Neef zich tegen het algemeen stemrecht met inroeping van het onbekwaamheidsargument: „Diegene die het stemrecht opeist, moet natuurlijk aantonen dat hij bekwaam is om de functie die hij opeist ook uit te oefenen. Heeft de ongelukkige die niet in staat is geweest om zich een elementaire opleiding te verschaffen, die zich niet boven de allerprimairste levensomstandigheden heeft kunnen verheffen, toch het recht om te beschikken over andermans lot, en over de allerhoogste landsbelangen? In werkelijkheid leidt het algemeen stemrecht tot de heerschappij van de handigaards, omdat diegenen die niet tot onderscheid in staat zijn, volledig van de handige jongens zullen afhangen.“ (Coenen en Lewin, 1997, p. 84) Zijn collega, de socialist Hubin keerde zich in het Belgische parlement in 1919 tegen het vrouwenstemrecht op basis van het onbekwaamheidsargument. In zijn ogen was de mannelijke arbeidersklasse dan weer wél bekwaam: „Het stemrecht is een gevaarlijk wapen. Niets is kostbaarder dan dit wapen voor een georganiseerde en opgeleide klasse, die zich bewust is van haar rechten en verantwoordelijkheden. Maar gaat u dit recht toekennen aan een geslacht dat niet is voorbereid om zich hiervan te bedienen?“ (Coenen en Lewin, 1997, p. 95; te noteren valt dat zowel het vrouwenstemrecht als de directe democratie reeds waren opgenomen in het socialistische 'programma van Gotha', goedgekeurd in 1875.)

Telkens bleek het argument compleet waardeloos wanneer de betrokken groep dan toch stemrecht had gekregen. Hetzelfde geldt voor direct-democratische besluitvorming: de praktijk in Zwitserland toont aan dat het argument ook hier niet deugt. Zwitserland is duidelijk een van de beter bestuurde staten van Europa, met een slanke overheid, efficiënte publieke diensten en een bovengemiddeld goed draaiende economie.

Het argument faalt om meerdere redenen. De kern van een politieke keuze is altijd moreel, en een morele keuze is altijd persoonlijk. Niemand kan de morele keuze van iemand anders maken, en iedere toerekeningsvatbare mens is per definitie in staat tot het maken van een morele keuze. „De kiezers (...) hoeven geen gedetailleerde kennis te bezitten over het voorwerp ter stemming, maar ze moeten de hoofdzaak kunnen doorzien. Die hoofdzaak is niet technisch van aard, doch betreft fundamentele keuzes of waarde-oordelen, waarvoor de kiezer even bekwaam is als de politicus.“ (Frey en Bohnet, 1994, p. 156-157)

Daarbij moet niet vergeten worden hoe veeleisend het leven van moderne burgers is. Er wordt (terecht) van uitgegaan dat ze, in normale gevallen, volledig op eigen benen staan in een snelle en competitieve samenleving. Via de school, het werk en in alle overige aspecten van hun dagelijks leven, komen ze in het klein continu de problemen tegen die ook in de politiek spelen. Logisch, want de politiek houdt zich idealiter juist bezig met de problemen die burgers in hun dagelijks leven tegenkomen.

Burgers maken bij bepalen van hun keuze veelal gebruik van 'information short-cuts', zoals de mening van bekenden en 'natuurlijke autoriteiten' waarin zij vertrouwen hebben: de stemadviezen van politieke partijen en maatschappelijke organisaties, informatie die door media en deskundigen worden gegeven. In Zwitserland worden de stemadviezen van talloze organisaties (partijen, vakbonden, kerken, beroeps- en belangenverenigingen, ...) in de kiesbrochures opgenomen. Overigens maken parlementsleden net zo goed gebruik van 'short-cuts': deze moeten besluiten over zoveel wetten en stukken regelgeving dat het vaak niet doenlijk is om alle informatiebronnen zelf te bestuderen (zo bleek uit een onderzoek dat Nederlandse parlementariërs slechts een kwart van de nota's lezen die ze geacht worden te lezen; NRC Handelsblad, 28 februari 1997). Lupia (1994) heeft aangetoond dat het gebruik door burgers van 'information shortcuts' bij referenda nauwelijks effecten heeft op de uiteindelijke keuze. Bij zijn analyse van een aantal Californische volksinitiatieven uit 1990 bleek dat de groep kiezers die goed geïnformeerd was, slechts 3 procent anders stemde dan de groep kiezers die voor hun stembepaling alleen op 'short-cuts' afgingen.

Bovendien kan het argument onmogelijk selectief tegen de directe democratie worden ingeroepen: het is een argument tegen de democratie als zodanig. Indien de burgers niet bekwaam zijn om over concrete aangelegenheden te beslissen, zijn ze per definitie ook niet bekwaam om goede beslissers te kiezen. Om een goede beslisser te kiezen moet men immers niet alleen goede van slechte beslissingen kunnen onderscheiden; men moet daar bovenop ook nog de betrouwbaarheid en morele en intellectuele integriteit van de kandidaten kunnen inschatten, of de verborgen agenda's van de politieke partijen kunnen doorzien. „Het is (...) onduidelijk waarom men aan de burgers wel de bekwaamheid zou toeschrijven om tussen partijen en politici te kiezen, maar niet tussen voorstellen bij een referendum. De eerste keuze lijkt moeilijker, omdat de kiezers verwachtingen moeten vormen over het toekomstig gedrag van de politici.“ (Frey en Bohnet, 1994, p. 157)

Het onbekwaamheidsargument gaat uit van de verzwegen veronderstelling dat de verkozenen wél bekwaam zijn en wél oog hebben voor het publiek belang. „Critici van de directe democratie koesteren vaak een quasi mythisch beeld van de parlementsleden: zeer intelligent, buitengewoon goed geïnformeerd, een staatsman, even rationeel als deugdzaam, bedachtzaam en wijs, even bekwaam als een hoogleraar of een bedrijfsleider. Diezelfde critici hebben de neiging om het publiek te zien als een onbetrouwbare 'meute'. Toch is het precies die 'meute' die de parlementsleden moet verkiezen. Hoe valt te verklaren dat de meute goede van slechte kandidaten kan onderscheiden indien ze geen verschil kan maken tussen goede en slechte wetten?“ (Cronin, 1989, p. 87)

Tenslotte is het zo dat de maatschappelijke kennis van burgers toeneemt dankzij deelname aan referenda. Benz en Stutzer (2004) hebben dit onderzocht door zowel te kijken naar Zwitserland als naar de Europese Unie, waar een aantal landen wel, en andere geen referenda over Europese integratie hielden. Binnen de EU-staten waren er in de onderzochte periode 7 landen die een referendum over Europese integratie hielden (Denemarken, Ierland, Frankrijk, Oostenrijk, Zweden, Finland en Noorwegen). De overige – toen – 8 landen hielden in die periode geen EU-referenda. Inwoners van landen met referenda bleken aanzienlijk beter te scoren op 10 algemene vragen over de EU dan inwoners uit landen zonder referenda: het effect was even groot als het verschil tussen een persoon met een gemiddeld inkomen versus een persoon met een laag

inkomen. In Zwitserland namen zij een index van de mate van directe democratie op kantonnaal niveau (die zoals eerder gezegd aanzienlijk verschilt tussen de kantons), en legden deze naast de antwoorden van Zwitsersers op drie vragen die de algemene Zwitserse politiek betroffen. Ook hier hadden Zwitsersers die in meer direct-democratische kantons woonden, aanzienlijk meer kennis dan Zwitsersers in meer representatieve kantons. Het effect was even groot als het verschil tussen leden van politieke partijen en niet-leden, of het verschil tussen een maandinkomen van 5000 versus 9000 Zwitserse frank.

## b. Gebrek aan verantwoordelijkheidszin

Volgens dit argument zullen burgers voorstellen goedkeuren die hun eigen belang dient, zonder verantwoordelijkheid te voelen voor het geheel, met destructieve gevolgen. Ze zullen bijvoorbeeld belastingen afschaffen en tegelijkertijd uitgaven verhogen.

In werkelijkheid zijn burgers in financieel opzicht verantwoordelijker dan politici. De grote overheidsschulden die in de meeste Westerse landen bestaan, zijn bijvoorbeeld opgebouwd tegen de wens van de bevolking. Onderzoek dat over meerdere generaties in Duitsland en de Verenigde Staten werd doorgevoerd, toont aan dat een stabiele tweederde meerderheid van de bevolking voorstander is van een overheidsbudget dat ook op korte termijn in evenwicht blijft ('balanced budget', Von Weizsäcker, 1992). De opbouw van een schuldenberg is dus het resultaat van een beleid dat ingaat tegen de wens van de meerderheid. De bevolking wenst ook niet op te draaien voor maatregelen die nodig zijn om zo'n schuldenberg weer af te bouwen (Blinder en Bagwell, 1988; Tabellini en Alesina, 1990).

Onderzoek heeft aangetoond dat de opbouw van een overheidsdeficit sterk samenhangt met de partijpolitieke constellatie in een land. Enkele empirische waarnemingen:

- hoe groter de polarisatie binnen een meerpartijencoalitie, hoe groter de neiging tot schuldopbouw;
  - hoe waarschijnlijker een regering bij de komende verkiezingen zal verliezen, hoe groter de neiging tot schuldopbouw;
  - hoe korter de gemiddelde ambtstermijn van een regering, hoe groter het opgebouwde deficit;
  - hoe groter het aantal coalitiepartners in een regering, hoe groter de neiging tot schuldopbouw.
- (zie Roubini en Sachs, wier onderzoek betrekking heeft op de OESO-landen, voor de tijdspanne 1960-1985; andere referenties in Von Weizsäcker 1992).

Deze observaties tonen aan dat het kortetermijndenken van de politieke klasse een centrale rol speelt in de opbouw van de staatsschuld: schuld wordt als het ware gemaakt om stemmen te kopen. Von Weizsäcker (1992) pleit dan ook voor het invoeren van een verplicht referendum voordat staatsschuld wordt aangegaan.

Zoals we deels al in hoofdstuk 5 lieten zien, zijn Feld en Matsusaka (2003) nagegaan hoe kiezers beslissen bij referenda ten aanzien van overheidsuitgaven in Zwitserland. In een aantal kantons bestaan verplichte 'financiële referenda' voor overheidsuitgaven. Elke overheidsuitgave boven een bepaald bedrag (gemiddeld is dit 2,5 miljoen Zwitserse frank) moet dan apart worden goedgekeurd via een referendum. Feld en Matsusaka vonden dat kantons met zo'n verplicht referendum 19 procent minder uitgaven dan kantons zonder referendum (de cijfers betroffen de periode 1980-1998).

Matsusaka ging hetzelfde effect na voor de Amerikaanse deelstaten, waarbij hij systematisch alle data analyseerde die over de gehele 20<sup>e</sup> eeuw beschikbaar was. Staten met het volksinitiatief blijken op staatsniveau 4 procent minder uit te geven dan staten zonder. Verder blijkt dat hoe gemakkelijker het is om een volksinitiatief te lanceren, hoe groter het effect is: bij staten met de laagste handtekeningendrempel waren de staatsuitgaven 7 procent lager dan bij staten zonder volksinitiatief, terwijl het effect bij staten met de hoogste handtekeningendrempels bijna nul was. Op lokaal niveau leidde het volksinitiatief tot hogere uitgaven, maar alles bij elkaar genomen is het netto-effect een daling van de staatsuitgaven (Matsusaka, 2004, p. 33-35).

Directe democratie leidt ook naar lagere belastingen. Indien in een bepaalde staat het referendum op volksinitiatief voorhanden is, leidt dit gemiddeld, voor een gezin van vier personen, tot een belastingvermindering van \$534. Dit komt overeen met ongeveer 4% van de staatsinkomsten. Het is een significant, maar in absolute termen geen dramatisch verschil, en men kan op basis hiervan zeker niet stellen dat de staat onbestuurbaar wordt (Matsusaka, 2004, p. 33-35).

Hoewel dus zowel de overheidsuitgaven als de belastingen dalen, is het netto effect dat begrotingstekorten dalen. Feld en Kirchgässner (1999) onderzochten welk effect verplichte referenda over de begrotingen hebben in 131 van de grootste Zwitserse steden en gemeenten. Ze kozen ervoor om gemeenten te vergelijken, in plaats van kantons, omdat gemeenten nog meer speelruimte hebben op begrotingsgebied dan kantons, die op zich al groot is. Ze vonden dat de aanwezigheid van verplichte referenda over de begroting een fors dalend effect had op begrotingstekorten. Eerder hadden Kiewit en Szakaly (1996) dezelfde conclusie getrokken voor de Verenigde Staten.

Overigens is het zeker niet zo dat indien belastingissues op de agenda staan, burgers per definitie kiezen voor lagere belastingen. Piper (2001) heeft alle volksinitiatieven (in de VS spelen facultatieve referenda nauwelijks een rol van betekenis) over belastingen in Amerikaanse deelstaten van 1978 tot 1999 in kaart gebracht. Er waren 130 volksinitiatieven over belastingen. Daarvan wilden 86 volksinitiatieven een belastingverlaging, 27 wilden een belastingverhoging, en 17 waren neutraal als het gaat om de hoogte van de belastingen. Van de belastingverlagende volksinitiatieven werd 48 procent goedgekeurd, dus minder dan de helft. Van de belastingverhogende volksinitiatieven werd 39 procent goedgekeurd. Het verschil tussen deze twee is dus beperkt, en ze cirkelen rond de gemiddelde slagingskans van volksinitiatieven in de Verenigde Staten, die 41 procent bedraagt. Ook in Zwitserland komt het regelmatig voor dat noodzakelijke belastingverhogingen door de kiezers worden goedgekeurd. In 1993 werd een extra belasting op brandstof van 0,20 Zwitserse frank per liter (ca. 0,14 euro) goedgekeurd, nadat een eerdere verhoging in 1983 ook al per referendum werd aanvaard. In 1984 werden per referendum nieuwe belastingen goedgekeurd voor autowegen en voor het gebruik van vrachtwagens.

Specifiek wordt vaak Californië aangewezen als een plek waar burgers via referenda onverantwoordelijke financiële beslissingen hebben genomen. Er is bijvoorbeeld beweerd dat volksinitiatieven een zo groot deel van de Californische begroting hebben vastgelegd, en tegelijkertijd de mogelijkheid om nieuwe belastingen in te voeren hebben bevroren, waardoor politici nauwelijks nog speelruimte hadden. Matsusaka (2005) onderzocht deze claim en concludeert dat, na bijna

een eeuw directe democratie, 68 procent van de Californische begroting geheel is bepaald door het representatieve systeem, en dat de mogelijkheid om nieuwe belastingen te introduceren nauwelijks is beperkt.

Ondanks de zware verantwoordelijkheid van politici voor de slechte financiële situatie in de meeste Westerse landen, die uit het bovenstaande blijkt, slagen zij er toch steeds in om de rollen om te keren. De Belgische senator Hugo Vandenberghe onderbouwde zijn oppositie tegen het referendum als volgt: „Het volk hoeft voor zijn beslissingen geen enkele verantwoording af te leggen. Het kan perfect beslissen om belastingen af te schaffen en twee weken later de sociale uitkeringen te verhogen.“ (De Standaard, 19 december 1992). De werkelijkheid is natuurlijk precies omgekeerd. Het is uiteindelijk altijd de bevolking die bij een ontspoorde begroting voor de gevolgen opdraait, in de vorm van hogere belastingen, een lagere publieke dienstverlening, enz. De individuele politici die in representatieve systemen als enige besluiten over de hoogte van belastingen en staatsschulden, dragen uiteraard nooit de persoonlijke gevolgen van hun beslissingen. Zij hebben nooit één cent terugbetaald van uitgaven waar de bevolking nooit om heeft gevraagd, of die tot staatsschulden hebben geleid. Na de afloop van mandaat gaan zij, eventueel vergezeld van een gouden handdruk of riant wachtgeldregeling, gewoon door naar hun volgende partijpolitieke functie. Zij kunnen achteraf goed klinkende verklaringen afleggen voor hun beslissingen, maar het kwaad is dan al geschied, zonder enige garantie dat hun opvolgers beter zullen handelen.

In feite vestigt senator Vandenberghe de aandacht op een kernargument voor directe democratie: aangezien de bevolking *altijd* zelf de gevolgen moet dragen van budgettaire en fiscale besluiten, is het niet meer dan logisch dat de bevolking ook het laatste woord hierover moet hebben.

## c. Bedreiging van minderheden

Directe democratie zou volgens dit argument een wapen worden in handen van meerderheden om minderheden te onderdrukken en een dictatuur in te stellen.

Dit is alweer een argument tegen democratie (of eigenlijk tegen elk politiek systeem dat enige keuzevrijheid toelaat) als zodanig, niet tegen directe democratie. Een parlementair regime kan evengoed minderheden tekortdoen, of een dictatuur instellen. De machtsovername door de nazi's in 1933 is een goed voorbeeld van installatie van een dictatuur via parlementaire weg. Het Duitse parlement heeft in 1933 niet alleen Hitler tot rijkskanselier verkozen, maar hem ook via het 'Ermächtigungsgesetz' onbeperkte macht overgedragen, hoewel de nazi's bij alle tot dan gehouden verkiezingen minder dan de helft van het kiezerskorps vertegenwoordigden. In Duitsland bestond in die tijd ook een beperkte vorm van directe democratie, maar het is het parlementaire systeem dat de dictatuur invoerde [zie 6-1].

In beginsel geeft een directe democratie juist veel meer mogelijkheden aan minderheden om toch invloed uit te oefenen dan vertegenwoordigende stelsels. „In een directe democratie moet elk onderwerp z'n eigen meerderheid vinden. Er staan telkens andere onderwerpen op de agenda en elke keer is de coalitie die de meerderheid vormt, anders gevormd. De ene keer hoor je bij de meerderheid, de andere keer bij de minderheid. En minderheden hebben in een directe democratie ook meer mogelijkheden om onderwerpen op de publieke agenda

te zetten. Als ze [in Zwitserland] 100.000 handtekeningen verzamelen, komt er een stemming over hun onderwerp. Dan moeten ook hun tegenstanders precies uitleggen waarom ze tegen dit voorstel zijn. Op basis hiervan kunnen nieuwe inzichten opgedaan worden en meningen veranderen. Directe democratie is meer dan een simpele enquête. Het zorgt voor een dynamiek waardoor minderheden de mogelijkheid hebben om een meerderheid te worden. In een zuiver vertegenwoordigend stelsel staan daarentegen vaste partijen tegenover elkaar. Als je in de achterban zit van een oppositiepartij heb je in feite structureel geen stem, want de coalitie-partijen hebben een vaste meerderheid in het parlement en kunnen in beginsel alles aangekomen krijgen wat ze maar willen“, aldus de Zwitserse parlementariër Gross (2000).

Het is niet voor niets dat minderheden, wanneer zij direct bevraagd worden, zelf altijd in meerderheid aangeven voor directe democratie te zijn. Een Rasmussen-enquête onder Texanen uit 1999 vond dat 72 procent van de ‘blacks’ en 86 procent van de ‘hispanics’ voor directe democratie gewonnen was, tegen 69 procent van de ‘whites’ ([www.initiativefortexas.org/whowants.htm](http://www.initiativefortexas.org/whowants.htm)). Enquêtes uitgevoerd door Field op 3 verschillende tijdstippen (1979, 1982 en 1997) onder inwoners van Californië vonden een grote en consistente meerderheid voor de invoering van directe democratie bij alle etnische groepen (in 1997 waren de uitkomsten dat 76,9 procent van de ‘Asians’, 56,9 procent van de ‘blacks’, 72,8 procent van de ‘latino’s’ en 72,6 procent van de ‘whites’ de Californische directe democratie een „goede zaak“, terwijl het aandeel dat dit een „slechte zaak“ vond bij de blanken het hoogst was bij de ‘whites’ (11,5 procent) en het laagst bij de ‘Asians’ met slechts 1,9 procent. (Matsusaka, 2004, p. 118)

Empirisch onderzoek laat zien dat indien referenda over minderheidsrechten worden gehouden, deze in grote meerderheid pro minderheidsrechten uitvallen. Frey en Goette (1998) namen de burgerrechten uit de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en de Conventie over Economische, Sociale en Culturele Rechten als uitgangspunt en bekeken vervolgens alle Zwitserse referenda over minderheidsrechten in de periode 1970-1996 op federaal niveau, in het kanton Zürich en in de gemeente Zürich. In meer dan tweederde van de gevallen (70%) van de gevallen was de uitkomst een ondersteuning voor de minderheidsrechten, in slechts 30% van de gevallen niet. Op federaal niveau was dit zelfs 80%. Ook blijkt dat referenda die minderheidsrechten bedreigen veel minder kans hebben om aangenomen te worden dan referenda over andere onderwerpen. Van de volksinitiatieven op federaal niveau wordt doorgaans 10% goedgekeurd; van de 11 volksinitiatieven (1891-1996) die iets aan minderheidsrechten wilden afdoen was geen één succesvol. Andersom blijken minderheidsgroeperingen vaak juist te winnen bij referenda. Van de obligatoire referenda worden gemiddeld 50% aangenomen. Van de 11 obligatoire referenda die minderheidsrechten ondersteunden (1866-1996), werd maar liefst 73% aangenomen. Van de facultatieve referenda wordt gemiddeld 63% aangenomen. De 2 facultatieve referenda (1866-1996) die minderheidsrechten ondersteunden, werden beide aangenomen.

Op 24 september 2000 publiceerde de Volkskrant, waarschijnlijk de invloedrijkste krant van Nederland, een kritisch en suggestief artikel over het de volgende dag in Zwitserland te houden referendum op volksinitiatief, dat een maximum wilde stellen aan het aantal in Zwitserland verblijvende buitenlanders (dat, onder meer vanwege de diep verankerde humanitaire traditie alsmede de bloeiende economie altijd zeer

hoog is geweest, rond de 20 procent). De krant suggereerde dat dit soort voorstellen in de Zwitserse directe democratie salonfähig waren, en stelde het referendum verantwoordelijk voor schendingen van de mensenrechten. De krant vergat te vermelden dat de Zwitsers al 6 keer eerder direct-democratisch over een soortgelijk voorstel hadden gestemd, en dat deze allemaal met veelal grote meerderheden waren verworpen. Toen de dag na het Volkskrant-artikel ook dit voorstel wederom werd verworpen, zweeg de krant wederom.

Voor de Verenigde Staten heeft de politicologe Gamble (1997) gepoogd te bewijzen dat de uitkomsten van referenda over minderheidsrechten vaak negatief voor de minderheidsrechten uitvallen. Haar conclusies werden echter sterk bekritiseerd door haar collega's (o.a. Donovan en Bowler, 1998 en Matsusaka, 2004). Ten eerste had Gamble niet systematisch een serie referenda in een bepaalde periode onderzocht, maar was uitgegaan van berichten in de media en andere subjectieve bronnen. Haar dataset was dus niet willekeurig tot stand gekomen. Verstoringen liggen in zo'n geval voor de hand, bijvoorbeeld omdat de media (die doorgaans progressiever zijn dan de bevolking als geheel) meer geneigd zijn om over sensationele gevallen te berichten. Ten tweede had Gamble geen onderscheid gemaakt tussen referenda in kleine gemeenten en referenda op deelstaatsniveau. Toen Donovan en Bowler haar data heranalyseerden, bleek dat de mate waarin minderheidsrechten werden aangetast veel meer een functie van de grootte van de politieke eenheid te zijn (kleine gemeenten versus grote steden) dan van het volksinitiatief. Daarbij is er dus geen verschil voor het representatieve systeem. Tenslotte had Gamble diverse volksinitiatieven als voorbeelden van „tiranie door de meerderheid“ gekenmerkt terwijl dat in twijfel trokken (zoals voorstellen dat Engels de officiële taal van Californië is, en voorstellen om personen die voor seksuele misdrijven zijn veroordeeld een onvrijwillige AIDS-test te laten ondergaan). Dat is maar van welke kant je het bekijkt. Is het in een Amerikaanse deelstaat werkelijk zo vreemd om het Engels als gangbare taal te hanteren en moeten we het echt als een mensenrecht beschouwen om iemand te mogen verkrachten zonder daarna een AIDS-test te ondergaan?

Blanken zijn met bijna 50 procent nog de grootste etnische groep in Californië. Andere groepen zijn zwarten, Aziaten en latino's. Hajnal, Gerber en Louch (2002) onderzochten hoe de diverse etnische bevolkingsgroepen in Californië stemmen bij referenda. Zij bekeken maar liefst 51 volksstemmingen. Het bleek dat het verschil in stemgedrag tussen de diverse etnische groepen zeer klein was: kiezers uit etnische minderheidsgroepen hebben gemiddeld slechts 1 procent minder kans maken om aan de winnende zijde uit te komen dan blanke kiezers.

Hoe staat het intussen met de houding van representatieve politici tegenover de rechtsstaat? Cronin (1989, p. 91-92) citeert de historicus Commager, die de betrouwbaarheid van de representatieve instellingen met betrekking tot de burgerlijke vrijheden en minderheidsrechten bestudeerde: „De lijst is ontmoedigend (...). Censuurwetten, wetten tegen de evolutieleer, wetten die het groeten van de vlag opleggen, wetten tegen rode vlaggen, tegen syndicalisten, socialisten, communisten, tegen agitatoren en criminele anarchisten, tegen informatie over voorbehoedsmiddelen, dit alles en nog veel meer springt onmiddellijk in onze gedachten. Het parlement van de staat New York gooide de socialisten er gewoon uit; het parlement van Massachusetts legde een eed van trouw op aan de leraren; het parlement van Oregon verbood vrije scholen; het parlement van Nebraska verbood het leren van



Duits in de scholen; in Tennessee mocht de evolutieer niet worden onderwezen; het parlement van Pennsylvania stond toe dat van schoolkinderen de groet aan de vlag werd geëist en het parlement van Louisiana legde een discriminerende belasting op aan kranten ... De lijst is eindeloos.“

Een veel geciteerd voorbeeld van het discriminerend gebruik van het referendum is de late invoering van het vrouwenstemrecht in Zwitserland. Het vrouwenstemrecht werd in Zwitserland pas in 1971 ingevoerd, via een referendum waaraan uiteraard alleen mannen deelnamen. In België werd het vrouwenstemrecht reeds in 1948 doorgevoerd. Het verschil van 23 jaar heeft echter niet zozeer te maken met het feit dat in Zwitserland directe democratie bestaat, dan wel met het feit dat Zwitserland buiten het krijgsgewoel van de Tweede Wereldoorlog is gebleven (al was het wel volledig omsingeld door de as-mogendheden). Het trauma van oorlog en bezetting blijkt de invoering van politieke veranderingen sterk te vergemakkelijken. In België bijvoorbeeld werd het vrouwenstemrecht na de Tweede Wereldoorlog en het algemeen enkelvoudig stemrecht na de Eerste Wereldoorlog ingevoerd. Dat de tijdgeest in de jaren zestig nog verschillend was van die in de jaren negentig, blijkt bijvoorbeeld uit het huwelijksrecht. In België moest de huwende vrouw tot in 1976 gehoorzaamheid beloven aan de man. Pas in dat jaar kwam ons zuiver representatief systeem ertoe om, in overeenstemming met de zich wijzigende maatschappelijke opvattingen, de rechten van de huwelijkspartners gelijk te stellen.

In de Verenigde Staten liep de directe democratie echter voor op de representatieve democratie inzake vrouwenstemrecht. Het vrouwenstemrecht werd in de Verenigde Staten voor de eerste maal ingevoerd in Colorado en Oregon, via wetgeven- de volksinitiatieven in het begin van deze eeuw. Later volgden nog Arizona en (via een referendum over de nieuwe grondwet, waarin vrouwenstemrecht was voorzien) Wyoming. Aan deze succesvolle pogingen waren een reeks mislukkingen voorafgegaan, niet alleen in Oregon en Colorado, maar ook in Missouri, Nebraska en Ohio. Het volksinitiatief werd in de Verenigde Staten op deelstaatniveau gebruikt om de kwestie van het vrouwenstemrecht te forceren, en pas wanneer dit gebeurd was, werd (in 1920) de federale grondwet van de Verenigde Staten in die zin aangepast (Cronin, 1989, p. 97). Het feit dat de tegenstanders van directe democratie routinematig het vrouwenstemrecht in Zwitserland vermelden en in alle talen zwijgen over het Amerikaanse tegenvoorbeeld, illustreert dat zij hun voorbeelden selectief kiezen.

Ook naar de doodstraf wordt vaak verwezen. Directe democratie zou leiden tot (her)invoering van de doodstraf, en is daarom te verwerpen. Ten eerste is dit argument om principiële redenen bedenkelijk. De verwerpelijkheid van de doodstraf wordt als een onaantastbare premisse genomen, en als dan aangenomen wordt dat directe democratie naar de doodstraf leidt, moet „dus“ de directe democratie worden verworpen. Maar die verwerpelijkheid is helemaal geen gegeven, maar moet blijken uit een open debat tussen vrije, gelijke burgers. Wie zegt dat men op dit punt tegen de meerderheidswil kan ingaan, pleit voor een politiek van macht en dictatuur. Noteer ook dat ook dit weer een argument tegen democratie als zodanig is. Ook via verkiezingen is de invoering van de doodstraf goed mogelijk – gaan we de verkiezingen dan ook afschaffen?

De feiten laten bovendien een ander beeld zien. In Europa zijn er twee landen waar de bevolking via een volksinitiatief de doodstraf zou kunnen invoeren: Zwitserland en Liechten-

stein. In deze landen bestaat echter geen doodstraf, noch is er ooit een poging ondernomen om dit via directe democratie in te stellen. Sterker, in Zwitserland is de afschaffing van de doodstraf per referendum goedgekeurd, eerst voor vredestijd in 1935 en daarna ook voor oorlogstijd in 1992 (de afschaffing was steeds deel van een breder pakket aan juridische maatregelen). Een verder expliciet verbod op de doodstraf in de Zwitserse grondwet werd in 1999 per referendum goedgekeurd. (Heussner, 1999)

In de Verenigde Staten kennen circa de helft van de deelstaten nog de doodstraf (de deelstaten zijn op dit punt competent). Een zeer complete behandeling van dit thema door de jurist Heussner (1999) laat een genuanceerd beeld zien. Amerikaanse deelstaten met en zonder directe democratie blijken in ongeveer gelijke mate de doodstraf te hebben: van de 24 deelstaten met directe democratie hebben er 19 de doodstraf (79 procent), van de 27 deelstaten zonder directe democratie hebben er 20 de doodstraf (74 procent). Het blijkt echter dat alle deelstaten zonder doodstraf zich in het noorden en oosten van de Verenigde Staten bevinden (met uitzondering van Hawaï) en alle staten met doodstraf in het zuiden en westen. Het is daarmee vooral een verschil in politieke cultuur: in het westen en zuiden is de steun voor de doodstraf – evenals voor gerelateerde politieke onderwerpen – zowel onder het publiek als onder de politici groter, en in het noorden en oosten is er idem bij beide partijen veel minder steun. Hetzelfde verschil zien we tussen Noord-Amerika als geheel versus Europa.

Weliswaar is in een aantal deelstaten de doodstraf via een volksinitiatief (her)ingevoerd, maar in veel gevallen betrof het een reactie van de bevolking op de afschaffing door *rechtbanken* van de doodstraf (wegens onverenigbaarheid met de Grondwet of andere rechtsprincipes), terwijl de representatieve politici ook in meerderheid voor de doodstraf waren. Er was hierbij dus geen verschil tussen het representatieve systeem en de directe democratie. In andere deelstaten bestaat er geen directe democratie, maar bestaat de doodstraf (nog) vanwege de aanhoudende steun van representatieve politici. In de staat Oregon werd de doodstraf via een goedgekeurd volksinitiatief afgeschaft in 1914, waarna ze in 1920 weer werd ingevoerd op initiatief van het parlement. (Heussner, 1999)

## d. Invloed van demagogen en populistten

In het verlengde van de hierboven behandelde bewering dat directe democratie minderheidsrechten aan zou tasten, wordt vaak ook gesuggereerd dat directe democratie ruim baan zou geven aan populistten en demagogen (zie onder andere kader 6-2).

In werkelijkheid hebben demagogen in een zuiver representatief systeem eerder meer mogelijkheden. Daarin bepaald een kleine groep toppolitici wat er gebeurt en zijn burgers veroordeeld tot de zijlijn. Dit leidt bijna altijd tot onvrede onder de bevolking. De enige manier waarop ze die onvrede kunnen uiten, is door te stemmen op populistische politici die beloven ‘het zootje’ in het land wel even te zullen opruimen, als zij maar voldoende steun krijgen bij de verkiezingen. In een directe democratie hebben burgers nauwelijks behoefte aan zulke ‘sterke leiders’, want de burgers kunnen zelf hun oplossingen lanceren en aannemen via volksinitiatieven. In Zwitserland spelen politieke persoonlijkheden nauwelijks een rol van betekenis (vergelijk het citaat aan het begin van hoofdstuk 5). Een directe democratie is veel meer issue-gericht, terwijl een zuiver representatief systeem meer persoonsgericht is.

Het is zeker waar dat allerlei dictators (Hitler, Saddam Hoessein, Pinochet, ...), evenals overigens vele zich democratisch noemende regeringen in Europa, plebiscieten hebben uitgeschreven. Plebiscieten zijn volksstemmingen die door de regerende meerderheid c.q. het staatshoofd worden uitgeschreven, doorgaans met de bedoeling om een buitengewone legitimatie voor hun plannen te creëren. Meestal hebben plebiscieten een niet-bindende uitslag, worden de voorwaarden voor de geldigheid door de machthebbers van geval tot geval aangepast (zij willen immers een geldige uitslag) en niet zelden worden allerlei losstaande onderwerpen in één vraagstelling geperst waar de kiezers als totaalpakket slechts 'ja' of 'nee' tegen kunnen zeggen. Een voorbeeld van gewijzigde opkomstdrempels was het plebisciet in Litouwen in mei 2003 over EU-toetreding, waar het toestemmingsquorum voor werd afschaft, en het plebisciet over toetreding tot de NAVO dat in november 1997 in Hongarije werd gehouden. Een voorbeeld van het persen van veel vragen in één vraagstelling was het plebisciet dat door de Oostenrijkse regering in de herfst van 2000 gehouden werd, naar aanleiding van de sancties die Europese landen tegen Oostenrijk hadden ingesteld na de regeringsdeelname van de rechtse FPÖ. Er werden zes vragen gesteld waarop de kiezers maar één antwoord konden geven. De eerste vraag luidde of er een einde moest komen aan de sancties, de tweede en derde vraag luidden retorisch of andere landen zich niet beter konden onthouden van bemoeienis met de Oostenrijkse regering en de drie andere vragen gingen over specifieke regelingen in een toekomstige Europese Grondwet. Één antwoord op zes losstaande vragen is niet mogelijk. Regering en parlement kunnen zo'n uitslag interpreteren zoals ze willen, en bovendien is de uitslag niet-bindend. Daarnaast bestaat het referendum op volksinitiatief niet in Oostenrijk, dus staan de burgers zelf machteloos.

Plebiscieten hebben echter niets te maken met directe democratie. In een authentieke directe democratie kan de *bevolking* steeds via handtekeningeninzameling de regerende meerderheid dwingen om referenda uit te schrijven en zijn de voorwaarden bij wet geregeld en voor iedereen gelijk – politicus of niet. Bovendien impliceert democratie altijd vrijheid van meningsuiting, vrijheid van vereniging, vrijheid van demonstratie, enz., zodat iedereen publiekscampagnes kan voeren, wat onder de genoemde dictaturen nooit het geval was. Het is niet nodig voor regerende meerderheid om volksstemmingen uit te schrijven, zij hebben al een mandaat tot handelen, en wegens het veel voorkomende misbruik hiervan kan deze mogelijkheid maar beter illegaal worden verklaard. De Zwitserse grondwet laat geen plebiscieten toe.

## e. Macht van het geld

Volgens dit argument zal degene die over veel geld beschikt, een grootse mediacampagne kunnen opzetten, daardoor het publiek debat beheersen en met uitgekende marketingtechnieken zijn slag thuis halen. De toenmalige burgemeester van Amsterdam, Schelto Patijn, verwoordde het aldus: „Een referendum tegen het drugsbeleid? De penose is vast wel bereid om enkele miljoenen guldens in ongewijzigd beleid te investeren. Koop 700 uur televisie. Op die manier koop je een referendum.“ (De Telegraaf, 13 januari 1997)

Het staat buiten kijf dat op sommige plekken veel geld circuleert in de directe democratie. In de Verenigde Staten werd in 1998 een recordbedrag van 400 miljoen dollar aan referendumcampagnes besteed. Van dit bedrag werd maar liefst 250 miljoen in één staat uitgegeven: Californië. (Smith, 2001;

meer hierover in hoofdstuk 5.) Er is in de VS sprake van zowel zeer professioneel gevoerde campagnes met grote inzet van tv-commercialen, als betaalde handtekeningeninzameling.

Ook hier geldt dat de directe democratie niet moet vergeleken worden met een onbestaande en onbereikbare ideaaltoestand, maar met het momenteel bestaande zuiver representatieve systeem. Kapitaalkrachtige groepen spenderen ook grote bedragen aan verkiezingscampagnes van politieke partijen en presidentskandidaten, en aan lobbying om wetgevers en ambtenaren te beïnvloeden. De Zwitserse parlementariër Gross (2000) stelt terecht dat „de macht van het geld in een directe democratie in beginsel altijd kleiner is dan in een zuiver vertegenwoordigend stelsel. In de laatste hoeven groepen met geld slechts een klein aantal politici te bewerken. In een directe democratie moeten ze de hele bevolking en plein publieke bewerken.“

Ten tweede wil het spenderen van veel geld niet zeggen dat dit ook doorslaggevend is. Critici zoals de journalist David Broder (2000) halen op een anecdotische wijze voorbeelden aan van campagnes waarin economische belangengroepen – soms een bedrijf of een economische belangengroep – veel geld inzetten. Er moet echter systematisch en kritisch onderzoek worden verricht naar een hele serie volksinitiatieven over een langere periode om te kunnen vaststellen wat de effecten van het geld zijn.

Dat laatste deed de politicologe Elisabeth Gerber (1999). Zij analyseerde de geldstromen van 168 volksinitiatieven in 8 Amerikaanse deelstaten. In tegenstelling tot wat critici beweren blijken economische machten er relatief weinig in te slaan, om via een volksreferendum een door hen gewenste wet goedgekeurd te krijgen. Van de initiatieven die overwegend financieel gesteund werden door individuele burgers werd 50 procent aangenomen, van de initiatieven die overwegend financieel gesteund worden door economische belangengroepen werd slechts 31 procent aangenomen. Gerber onderkende diverse soorten 'belangengroepen', en de kans op aanname van volksinitiatieven kelderde naarmate het financiële aandeel van de industrie in een volksinitiatief toenam. Gerber vond dat de thema's die door economische belangengroepen worden gepromoot, eenvoudig minder populair zijn en het dus ook moeilijker is om vrijwilligers te werven. Burgergroepen hebben minder geld, maar kunnen veel gemakkelijker vrijwilligers vinden en compenseren zich op die manier.

De politicologen Donovan, Bowler, McCuan en Fernandez (1998) vonden dat, terwijl 40 procent van alle Californische volksinitiatieven in de periode 1986-1996 werden aangenomen, slechts 14 procent van de volksinitiatieven van de zijde van kapitaalkrachtige 'special interests' werden aangenomen. „Onze data laat zien dat deze inderdaad de moeilijkste volksinitiatieven zijn om in Californië aan de man te brengen, en dat geld dat door de voorstanders aan dit soort volksinitiatieven wordt besteed, grotendeels weggegooid is.“ Een verder onderzoek van de politicologe Anne Campbell naar volksinitiatieven in Colorado liet zien dat in de periode 1966 tot 1994 (bijna 3 decennia) slechts één volksinitiatief van de zijde van 'special interests' succes had bij de stembus. (IRI, 2005) Zoals we in hoofdstuk 5 aanhaalden, hebben economische belangengroepen wel meer succes bij het onderuit halen van volksinitiatieven van anderen, door het lanceren van tegeninitiatieven.

Maar zelfs wanneer 'special interests' de enige zouden zijn die in staat zijn om een volksinitiatief te lanceren, dan nog

zijn kiezers beter af dan in een situatie zonder enig referendum op volksinitiatief. Matsusaka (2004) maakt de vergelijking met een gezin, waarin de vader (= 'volksvertegenwoordiging') eenzijdig 'voorstelt' welk soort pizza op tafel komt. Wanneer ook de moeder (= 'special interests') een pizza-voorstel kan indienen, waarna iedereen (ook de kinderen = de kiezers) kunnen stemmen over de voorstellen, dan kan daardoor de situatie van de kinderen nooit verslechteren, ook al kunnen zijzelf geen voorstel indienen. De door de vader voorgestelde optie blijft immers voorhanden, doch indien moeder een beter idee heeft, kan dit bij de stemming de voorkeur krijgen. „Zo zien we dat wanneer iedereen in de familie het recht heeft om voorstellen te doen, dit in het voordeel van de meerderheid werkt. Deze conclusie blijft zelfs staan indien het recht om voorstellen te doen gereserveerd is voor bepaalde familieleden. (...) Zolang de voorstellen gefilterd worden door een verkiezing waaraan iedereen kan deelnemen, is de meerderheid alleen slechter af indien kiezers kunnen worden overtuigd om beleid goed te keuren dat tegen hun eigen belang ingaat.“ (Matsusaka, 2004, p. 12). Met dit laatste haalt Matsusaka inderdaad een kernpunt naar voren: veel critici van de directe democratie hanteren de stilzwijgende veronderstelling dat burgers inderdaad gemakkelijk overtuigd kunnen worden om tegen hun eigen overtuigingen en belangen te stemmen. Maar in feite is dat niets anders dan de impliciete redenering die achter het zuiver representatieve systeem schuil gaat: dat politici beter weten wat goed is voor de mensen dan de mensen zelf. Dat is een gevaarlijke redenering, want hij zet de deur open voor politieke dictatuur.

Er is nog een andere manier om het probleem van het grote geld te benaderen. Matsusaka heeft systematisch de uitkomsten van referenda in de Verenigde Staten vergeleken met de uitkomsten van opiniepeilingen. In tegenstelling tot het lanceren van referendumcampagnes, waarmee in de (Amerikaanse) praktijk miljoenen dollars gemoeid zijn, kan een opiniepeiling al voor een paar duizend dollar uitgevoerd worden. De vertekening van het grote geld speelt in die zin niet. Matsusaka analyseerde hiertoe een enorme hoeveelheid data over de hele 20<sup>e</sup> eeuw. Zijn conclusie: „Voor ieder beleidsterrein dat ik heb kunnen onderzoeken, duwt het referendum op volksinitiatief het beleid in de richting die wordt geprefereerd door de meerderheid van de bevolking. Ik kon *geen enkel* bewijs vinden dat de meerderheid van de bevolking het oneens is met de beleidswijzigingen die door het referendum op volksinitiatief worden veroorzaakt“ (Matsusaka, 2004, p. xi-xii; cursivering in het origineel).

De bovengenoemde gegevens betreffen allen de Verenigde Staten, omdat er in Europa nauwelijks onderzoek is verricht naar de rol van het geld in directe democratie, en dat komt weer omdat geld in Europa duidelijk een veel kleinere rol speelt. In Zwitserland zijn wel een aantal referenda te noemen waarbij relatief veel geld rondging, maar het niveau is onvergelykbaar met de Verenigde Staten.

Uit de ervaring blijkt telkens weer dat twee elementen belangrijk zijn: de herkomst van de financiële middelen bij de campagnevoerders moet openbaar zijn en iedere partij moet voldoende spreekmogelijkheid krijgen. Het belang van openbaarheid van financiën wordt door talloze voorbeelden geïllustreerd. Zo beschikte een anti-nucleair volksinitiatief in Montana (1978) over slechts 10.000 dollar. De tegenstanders van het volksinitiatief besteedden 260.000 dollar. Toch behaalde het volksinitiatief met 65% van de stemmen een eclatant succes. De aandacht van het publiek werd in de loop van de campagne gevestigd op het feit dat het geld van de

tegenstanders bijna altijd van buiten Montana kwam en bijna volledig van de nucleaire industrie. Een vergelijkbaar initiatief tegen kernenergie vond wat later plaats in Oregon (1980). Ook hier haalde de burgergroep een overwinning tegenover de financiële overmacht van de industrie, doordat hij beschikte over voldoende spreekrecht. De 'fairness doctrine' was toen immers van kracht en daardoor kon de groep, ondanks zijn beperkte financiële middelen, in voldoende mate de kiezers bereiken via radio en televisie (zie Cronin, 1989). Het is opvallend dat organisaties met veel geld zelden enthousiast zijn over directe democratie: „Financieel machtige groepen hebben verbeterd weerstand gevoerd tegen de invoering van het referendum: in Minnesota, in New Jersey, in Rhode Island. De AFL-CIO, zakengroepen, kamers van koophandel hebben zich de laatste jaren steeds opnieuw tegen het volksinitiatief verzet, ironisch genoeg vaak met het argument dat een volksinitiatief veel geld kost en dat alleen de rijkere organisaties er dus gebruik van kunnen maken.“ (Cronin, 1989)

Het is duidelijk dat geld bij direct-democratische besluitvorming altijd een impact heeft. Maar die impact is minstens even groot voor de representatieve democratie en kan met dezelfde middelen worden tegengegaan. Californische 'progressieven' als Shultz willen daarom helemaal geen terugkeer naar het traditionele representatieve systeem bepleiten, maar zij vragen wel specifieke maatregelen om de rol van 'big money' te beperken. Frey en Bohnet (1994, p. 158) schrijven: „Het kan niet ontkend worden dat financieel sterke partijen en belangengroepen beter in staat zijn om initiatieven te starten en propaganda te voeren dan arme of niet-georganiseerde belangen. Het heeft echter geen zin om te streven naar een totaal egalitaire democratie; er zullen altijd verschillen zijn in de capaciteiten van individuen en groepen om de richting van het beleid te beïnvloeden. Het is altijd waar dat rijke en goed georganiseerde groepen machtiger zijn. De belangrijke vraag is echter niet of er zo'n verschillen zijn, maar onder welke regels en met welke instellingen die organisatorische en financiële voordelen het zwaarst doorwegen. Wel: lobbying is des te efficiënter naarmate het systeem minder democratisch is. Zelfs zonder verkiezingen, bijvoorbeeld in een dictatuur, oefenen belangengroepen invloed uit. In de Europese Unie zijn belangengroepen in staat om meer invloed uit te oefenen dan in afzonderlijke lidstaten, omdat de Europese Unie minder democratisch is (Andersen en Eliassen, 1991). In Zwitserland blijkt dat zelfs bij een coalitie tussen de belangengroepen en de politieke klasse, dit front niet altijd zijn zin krijgt, zeker als het over belangrijke aangelegenheden gaat.“

Het probleem van de manipulatie door mediacampagnes en monopolies op informatieverspreiding is geen probleem van de directe democratie; het is een probleem van de democratie als zodanig. Twee realiteiten komen hierbij met elkaar in botsing. Enerzijds zijn de media hoofdzakelijk privé-bezit en anderzijds ressorteert verspreiding van opvattingen via de media onder de persvrijheid. De vrijheid van spreken is daardoor in dubbele richting beperkt. De media vertonen de tendens om de standpunten van hun bezitters te verdedigen en kapitaalkrachtigen kunnen publieke spreektijd kopen via advertenties en reclamespots. Anderzijds hebben volksinitiatieven zonder kapitaal nauwelijks spreekmogelijkheid.

Dit probleem kan niet opgelost worden door de persvrijheid aan te tasten. De rechtsstaat dient daarom eerst en vooral een eigen forum te organiseren, waarvan de hoofdfunctie is om als arena voor discussie en beeldvorming te dienen. Dit forum kan onder meer de volgende drie luiken omvatten:

1. Er is geen enkele reden waarom de publieke radio en televisie, die grotendeels gefinancierd wordt uit de belastingen, zich moet bezighouden met de productie van 'amusement'. Amusementsproductie is een bij uitstek economische activiteit en kan veel beter verricht worden door de commerciële omroepen. De rechtsstaat hoeft evenmin amusement produceren als bijvoorbeeld zonnebrillen of hondenvoer. De taken van de rechtsstaat worden afgeleid uit het streven naar rechtsgelijkheid en vrijwaring van de fundamentele rechten en vrijheden. In die optiek is het de opdracht van een publieke omroep de vrije toegang te verzekeren tot informatie en cultuurproducten die de burgers nodig hebben om volwaardig te kunnen deelnemen aan het maatschappelijk leven.

Deze taak moet ongetwijfeld breed worden opgevat: ze omvat een degelijke nieuwsgaring, toegang tot relevante cultuurmanifestaties die in het commerciële circuit niet aan bod komen, en analyserende programma's. De kernopdracht is echter de ondersteuning van de democratische beeldvorming. Door de organisatie van verzorgde en genuanceerde debatten, waarbij voor- en tegenstanders van een initiatief gelijke spreekmogelijkheden krijgen, kan de impact van economisch overwicht op het beeldvormingsproces drastisch worden teruggedroefd.

De staat dient maatregelen te nemen die een evenwichtige beeldvormingscultuur mogelijk maken. De openbare omroep kan daarbij een sleutelrol spelen, op voorwaarde dat hij volledig onafhankelijk blijft van politieke en commerciële machten. Deze onafhankelijkheid moet ook zichtbaar zijn. Daarom is het absoluut nodig dat directe en indirecte reclame uit publieke omroep wordt geweerd.

2. In de geschreven pers kan niet rechtstreeks ingegrepen worden. Mayer (1989, p. 118) citeert met instemming het voorstel van de 'Aktion Volksentscheid (Achberg)' om de grote media (radio, televisie, publicaties met een oplage van boven de 100.000 exemplaren) te verplichten om het volksinitiatief bekend te maken en voor- en tegenstanders gelijke spreekgelegenheid te bieden. Dit voorstel druist in tegen de persvrijheid. Ook grote media moeten de onbeperkte mogelijkheid hebben om een voorkeur uit te spreken tegen of voor een initiatief. De staat kan echter de honderden miljoenen die nu gebruikt worden voor perssteun en overheidspropaganda gebruiken om informatieve advertentieruimte te financieren ter gelegenheid van referenda en verkiezingen. In zo'n door de staat gefinancierde 'Openbare Democratische Spreekruimte' in de kranten dient het principe van gelijk spreekrecht voor tegen- en voorstanders wettelijk te zijn gewaarborgd. Uit de vormgeving moet duidelijk blijken dat deze 'openbare spreekruimte' advertentiekarakter heeft. Iedere verwarring met redactionele stukken moet vermeden worden.

3. Iedere kiezer dient, enkele weken voor het referendum, een informatiebrochure te ontvangen waarin de kern van het voorstel wordt toegelicht, voor- en tegenstanders kort hun argumenten opsommen en politieke partijen, vakbonden, beroepsorganisaties, belangenverenigingen enz. hun stemadvies kenbaar maken. Zulke brochures zijn al sinds lange tijd gangbaar in Zwitserland en diverse Amerikaanse deelstaten.

Naast deze positieve maatregelen zijn ook negatieve maatregelen nodig. De verkiezingsuitgaven moeten niet alleen voor representatieve verkiezingen, maar ook voor referenda worden beperkt. Budgetten van voor- en tegenstanders van het volksinitiatief moeten openbaar zijn. (In hoofdstuk 5, het

gedeelte over Californië, hebben we laten zien waarom Amerikaanse rechters oordelen dat onbeperkt geld uitgeven aan referenda onder de vrijheid van meningsuiting valt, terwijl zij vanwege het gevaar op corruptie wel beperkingen op de campagne-uitgaven bij verkiezingen accepteren. In Europa wordt over dit onderwerp echter veelal anders geoordeeld.) Zowel de bedragen als de namen van de grote financiers van de campagne moeten worden bekendgemaakt (hetgeen in veel Amerikaanse deelstaten, inclusief Californië, al wel het geval is). Men kan ook een minimumbudget garanderen. Een volksinitiatief dat de nodige handtekeningen voor een referendum heeft verzameld, heeft in elk geval bewezen dat het een maatschappelijk relevant onderwerp heeft aangeboord. Dit kan gehonoreerd worden met de terbeschikkingstelling van een minimumbudget, zodat ook weinig kapitaalkrachtige initiatieven mogelijkheid tot spreken krijgen. Hetzelfde principe geldt in veel Europese staten voor politieke partijen, die veelal overheidssubsidie krijgen op basis van hun ledenaantal of hun zetelaantal in het parlement. Er is geen enkele reden om wel overheidssubsidie voor politieke partijen te geven, maar niet aan burgercomités die een handtekeningdrempel voor een referendum gehaald hebben. Beide hebben immers aangetoond over een bepaalde mate van publieke steun te beschikken.

Niet alleen zal dit maatregelenpakket ruimte scheppen voor een evenwichtige beeldvorming. Een gezonde democratie staat of valt met de kwaliteit van haar spreekruimte. Het is over het algemeen niet de taak van de staat om actief te zorgen voor spreekmiddelen en spreekruimte voor de burgers. Burgers dienen over de volle vrijheid te beschikken om particuliere forums op te richten voor debat en meningsvorming, en deze forums kunnen door de oprichters vrij gereguleerd worden. Anders is het evenwel gesteld met het democratisch debat dat direct voorafgaat aan het nemen van de wetgevende beslissing. Hier dient naast de particuliere forums een specifiek forum voorhanden te zijn dat door de rechtsstaat zelf wordt gecreëerd, dat voor iedere burger ongeacht de eigen middelen vrij toegankelijk is, en waar iedere burger ongeacht de eigen middelen en achtergrond op voet van gelijkheid de stem kan verheffen.

## f. Gebrek aan nuanceringsmogelijkheid

Volgens dit argument moeten referenda verworpen worden omdat ze bij stemmingen te weinig nuanceringsmogelijkheid maken. Dit argument werd bijvoorbeeld door de Belgische oud-premier Dehaene aangehaald („Ik ken maar weinig problemen die je met ja of neen kunt oplossen“, RTBf-tv, 4 oktober 1992).

Echter, vanuit het perspectief van de burgers levert een directe democratie veel meer nuanceringsmogelijkheden op dan een zuiver representatief stelsel. In de laatste kunnen kiezers niet anders dan kiezen tussen een beperkt aantal (doorgaans niet meer dan tien) totaalpakketten van politieke opties: de politieke partijprogramma's. Deze komen in werkelijkheid vrijwel nooit overeen met de keuzes die kiezers zelf zouden maken als zij over dezelfde onderwerpen moesten beslissen.

Een recent Gallup-onderzoek toont aan hoe acuut dit probleem zich stelt ([www.gallup.com/poll/releases/pro01101.asp](http://www.gallup.com/poll/releases/pro01101.asp)). Gallup ondervroeg ruim 1000 Amerikaanse kiezers over een twintigtal actuele politieke items. Het blijkt dat de meerderheidsvoorkeuren van de bevolking een mix vertonen van zogenaamd conservatieve en zogenaamd progressieve

standpunten. Deze mix wordt in geen enkel partijprogramma weerspiegeld. Zo is de Amerikaanse bevolking voorstander van een hoger minimumloon (82%), verplichte registratie van vuurwapens (72%), of het herstarten van diplomatieke betrekkingen met Cuba (56%). Dat zijn 'progressieve' thema's. Maar raciale voorkeursbehandeling in scholen en bedrijven (zogenaamde 'positieve discriminatie') wordt door 85% van de bevolking verworpen, 78% wil een algemene belastingverlaging en 69% wil dat in openbare scholen kan worden gebeden. Dat zijn dan weer typisch conservatieve resp. liberale streefdoelen. Er zijn ook voorstellen die kunnen rekenen op een meerderheid bij de burgers, en slechts op zeer weinig sympathie bij de politieke klasse als geheel. Gallup vond dat 56% van de Amerikanen gewonnen voor de invoering van onderwijs vouchers ('school vouchers'). Dit betekent dat gezinnen het geld krijgen om vrij de school van hun keuze te financieren, in plaats van dat de overheid direct het onderwijs financiert. Zo'n verregaande onderwijsvrijheid is niet populair bij politici, die het onderwijs veelal zien als één van hun belangrijkste middelen om maatschappelijke invloed uit te oefenen. Stel dat een burger X de bovenstaande meerderheidsstandpunten huldigt. Hij vindt dan geen enkele partij die die combinatie van standpunten uitdraagt. En zelfs als deze partij wel zou bestaan, is het nog allerminst zeker wat er met het betreffende standpunt gebeurt. De partij kan immers in de oppositie terecht komen, of indien ze toch in de regering komt kan ze haar standpunt laten vallen in ruil voor steun van de andere coalitiepartijen aan hun andere voorstellen, ook al was er al die tijd een meerderheid van de kiezers voor het betreffende standpunt. In de meeste Europese „democratiën“ is de stem van de burgers een slag in het water. Zij kunnen alleen een soort dierlijke kreet uitslaken voor de ene partij of de andere, „socialistisch“ of „liberaal“ of „conservatief“, maar zij kunnen niet als rationele, genuanceerde wezens over elk onderwerp beslissen op basis van zijn eigen merites. Het is in dat verband tamelijk absurd dat zittende politici juist in de directe democratie een gebrek aan nuancering menen te moeten waarnemen.

Het is correct dat bij de meeste referenda (niet bij alle, zie onder) slechts gekozen kan worden tussen voor of tegen een voorstel. Maar uiteraard komt iedere parlementsbeslissing uiteindelijk ook tot stand doordat de parlementsleden voor of tegen stemmen. Wat de critici echter bedoelen is dat het beeldvormingsproces bij direct-democratische besluitvorming eerder ophoudt dan bij parlementaire besluitvorming. In principe is dit een reëel bezwaar. Bij klassieke referenda komen de initiatiefnemers met een uitgewerkt voorstel op de proppen, waaromheen vervolgens een publiek debat uitbreekt, maar de kiezers kunnen het voorstel niet meer wijzigen, alleen nog aannemen of verwerpen. In het parlement kunnen de volksvertegenwoordigers in veel gevallen tot vlak voor de stemming nog amendementen (wijzigingsvoorstellen) indienen. (Overigens lang niet in alle gevallen: bij bijvoorbeeld internationale verdragen, waaronder EU-verdragen, kunnen parlementen doorgaans niets meer wijzigen.)

Ter nuancering van dit beeld moeten wij opmerken dat de beeldvormingsfase van een volksinitiatief vaak plaatsvindt vóór de publieke lancering. Een volksinitiatief heeft op vele domeinen maar kans van slagen indien het door een brede coalitie van organisaties wordt gesteund. Het voorstel draagt daardoor reeds de stempel van de discussie en het overleg tussen de partners in zo'n coalitie. Extreme voorstellen zonder breed maatschappelijk draagvlak maken vrijwel nooit een kans. Anderzijds wordt de beeldvormingsfase in de huidige parlementaire praktijk vaak fors beknot door de frac-

tiediscipline en politiek marchanderen. Doorgaans bepalen politieke partijkopstukken hoe de fractie dient te stemmen en niet zelden is dat gebaseerd op koehandel tussen de politieke partijen. Indien de parlementsleden werkelijk naar eer en geweten zouden stemmen, zou de scheidinglijn tussen voor- en tegenstanders hoegenaamd nooit precies langs de partijgrenzen verlopen, terwijl dit momenteel voor de meeste stemmingen wel het geval is.

Bovendien is het heel goed mogelijk om referendumsystemen zodanig vorm te geven dat er wel ruimte is voor tussentijdse bijstelling en meerkeuze-opties. Er is steeds meer ervaring met dergelijke referenda. Eén mogelijkheid, die in Duitse deelstaten wordt toegepast, is de verbinding tussen petitierecht en referendum. Indien een burgergroep een wetgevend voorstel wil lanceren, kan hij reeds met een relatief klein aantal handtekeningen (bijvoorbeeld 0,2 procent van de kiesgerechtigden) het voorstel als petitie bij het parlement indienen. De volksvertegenwoordiging moet dan het voorstel van het volksinitiatief ofwel accepteren ofwel gemotiveerd verwerpen. Indien het voorstel door de volksvertegenwoordiging wordt aanvaard, heeft het volksinitiatief zijn doel bereikt. In het andere geval kan het initiatief toch doorgaan, met het ongewijzigde voorstel óf met een voorstel dat in het licht van de parlementaire aanmerkingen is aangepast. Het komt dan tot een referendum indien het volksinitiatief een hogere handtekeningdrempel haalt (bijvoorbeeld 2 procent van de kiesgerechtigden). Deze combinatie van petitierecht en referendum wordt in Californië verdedigd door onder meer de Amerikaanse 'League of Women Voters' en in Duitsland door de vereniging 'Mehr Demokratie' (zie hoofdstuk 5, Beieren).

Bovendien kan men de twee volgende maatregelen invoeren:

- Het parlement kan, indien het niet akkoord gaat met het volksvoorstel, een alternatief voorstel formuleren. Dit systeem bestaat bijvoorbeeld op nationaal niveau in Zwitserland en in Beieren. De kiezers hebben dan drie mogelijkheden: kiezen voor het volksinitiatief, kiezen voor het parlementair tegenvoorstel, of beide voorstellen verwerpen (de status quo).
- Het volksinitiatief kan zelfs het eigen voorstel terugtrekken ten voordele van het parlementaire tegenvoorstel. Die houding kan voor het volksinitiatief zinnig zijn indien het parlementaire tegenvoorstel veel elementen van het volksvoorstel bevat en handhaving van beide voorstellen zou kunnen leiden tot een meerderheid voor de status quo. Dit is bijvoorbeeld gebeurd met het Zwitserse volksinitiatief 'Boeren en consumenten – voor een natuurvriendelijke landbouw'. Het volksinitiatief beoogde om landbouwsubsidies voor te behouden aan bedrijven die aan bepaalde ecologische normen beantwoorden. Het parlement formuleerde een tegenvoorstel dat toch de essentie van het volksvoorstel behield. De initiatiefnemers trokken daarop hun eigen voorstel in en op 9 juni 1996 werd het parlementair tegenvoorstel door 77,6% van de kiezers goedgekeurd.

De integratie van het petitierecht en van het wetgevend volksinitiatief, eventueel aangevuld met de twee hierboven genoemde maatregelen, maakt het mogelijk de capaciteit van het parlement om tot weloverwogen voorstellen te komen, optimaal te benutten. De democratische productiviteit van het parlement zou door zo'n samenspel met wetgevende volksinitiatieven aanzienlijk worden verhoogd. Het petitierecht (soms burgerinitiatief genoemd), dat in sommige Europese landen bestaat, betekent op zichzelf weinig. De parle-

mentsleden zijn niet verplicht om iets met het volksvoorstel aan te vangen en het volksinitiatief heeft geen mogelijkheid om op de verwerping of passiviteit van het parlement te reageren. Maar als opmaat van het volksinitiatief krijgt het petitierecht ongetwijfeld een grote betekenis. Het geeft het volksinitiatief de kans om zijn voorstel te verfijnen op basis van de parlementaire bijdrage en het creëert een bijzondere band tussen volksinitiatief en parlement, hetgeen ook de legitimiteit van die laatste instelling ten goede komt.

Een bijkomende mogelijkheid, die eveneens door Californische de 'League of Women Voters' werd voorgesteld, is de verbinding van het volksinitiatief met hoorzittingen. Een volksinitiatief zou, in een vroeg stadium wanneer nog maar een relatief klein aantal handtekeningen is verzameld, binnen een bepaald wettelijk kader hoorzittingen kunnen inrichten, die tot verfijning van het voorstel kunnen leiden.

In Zwitserland vinden op kantonnaal niveau bovendien verschillende interessante experimenten plaats met meerkeuze-stemmingen. Het kanton Bern speelt hierbij een pioniersrol. De kiezers konden in Bern bijvoorbeeld kiezen tussen vijf verschillende voorstellen om het hospitaalsysteem van het kanton te reorganiseren (Beedham, 1996). Eveneens in Bern wordt geëxperimenteerd met een systeem waarbij de kiezers niet enkel ja of nee kunnen zeggen tegen een wetsvoorstel, maar waarbij ze ook amendementen kunnen indienen. Het is te vroeg om over dit systeem conclusies te trekken.

Er bestaan nog meer mogelijkheden, die tot op heden nergens werden uitgetest. Zo stelde Benjamin Barber (1984) voor om te laten kiezen langs een schaal van sterk nee, tot sterk ja.

Soms formuleren tegenstanders van directe democratie hun bezwaar nog in een andere vorm. Zij stellen dat burgers bij referenda allerlei zaken laten meespelen die niets het referendumvoorstel te maken hebben ('linking'). „Het referendum leent zich als instrument om algemeen ongenoegen te mobiliseren. Uitbreiding zal dan spaak lopen om redenen die niets met de uitbreiding te maken hebben“, stelde bijvoorbeeld toenmalig EU-commissaris Frits Bolkestein over een mogelijk Nederlands referendum over de uitbreiding van de Europese Unie (NRC Handelsblad, 9 september 2000). Het is echter vooral het representatieve systeem waar 'linking' aan de orde van de dag is. Bij verkiezingen spelen immers allerlei issues door elkaar, maar deze spaghetti moet leiden tot één druk op de stemknop. Waar Bolkestein op doelt, zijn niet door burgers geïnitieerde referenda – die zijn in Nederland nog steeds niet mogelijk – maar op een eenmalig, door de overheid uitgeschreven plebisciet (het enige „referendum“ wat de Nederlandse grondwet toelaat). In zo'n situatie is het inderdaad mogelijk dat andere onderwerpen in het publieke debat gaan meespelen. Burgers mogen immers niet zelf referenda initiëren en het voor hen is het maar afwachten wanneer ze de volgende kans krijgen om direct over een onderwerp te beslissen. De onvrede is dan vaak al opgehoopt en wacht op een kans om zich te ontladen. Maar wij pleiten in dit boek niet voor plebiscieten, maar voor authentieke directe democratie, waarbij burgers te alle tijde zelf initiatieven tot referenda kunnen lanceren. In de Zwitserse directe democratie is het fenomeen van 'linking' onbekend, om de eenvoudige reden dat burgers ten alle tijde over elk onderwerp kunnen beslissen en zelf volksinitiatieven kunnen lanceren.

Kortom, als politici werkelijk bezorgd zijn om 'linking' van losstaande onderwerpen, zouden ze meer directe democratie moeten toestaan.

## g. Strijdigheid met de 'representatieve democratie'

Dit argument wordt soms onderbouwd met de bewering dat het gezag van het parlement wordt ondermijnd door referenda, of door anderen dat het primaat van de politiek wordt bedreigd door referenda.

Noteer allereerst de drogreden: democratie wordt gelijkgesteld met 'representatieve democratie' alsof vertegenwoordiging (representatie) de essentie van democratie zou vormen. Het referendum zou dan de 'democratie' dan bedreigen. In werkelijkheid is niet vertegenwoordiging, maar volkssoevereiniteit de essentie van democratie. Niet alleen dictatoriale als Hitler en Stalin hebben zichzelf als vertegenwoordigers van het volk afgeschilderd, maar ook diverse absolutistische koningen uit de geschiedenis. Wij hebben in hoofdstuk 2 bevestigd dat een zuiver vertegenwoordigend stelsel in een specifiek geval een terechte invulling van democratie is, namelijk als de burgers het daarmee eens zijn. Vele onderzoeken geven echter eensluidend aan dat dat sinds de jaren '70 van de vorige eeuw niet meer het geval is; de grote meerderheid eist invoering van direct-democratische besluitvorming.

Ofwel, het argument dat het parlementaire gezag door referenda wordt aangetast doet niet ter zake. Het parlement is geen doel op zich; het parlement is er voor de democratie, de democratie is er niet voor het parlement. Het is onterecht om te vragen dat de democratie wordt beperkt om het parlement in ere te houden.

In zekere zin zal de invoering van directe democratie het parlement echter juist herwaarderen. Indien de directe democratie wordt ingevoerd, worden de burgers bij iedere parlementaire beslissing uitgenodigd tot impliciet vertrouwen. Indien burgers geen initiatief tot een referendum nemen nadat het parlement een wet aanneemt, dan kan dit immers worden opgevat als een impliciete motie van vertrouwen. In het puur representatieve systeem kunnen de kiezers zich niet tegen het parlement uitspreken; bijgevolg kan het ook zijn vertrouwen in het parlement niet uitspreken, zelfs niet impliciet. Men kan hooguit thuis blijven bij verkiezingen, maar niet-deelname kan op zeer verschillende manieren worden geïdentificeerd.

Precies omdat de mogelijkheid van een volksinitiatief steeds bestaat, zal het parlement ertoe gebracht worden om zijn taak in overeenstemming met de wil van de burgers te vervullen. De mogelijkheid van het parlement om bij te dragen tot het bijstellen van referendumvoorstellen, inclusief het parlementaire recht op het indienen van een alternatief voorstel, hebben we hierboven reeds vermeld.

Degenen die beweren dat referenda de publieke geloofwaardigheid van het parlement aantasten, moeten zich hierbij realiseren dat op dit moment – lang voordat de meeste landen op nationaal niveau serieuze direct-democratische rechten hebben ingevoerd – het publiek al lang geen vertrouwen meer heeft in het parlement. In 2002 voerde Gallup een monsterpeiling uit waarbij 36.000 personen uit 47 landen werden ondervraagd naar hun vertrouwen in 17 'instellingen'. Het lijstje bevatte onder meer het leger, de regering, het onderwijs, de media, de vakbonden, het IMF, de multinationals, enz. Op de ranglijst van het vertrouwen bungelde het parlement helemaal onderaan: 51 procent van de burgers heeft weinig tot geen vertrouwen in het parlement terwijl slechts 36 procent tamelijk tot veel vertrouwen heeft. Met name in Europese landen scoorde het parlement laag. Desgevraagd bevestigde

tweederde van de ondervraagden dat hun land niet volgens de wil van de meerderheid werd bestuurd. Op de vraag: 'Gaat het de goede kant uit met de wereld?', antwoordde in de meeste landen slechts een minderheid bevestigend: slechts 13 procent van de Duitsers, 14 procent van de Italianen, 23 procent van de Nederlanders en 25 procent van de Britten. Ofwel: degenen die graag het parlement in ere willen houden, zijn bezig een schijn hoog te houden. In werkelijkheid heeft de meerderheid al lang geen vertrouwen meer in het parlement, onder grotendeels representatieve systemen.

Sommige tegenstanders van referenda verwoorden het zo dat het primaat van de politiek door referenda wordt ondermijnd. Hun stille vooronderstelling is kennelijk dat 'politiek' hetzelfde is 'parlement en regering'. Maar in het ideale geval is de politiek een sfeer waarin alle burgers deelnemen. Zo bezien zal directe democratie niet iets afdoen van de belangrijkheid van de politiek, maar juist hieraan een krachtige impuls geven. Directe democratie kan leiden naar een bloeiend en creatief politiek leven.

Overigens moet de *directe* impact van het referendum op volksinitiatief niet worden overschat. In 1996, een topjaar voor de directe democratie in de VS, werden in alle Amerikaanse deelstaten totaal 102 door burgers geïnitieerde referenda ter stemming gebracht, terwijl de gekozen wetgevers in datzelfde jaar in alle deelstaten ruim 17.000 wetten aannamen. (Waters, 2002, p. 6) De helft van alle Amerikaanse deelstaten heeft een vaak zeer uitgebreide directe democratie, dus we mogen ervan uitgaan dat in de gemiddelde uitgebreide directe democratie dus nog steeds meer dan 99,9 procent van de wetten door verkozen politici worden aangenomen. Het is tamelijk absurd hierbij van een 'ontwrichting' van het wetgevend systeem door de directe democratie te spreken. Waar de critici wellicht op doelen is het *indirecte* effect van referenda: politici kunnen niet zomaar meer wetgeving doordrukken waarvoor geen steun onder de burgers bestaat, ze moeten rekening houden met opvattingen die bij diverse bevolkingsgroepen leven en vroegtijdig beginnen met steun opbouwen voor hun voorstellen. Maar wie kan daar nu eigenlijk bezwaar tegen hebben?

## h. Overbelasting en kiesmoeheid

Volgens dit argument vragen referenda te veel van de kiezers. Ze worden overvraagd en zijn minder geneigd om deel te nemen aan de verkiezingen. Die verliezen daardoor aan representativiteit, omdat vooral de economisch zwakkeren sneller afhaken.

In Zwitserland ligt de opkomst bij parlementsverkiezingen sinds decennia op zo'n 40 procent (de opkomst bij referenda op zo'n 50 procent); dat is lager dan de parlementsverkiezingen in Duitsland (ca. 80 procent) of de presidentsverkiezingen in Frankrijk (70-80 procent) of de Verenigde Staten (50-60 procent).

Een relatief lage verkiezingsdeelname wordt nogal eens aan referendummoedigheid toegeschreven. Als dat verband werkelijk bestaat, zou dit kunnen worden opgelost door een verhoging van de handtekeningdrempel, die in Zwitserland zeer laag is (100.000 voor een volksinitiatief, ofwel 2 procent van de kiesgerechtigden). Hierdoor zouden volksinitiatieven die gelanceerd worden door relatief kleine groepen maar de meeste mensen niet aanspreken, moeilijker tot stand kunnen komen.

Men moet met zulke conclusies echter voorzichtig zijn. In een puur representatieve democratie hebben de burgers vrijwel geen mogelijkheid om het beleid op welke wijze dan ook te beïnvloeden. Slechts om de paar jaar hebben zij een gelegenheid om te stemmen, die velen dan ook gretig aangrijpen. Er is in een zuiver representatief systeem immers een schrijnend onderaanbod aan inspraakmogelijkheid. In een goed ontwikkeld direct-democratisch systeem zijn vraag en aanbod inzake inspraakmogelijkheden meer in evenwicht en voelen de mensen zich vrijer om te kiezen tussen deelname aan de stemming of mandatering.

Er zijn bij ons dan ook geen onderzoeken bekend waarin een groot deel van de burgers zich uitspreekt voor minder referenda. Integendeel, de grote meerderheid van de burgers die nooit stemmen, zijn toch voorstander van directe democratie (Möckli, 1994, p. 184).

Hoge deelname aan referenda en verkiezingen is natuurlijk altijd toe te juichen. Maar een referendumopkomst van 10 of 20 procent is niet noodzakelijk een probleem. Het mandateringsprincipe speelt bij direct-democratische besluitvorming dezelfde essentiële rol als bij parlementsverkiezingen (zie hoofdstuk 2). Zelfs indien bij een volksstemming slechts 10 procent van de kiezers daadwerkelijk stemt, is het resulterend besluit nog steeds veel breder gedragen dan in het geval van een parlementaire stemming, waar slechts 0,005% van de kiesgerechtigden de knoop doorhakt. De 10 procent kiezers bij die directe volksstemming hebben evengoed een mandaat als de parlementairen. Ze hebben het voordeel dat zij veel talrijker zijn; anderzijds is het mandaat dat door de niet-stemmers aan de stemmers bij een referendum wordt gegeven, veel beperkter dan bij een verkiezing, omdat er maar één concrete beslissing op de agenda staat en geen principieel oneindige reeks beslissingen over allerlei mogelijke onderwerpen. Dat het mandateringsconcept niet louter theorie is, maar ook intuïtief bij de burgers leeft, blijkt o.a. uit het hierboven aangehaalde feit dat de grote meerderheid van diegenen die zelf nooit stemmen toch voorstander zijn van directe democratie. In een authentieke democratie moet iedere burger de vrijheid hebben om bij iedere verkiezing in te schatten of hij een mandaat aan zijn medeburgers wil geven of zelf wil stemmen. Het is daarbij perfect denkbaar dat een burger zichzelf te weinig talenten toeschrijft inzake maatschappelijke besluitvorming en systematisch gaat mandateren. Het essentiële is dat hij/zij en niemand anders over de eigen bekwaamheid oordeelt. Zowel afwezigheid van verkiezingen (openlijke dictatuur) als een systeem van stemplicht ontnemen de individuele mens die vrijheid om zichzelf in te schatten.

De politicoloog Kriesi heeft inderdaad aangetoond dat kennis van het ter stemming gebrachte onderwerp, samen met algemene politieke interesse, verreweg de belangrijkste factoren zijn voor deelname aan referenda in Zwitserland. Opleidingsniveau, inkomen en sociale status bleken maar een klein effect op deelname aan referenda (voor deelname aan Zwitserse verkiezingen is het effect zelfs nul). Ook blijken vrouwen, oudere nog wat meer dan jongere, iets minder vaak te stemmen bij referenda dan mannen, en stijgt de deelname aan referenda met het stijgen van de leeftijd om na een bepaald punt weer gedeeltelijk terug te zakken. Het bleek echter dat degenen die, naar eigen zeggen, 'volledig bewust' van het referendumonderwerp waren, 4 keer zo vaak deelnamen als personen die 'niet bewust' waren van het onderwerp. Het verband voor politieke interesse was slechts een fractie minder sterk. Gecombineerd namen personen die 'geheel be-

wust' waren van het referendumonderwerp en 'zeer geïnteresseerd' waren in politiek, 8 keer zo vaak deel aan referenda dan personen die 'niet bewust' waren van het onderwerp en zichzelf 'niet geïnteresseerd' in politiek noemden. (Kriesi, 2005, p. 118-122) Kortom: de belangrijkste reden voor niet-deelname is dat burgers over zichzelf oordelen dat ze niet voldoende kennis van het onderwerp hebben.

## **i. De vraagstelling kan worden gemanipuleerd**

Volgens dit bezwaar kan de vraag bij een referendum op misleidende wijze worden gesteld. Kiezers kunnen hierdoor tegen hun eigenlijke overtuiging stemmen. Zo beweert prof. Jan Gijssels (De Standaard, 5 november 1992): „Geen referendum of het wordt betwist wegens de wijze waarop de vraag wordt gesteld.“

In werkelijkheid is de vraagstelling vooral een probleem bij plebiscieten, niet bij directe democratie. Plebiscieten zijn niet-bindende volksstemmingen die door de regerende politici worden uitgeschreven en hierbij zetten zij vaak verschillende onderwerpen in één vraagstelling, en manipuleren ook andere voorwaarden (zie punt d voor meer informatie en voorbeelden).

In een authentieke directe democratie kunnen politici niet de vraagstelling of de spelregels ad-hoc aanpassen zoals het hen uitkomt. De wet stelt de voorwaarden voor de directe democratie en die zijn voor alle burgers – politicus of niet – gelijk. Bovendien is directe democratie moeilijk verenigbaar met volksstemmingen die door een regerende meerderheid worden uitgeschreven; enerzijds leiden ze altijd tot politiek misbruik en anderzijds zijn ze ook niet nodig, want het parlement en de regering beschikken al over een mandaat tot handelen. In de Zwitserse directe democratie zijn plebiscieten door de regerende meerderheid niet toegestaan. De wet omschrijft in welke gevallen een referendum gehouden wordt en geeft daar bindende regels voor (obligatoir referendum), daarnaast kunnen burgers handtekeningen inzamelen om een referendum te krijgen over een parlementaire wet (facultatief referendum) of een voorstel van burgers (volksinitiatief). Daarmee is de vraagstelling van het referendum steeds objectief gegeven, namelijk resp. de door het parlement aangenomen voorstel vergezeld met de vraag of men voor of tegen is (hierbij worden in Zwitserland en Californië altijd gestandaardiseerde, neutrale bewoordingen bij gebruikt), resp. het volksinitiatief dat door voldoende burgers moet zijn gesteund met een handtekening. Bij volksinitiatieven is het eenvoudig wettelijk te bepalen (zoals in Zwitserland het geval is) dat er geen twee losstaande onderwerpen in één volksinitiatief moet worden gezet. Aangezien in Zwitserland de titel van het volksinitiatief onderdeel is van de vraagstelling, kan de 'Bundeskanzlei' (het ministerie van algemene zaken) een volksinitiatief terugwijzen indien het een duidelijk misleidende titel heeft.

Er zijn echter nauwelijks tot geen gevallen die tot strijd over al deze zaken hebben geleid. Dat is niet alleen een kwestie van regelgeving, maar ook van democratische cultuur. Aangezien referenda en volksinitiatieven in staten als Zwitserland, Californië, Oregon, Beieren enz. aan de orde van de dag zijn, is het 'business as usual' voor politici en ambtenaren om hier op een transparante, burgervriendelijke manier mee om te gaan, net zoals de gewone verkiezingen doorgaans ook relatief vlekkeloos verlopen in Europese landen die daar lange ervaring mee hebben. Het is tamelijk ondenkbaar dat een

regerende politieke partij in bijvoorbeeld Nederland haar positie zou gebruiken om de verkiezingen te manipuleren door geknoei met spelregels. Op een dag zal het even ondenkbaar zijn dat Nederlandse politieke partijen hun macht aanwenden om direct-democratische besluitvorming naar hun hand te zetten, zoals de meeste nu nog wel geregeld doen.

Moelijkheden bij de vraagstelling kunnen vooral optreden in situaties waar men 'ja' moet stemmen indien men 'tegen' een bepaalde zaak is (of omgekeerd). Dit was bijvoorbeeld het geval bij de eerste referenda in Italië: in 1974 moesten de tegenstanders van de echtscheiding 'ja' stemmen (Budge, 1996). Het Belfort-referendum in Gent (1997) is een ander voorbeeld: de gemeenteraad had de vraag zodanig geformuleerd dat de tegenstanders van de Belfort-parking 'ja' moesten stemmen. De initiatiefnemers protesteerden hiertegen. Maar uiteindelijk bleek hun vrees ongegrond: de kiezers wisten wel degelijk hoe ze hun stem moesten uitbrengen. Er schijnt geen overtuigend voorbeeld te zijn van een referendum waarbij een meerderheid uiteindelijk in de minderheid werd gesteld doordat de kiezers de vraag verkeerd begrepen hadden.

Ten slotte, en ons verhaal wordt eentonig, moet ook hier weer worden opgemerkt dat de tegenstanders van directe democratie totaal andere criteria hanteren voor de representatieve en de directe besluitvorming. Bij representatieve besluitvorming tasten kiezers meestal verregaand in het duister omtrent de implicaties van hun stem. Ze kennen de verborgen agenda van de partijen niet, ze weten niet welke regeringscoalitie en welk regeringsprogramma zal ontstaan. Partijprogramma's zeggen weinig. Er staat bijvoorbeeld niet in welke punten men snel wil laten vallen bij coalitieonderhandelingen. Allerlei onderwerpen overvallen de burger na de verkiezing: allemaal 'details' die in de representatieve 'vraagstelling' volledig onzichtbaar blijven. In geval van direct-democratische besluitvorming is het beeld oneindig veel scherper: men weet bijna altijd vrij precies waarvoor of waartegen men stemt. Toch menen tegenstanders van het referendum uiterekend bij direct-democratische besluitvorming een probleem van 'dubbelzinnige vraagstelling' te moeten ontwaren.

## **j. Conservatisme c.q. bevlogen activisten**

Volgens sommigen zorgt het referendum ervoor dat noodzakelijke vernieuwingen worden geblokkeerd, omdat de bevolking de neiging heeft om de status quo willen te behouden. Anderen beweren juist weer dat bevlogen activisten de democratie via het referendum kunnen overnemen, omdat de zijgende meerderheid niet deelneemt aan referenda.

Wat vernieuwing echter precies inhoudt, en welke standpunten precies links of rechts zijn, is echter een politiek oordeel dat niet aan technocraten overgelaten moet worden. De Groene partijen in bijvoorbeeld Duitsland en Nederland zijn uit progressieve overwegingen vóór verdergaande Europese integratie, terwijl hun zusterpartijen in Scandinavië en Groot-Britannië vanuit om even zo progressieve redenen juist zeer eurosceptisch zijn. En als progressieve partijen het terugschroeven van de sociale zekerheid proberen te blokkeren die door regerende conservatieven als een 'noodzakelijke modernisering' wordt aangemerkt, is dat dan progressief of conservatief?

Als we naar de rol van politici kijken is het overigens natuurlijk ook zo dat zij in sommige opzichten halstarrig vernieuwingen tegen houden. Directe democratie is zelf



een voorbeeld, evenals de invoering van schoolvouchers die het onderwijs uit de greep van de staat bevrijdt. Het is gemakkelijk te beargumenteren dat dit vernieuwingen zijn zonder welke de samenleving in de 21<sup>e</sup> eeuw maar moeilijk kan functioneren; een grote meerderheid van de bevolking is voor beide maatregelen gewonnen maar politici houden ze tegen omdat ze belang hebben bij de status quo. In andere opzichten zijn politici juist 'progressiever' dan burgers maar heeft dit duidelijk negatieve gevolgen. Zo zagen we hierboven onder punt b dat politici over het algemeen een grotere collectieve sector willen dan burgers (ook uit eigen belang, omdat hierdoor de macht van politici wordt vergroot). Daardoor leiden zuiver vertegenwoordigende systemen naar grotere begrotingstekorten dan direct-democratische.

Een integrale democratie beschikt zowel over instrumenten om politici die te ver voor de troepen uit lopen, af te remmen (het facultatief en obligatoir referendum) als wel over instrumenten waarmee de bevolking het gaspedaal kan indrukken als gekozen politici niet snel genoeg overstag willen (het volksinitiatief). Wij pleiten voor invoering van de rem en het gaspedaal. Het zijn juist de tegenstanders van referenda die, als ze bijvoorbeeld in een regeringscoalitie gedwongen worden om een vorm van referendum in te voeren, de directe democratie veelal het liefst beperkt zien tot het relatief onschuldige facultatieve referendum, waarmee burgers inderdaad alleen maar 'nee' kunnen zeggen tegen door politici aangenomen wetten. Dit is momenteel in Nederland het geval.

Een blik op de referendumpraktijk in Zwitserland en Amerikaanse deelstaten laat zien dat conservatieve en progressieve groeperingen wisselend succes hebben bij referenda. In Zwitserland werd het volksinitiatief decennialang vooral gebruikt door progressieve groeperingen terwijl het facultatief referendum meer door conservatieve groepen werd aangegrepen; de laatste jaren is dit verschil echter kleiner geworden. Progressieve groepen kregen de laatste decennia onder andere meerderheden voor verstrekking van heroïne aan verslaafden, bescherming van werknemers m.b.t. de 24-uurs-economie, toetreding tot de Verenigde Naties, ondersteuning van milieuvriendelijke landbouw, de bepaling dat doorgaand vrachtvervoer vanaf 2004 per spoor moet, opname van een anti-racisme-artikel in de Zwitserse grondwet, verhoging van de belasting op benzine, strafbaarstelling van verkrachting binnen het huwelijk, de beperking van gentechnologie, invoering van de vervangende dienstplicht, een moratorium op de bouw van kerncentrales, diverse belastingen op het gebruik van auto's en vrachtwagens, en afschaffing van de doodstraf ook in oorlogstijd. Conservatieven kregen onder meer de volgende maatregelen aangenomen: levenslange gevangenisstraffen voor zedendelinquenten die door deskundigen zeer gevaarlijk en onbehandelbaar worden geacht, diverse regels om begrotingstekorten tegen te gaan, het beëindigen van diverse overheidssubsidies, evenals het afwijzen van diverse progressieve voorstellen van de zijde van de regering of volksinitiatieven. (Butler en Ranny, 1994; Kaufmann et al., 2005)

De laatste decennia hebben 'progressieve' groeperingen in Californië via referenda onder meer betere milieuwetgeving gekregen, gebruik van marihuana voor medische doeleinden gelegaliseerd, het minimumloon verhoogd, de invloed van geld bij verkiezingen beperkt, de belasting op sigaretten verhoogd, diverse giftige stoffen verboden, diverse maatregelen ter bescherming van dieren verkregen, minima ingesteld voor schoolbudgetten en diverse informatieplichten ingesteld ten bate van consumenten en kiezers. Conservatieven

verkregen onder meer een meerderheid voor verlagingen van de inkomstenbelasting en de onroerend-goedbelasting kregen, strengere staffen voor recidivisten, beëindiging van tweetalig onderwijs, beëindiging van 'positieve discriminatie', het afsluiten van bepaalde overheidsdiensten voor illegale immigranten, de toelating van commerciële arbeid voor gevangenen, en een verplicht referendum in geval van verhogingen van lokale belastingen en tarieven (Allswang, 2000). Hajnal en Louch (2001, p. vii) hebben vastgesteld dat gedurende de jaren '80, aanhangers van de Democraten en de Republikeinen beide precies dezelfde kans hadden om bij volksstemmingen aan de winnende kant te staan, namelijk 62 procent; in de jaren '90 bevonden aanhangers van de Republikeinen zich slechts 2 procent vaker aan de winnende zijde dan aanhangers van de Democraten. Zij houden elkaar daarmee nagenoeg in evenwicht.

De bewering dat, andersom, gepassioneerde activisten de directe democratie kunnen kapen om hun extremistische voorstellen erdoor te krijgen, kan eveneens nauwelijks onderbouwd worden. Uit de Zwitserse en Amerikaanse praktijk blijkt dat de kiezers vrij voorzichtig zijn. Indien activisten een voorstel aangenomen willen krijgen, moeten ze het volksinitiatief gebruiken. In hoofdstuk 5 zagen we reeds dat in Zwitserland slechts 10 procent van de volksinitiatieven door de kiezers worden goedgekeurd; in Californië is ligt dit op 40 procent (maar worden vele volksinitiatieven achteraf nog vernietigd door de rechtbanken, waardoor het uiteindelijke aantal ook weer dichtbij de 10 procent komt). In geval van twijfel stemmen kiezers doorgaans tegen een volksinitiatief.

In sommige opzichten hebben gepassioneerde minderheden juist meer kans binnen strikt vertegenwoordigende systemen. Zij hoeven daar immers maar een klein aantal politici te overtuigen. De Europese supranationalisten zijn een typisch voorbeeld van een kleine, activistische groep die via de vertegenwoordigende stelsels een veel grotere invloed hebben gehad op de ondemocratische ontwikkeling van de Europese Unie (onder andere tot uitdrukking komend in het project van de Europese Grondwet) dan ze in een directe democratie gehad zouden hebben. De enige reden dat de Europese Grondwet voorlopig van de baan is, is het houden van referenda in Nederland en Frankrijk.

## k. Betere instrumenten dan het referendum

De eerste reactie van politici wanneer ze worden geconfronteerd met de roep om directe democratie, is deze gewoon te negeren. Als de roep echter aanhoudt en sterker wordt, komt er een moment waarop negeren niet meer lukt. Vaak gaan politici, en degenen die zich met hen identificeren, er dan toe over om alternatieve maatregelen voor te stellen die enerzijds moeten laten zien dat zij niet doof zijn voor de roep om meer democratie, maar anderzijds niet zo gevaarlijk zijn voor de zittende machthebbers dan referenda op volksinitiatief. Dit wordt vervolgens gebracht als een poging om instrumenten met een 'betere' werking dan referenda te vinden. Dit is bijvoorbeeld het geval in België, waar directe democratie onder druk van massale demonstraties (de 'witte marsen') in de tweede helft van de jaren '90 hoog op de politieke agenda stond, maar waar politici inmiddels hun oude houding aan het herwinnen zijn en hun eerdere steun aan referenda op volksinitiatief intrekken.

De journalist Filip Rogiers haalt in dat verband het pleidooi van de Belgische politicus Dirk Holemans aan voor 'dialogi-

sche' in plaats van 'directe' democratie: „Dialogische democratie, dixit Holemans, verschilt grondig van directe democratie. Bij het laatste doet het marktmodel zijn intrede in de politiek. Het vertrekt van de gedachte dat als je een enquête houdt, je ook een inzicht krijgt in wat leeft in een samenleving. Terwijl democratie juist betekent dat je mensen in staat stelt om hun eigen visie te bevragen en eventueel te veranderen. Alleen zo krijg je een maatschappelijk draagvlak voor noodzakelijke veranderingen.“ Dialogische democratie „is geen directe democratie, het staat ver van het noteren en optellen van meningen, ja's en nee's. Het is evenmin een schaamlapje om de representatieve democratie meer legitimiteit te geven. Het is gewoon zeer prozaïsch, democratie als een werkwoord. Een klassiek voorbeeld is de formule van de burgerpanels. In een stad of een gemeente wordt rond een concreet onderwerp een representatieve groep van burgers verzameld. Zij krijgen alle kansen en middelen om zich een gedegen mening te vormen. Ze kunnen getuigen en experts horen. Op het einde van de rit vellen ze een oordeel, ze stellen een oplossing voor. Dat moet geen consensus zijn, geen eenheidsworst. Ook de burgers die in het zand bijten, begrijpen op zijn minst het waarom van de uiteindelijke beslissing. Er is dialoog geweest, confrontatie, meningen zijn bijgesteld.“ (Knack, 19 februari 2000)

De techniek van deze argumentatie tegen de directe democratie is duidelijk. Eerst wordt directe democratie via referenda op volksinitiatief voorgesteld als een soort marktenquête, zonder enige maatschappelijke discussie of beeldvorming. Dat kan uiteraard niemand echt aantrekkelijk vinden. Daar tegenover wordt dan het alternatief geplaatst van de dialogische democratie, waar de burgers wel informatie inwinnen, met elkaar in discussie gaan en eventueel van mening veranderen. De begripsverwarring die hier wordt doorgevoerd is die tussen twee tegenstellingen: 'wel maatschappelijke beeldvorming' versus 'geen beeldvorming', en 'wel volkssoevereiniteit' versus 'geen volkssoevereiniteit'. Holemans en Rogiers verwerpen het referendum op volksinitiatief op basis van de eerste tegenstelling (maatschappelijke beeldvorming is gewenst en onverenigbaar met het referendum), om dan een alternatief te promoten dat zogenaamd wél beeldvorming garandeert maar, helaas, de volkssoevereiniteit opgeeft.

Het is echter absurd om te beweren dat een referendum op volksinitiatief niet gepaard kan gaan met een intensief proces van maatschappelijke beeldvorming. Sterker, a priori zal het maatschappelijke debat veel intensiever zijn bij bindende referenda dan bij burgerpanels, omdat er in het eerste geval veel meer burgers aan het proces deelnemen die bovendien meer gemotiveerd zijn om te discussiëren omdat ze weten dat zij daadwerkelijk de eindbeslissing nemen. Rogiers noch Holemans doen dan ook geen enkele moeite om hun vooronderstelling te adstrueren. Ze stellen gewoon de onverenigbaarheid van volksreferendum en maatschappelijke beeldvorming voor als iets evidents en hopen dat de lezer zal volgen. Vervolgens worden 'alternatieven' (zoals burgerpanels) voorgesteld als werkwijzen die wél maatschappelijke beeldvorming garanderen, terwijl aan de soevereiniteitsvernietiging die aan dit 'alternatief' kleeft zo weinig mogelijk aandacht krijgt en sluipenderwijs als iets aanvaardbaars wordt voorgesteld. Rogiers impliceert dat de burgers zich niet op eigen initiatief verzamelen, maar dat „...een representatieve groep wordt verzameld“. Door wie? Rogiers zegt het niet, maar het antwoord is natuurlijk: door de zittende politici. De burgers vormen zich niet soeverein een mening, nee: „...ze krijgen alle kansen en middelen om

zich een gedegen mening te vormen“. Krijgen? Van wie? Alweer blijft het expliciete antwoord uit. En aan het einde van de rit beslissen de burgers niet soeverein, nee, ze „...stellen een oplossing voor“. Aan wie? En wie aanvaardt of verwerpt de oplossing? Het impliciete antwoord luidt opnieuw: de politici.

De politicoloog Van Praag (2000) heeft systematisch het facultatief referendum vergeleken met twee andere instrumenten van 'participatieve democratie' die onder Nederlandse politici populair zijn: de burgerenquête (ook wel burgerforum of burgermonitor genoemd) en de interactieve beleidsvorming (ook wel open plan-proces genoemd). In de burgerenquête worden een vaste, representatieve groep burgers in opdracht van ambtenaren of politici regelmatig ondervraagd over allerlei onderwerpen. In de interactieve beleidsvorming werken ambtenaren en burgers samen in intensieve workshops aan een bepaald politiek voorstel (de in Duitsland regelmatig gebruikte 'Planungszelle' lijkt hier in veel opzichten op).

Van Praag wijst erop dat de burgerenquête en de interactief beleidsvorming worden gehouden op initiatief van de overheid, terwijl het referendum op initiatief van burgers wordt gehouden; dat bij de burgerenquête en de interactieve beleidsvorming er veel minder intensief publiek debat is en veel minder burgers betrokken zijn is dan bij het referendum; dat de positie van de ambtenaren en politici veel dominant is bij de burgerenquête en de interactieve beleidsvorming dan bij het referendum. Van Praag concludeert dan ook dat het referendum daarom een instrument is ten dienste van de burgers is en dat de burgerenquête en de interactief beleidsvorming instrumenten zijn ten dienste van de beleidsmakers.

Frappant is overigens dat Van Praag, die onderzoek naar het publieke debat bij diverse gemeentelijke referenda in Nederland verrichtte, er juist op wijst dat de meningsvorming van burgers bij burgerenquêtes veel minder gedegen is dan bij referenda: „Van belang is bovendien dat bij een enquête burgers hun mening wordt gevraagd over onderwerpen waar ze veelal niet of nauwelijks over hebben nagedacht. Het gevaar bestaat daardoor dat de via een enquête vastgestelde opinie van burgers een momentopname vormt die onder invloed van nieuwe argumenten weer gemakkelijk kan veranderen. Dat geldt zelfs, alhoewel in mindere mate voor een keuze-enquête, waarbij burgers gestimuleerd worden na te denken over alternatieve beleidsideeën. Dit bezwaar geldt veel minder tegen een referendumuitslag. Het voordeel van een door een referendum uitgelokt publiek debat is dat alle burgers gedurende langere tijd met verschillende argumenten worden geconfronteerd. De meningsvorming onder de burgers is meestal na enkele weken beter uitgekristalliseerd en zal minder gemakkelijk onder invloed van nieuwe informatie veranderen.“

Het referendum komt dan ook uit de bus als de populairste bestuurlijke vernieuwing onder de bevolking. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (1999, p. 37) peilde in 1998 de steun onder de Nederlandse bevolking voor vijf voorgestelde vernieuwingen. Het hoogste scoorde het referendum met 80 procent voorstanders, daarop gevolgd door invoering van de gekozen burgemeester (71 procent), het districtenstelsel voor de parlementsverkiezingen (55 procent), invoering van de gekozen minister-president (54 procent) en invoering van de republiek (10 procent). Hetzelfde was het geval bij precies dezelfde vraagstelling in 1972, toen het referendum aan kop ging met een percentage voorstanders van 62 procent.

## I. Gevaar voor het land

Dit argument is onder andere in België vaak aangehaald.

Ook hier dient eerst en vooral opgemerkt dat het land er is voor de mensen en niet de mensen voor het land. Indien een land alleen kan blijven bestaan door onderdrukking van de democratische ontwikkeling, dan heeft dat land geen reden van bestaan, omdat het blijkbaar door de mensen zelf niet wordt gewild.

De Belgische ‘koningskwesie’ – de discussie over de terugkeer van koning Leopold na de Tweede Wereldoorlog – kan in geen geval worden aangehaald als een argument tegen de directe democratie. Men moet een scherp onderscheid maken tussen beslissende referenda op volksinitiatief en zogenaamde ‘plebiscieten’ of ‘volksraadplegingen’ die door de regering meerderheid worden uitgeschreven om een bijzondere legitimatie voor hun eigen plannen te creëren (zie punt c voor meer informatie en voorbeelden).

In het geval van de koningskwesie was de volksraadpleging een laatste redmiddel voor de politieke elite om uit de patstelling te raken die was ontstaan binnen het representatieve systeem. Pas nadat dit systeem compleet was vastgelopen, werd op de deus ex machina van het plebisciet een beroep gedaan.

De volksraadpleging van 1950 was in alle opzichten een kwalijke karikatuur van direct-democratische besluitvorming. Allereerst was het verkiezingsresultaat niet bindend (en uiteindelijk was het ook de minderheid die in deze zaak haar zin kreeg). Ten tweede kwam die volksraadpleging er niet op initiatief van het volk, maar op initiatief van de politieke klasse, nadat die zelf de zaak volledig in het honderd had laten lopen. Ten derde hanteerde iedere politieke partij, en de koning zelf, andere maatstaven voor de interpretatie van de uitslag. „Tijdens de regeringsvorming Eyskens I, in de zomer 1949, formuleerden de socialisten de 66%-eis, de liberalen maakten een onderscheid: 70% of meer betekende voor hen een onmiddellijke terugkeer van de koning, minder dan 55% zou abdicatie moeten meebrengen en een cijfer tussenin zou als inlichtingselement voor het parlement dienen. (...) Voor Paul-Henri Spaak volstond een 66%, nationaal geteld, maar BSP-voorzitter Buset eiste minimaal een 60%-meerderheid

in Wallonië, in Brussel, én in Vlaanderen. Toen het debat rond de volksraadpleging zich verder toespitste, werden nog andere drempels geformuleerd.“ (Dewachter, 1992) De koning zelf legde de drempel op 55%, maar uiteindelijk kwam er binnen de politieke klasse geen enkele algemeen aanvaarde afspraak over de interpretatie van de uitslag tot stand. Geen wonder dat het hele gebeuren in chaos uitmondde. In heel België stemde 58 procent van de kiezers voor terugkeer, waarbij een meerderheid in Vlaanderen voor terugkeer stemde maar een meerderheid in Wallonië tegen. Toen de uitkomst vervolgens door een aantal maatschappelijke groeperingen en partijen niet werd geaccepteerd, en deze tegen de terugkeer van de koning poogden te blokkeren, trad Leopold alsnog af.

De koningskwesie wordt aangehaald als voorbeeld om te laten zien dat de verschillende taalgemeenschappen verschillend kunnen stemmen en dat dat het land kan splitsen. Twee fundamentele opmerkingen moeten hier worden gemaakt. Ten eerste is het niet zo dat verschillende stemuitslagen binnen verschillende taalgroepen automatisch een federale eenheid bedreigen. In Zwitserland zijn er meerdere voorbeelden van zulke uiteenlopende stemmingsresultaten. Zo stemde in december 1992 de meerderheid van Franstalige Zwitsers voor de toetreding van hun land tot de Europese Economische Ruimte, terwijl de meeste Duitstaligen tegen stemden (wat uiteindelijk nationaal de meerderheid opleverde). En in september 1997 stemden de meeste Duitstalige Zwitsers in met een vermindering van de werkloosheidsvergoeding, terwijl de Franstaligen deze wet met een grote meerderheid verwierpen (wat uiteindelijk nationaal ook een nipte meerderheid opleverde). Deze uitslagen hebben niet geleid tot ‘communautaire spanningen’. Ten tweede zullen zulke problemen zich veel minder stellen indien binnen een consequente federalistische staatsstructuur wordt gewerkt. Alleen over die aangelegenheden die uit de aard van de zaak zelf op breder niveau besloten moeten worden, moet ook op dat hogere niveau worden gestemd. De logische uitkomst van de koningskwesie zou, binnen een federalistische context, geweest zijn dat Vlaanderen de monarchie zou behouden en Wallonië niet, want er is in het geval van de koningskwesie geen enkele zakelijke reden waarom één gemeenschap zich op dit punt zou moeten neerleggen bij de meerderheid in een andere gemeenschap. Het probleem ontstond dus mede doordat de besluitvorming plaatsvond in een autoritaire en subsidiaire staatscontext.

### 6-1: Hoe na de Tweede Wereldoorlog de directe democratie in Duitsland stilzwijgend werd afgevoerd

Na de Eerste Wereldoorlog werd het keizerrijk Duitsland een republiek en Berlijn werd de hoofdstad. In 1919 werd de grondwet van de Weimarrepubliek van kracht en daarin was naar Zwitsers voorbeeld het principe van het referendum opgenomen. In de praktijk kon het referendum echter niet werken, vooral omdat een 50%-deelnamequorum werd opgelegd. Strikt genomen gold dit quorum volgens de grondwet enkel voor het correctief referendum en niet voor het volksinitiatief. Maar in de praktijk werd de drempel ook voor volksinitiatieven geëist.

Er zijn uiteindelijk slechts twee referenda tot stand gekomen en deze mislukten allebei omdat het deelnamequorum niet

werd gehaald. In 1926 kwam een initiatief tot stand over de onteigening van adellijke eigendommen. De grote landadel vroeg voor de bezittingen die na de Eerste Wereldoorlog waren onteigend, een enorme schadevergoeding en de staat kon die, in een tijd van exploderende inflatie, slechts opbrengen door de gewone burgers zwaar te belasten. Het volksinitiatief dat hiertegen inging, werd opgestart door de communistische partij; de socialisten en vele burgergroepen sloten zich aan. Tegen dit initiatief kwam dan ‘de moeder van alle boycotacties’ tot stand: de machtige aanhangers van de adel riepen openlijk, en met steun van een groot deel van de pers, tot boycot op. Omdat in die omstandigheden alleen de voorstanders van het initiatief gingen stemmen, werd het geheim van de stemming de facto opgeheven. Vooral op het platteland bleven veel arbeiders thuis, na bedreiging door landbezitters en fabrikanten. Uiteindelijk ging toch nog 39% van de kiesgerechtigden stemmen, waarvan er zich 98,5% voor het initiatief uitspraken. De drempel van

50% werd dus niet gehaald en de landadel won dank zij het deelnamequorum. In 1929 werd nog een tweede referendum georganiseerd door rechtse partijen over de kwestie van de herstelbetalingen. Voor dit referendum kwamen uiteindelijk slechts 14,6% van de kiezers opdagen, en de uitkomst was dus ook ongeldig. In 1932 lanceerden de socialisten nog een volksinitiatief dat loonsverhoging vroeg. In die tijd was het parlement reeds verlamd en werkte de regering via noodverordeningen. De regering reageerde op het socialistische initiatief met een loonsverhoging, waarna het volksinitiatief voortijdig werd stopgezet.

Er is dus nooit een volksinitiatief met formeel succes bekrond onder de Weimar-republiek. Alle wetgevende macht bleef uitgaan van het parlement. Dit parlement droeg in maart 1933 alle macht over aan Adolf Hitler via het beruchte 'Ermächtigungsgesetz', hoewel de nazi's bij geen enkele verkiezing een meerderheid van de Duitse burgers achter zich kregen.

Daarmee is overigens ook de bewering dat de nazi's via de democratie aan de macht zijn gekomen, ontkracht. De nazi's kwamen in werkelijkheid via het *representatieve stelsel* aan de macht. De meerderheid van de burgers hebben nooit op de nazi's gestemd, op een moment dat de nazi's de meeste van hun werkelijke plannen nog geheim of in het vage lieten. Het is nagenoeg ondenkbaar dat wanneer de nazi's hun werkelijke plannen – inclusief het plegen van genocide en het beginnen van oorlogen – via directe democratie aan de bevolking hadden voorgelegd, deze een meerderheid van de kiezers zouden hebben gekregen. Wat Hitler zelf vond van (directe) democratie, moge blijken uit zijn pleidooi tegen 'parlementaire democratie' in 'Mein Kampf': „Die staat tegenover de ware Germaanse democratie van een vrije keuze voor een leider met diens verplichting tot de volledige overname van alle verantwoording voor zijn doen en laten. In deze [Germaanse democratie] zijn er geen volksstemmingen over afzonderlijke vraagstukken, maar wordt slechts één persoon aangesteld, die dan met zijn vermogen en zijn leven voor zijn beslissing moet instaan.“ (Hitler, 1925, 1943, p. 99) In een rede op 29 april 1937 voor 800 partijgenoten over „de Führerstaat“ sprak Hitler zich nog duidelijker uit: de staat „heeft het recht om dictatoriaal geweld te gebruiken, en de plicht om de anderen te dwingen om haar te gehoorzamen. Daarom is onze staat ook helemaal niet gebouwd op referenda, dat wil ik benadrukken. Daarentegen is het ons streven om het volk te overtuigen van de noodzakelijkheid van datgene wat gebeurt. (...) Men kan tegen mij zeggen: 'Ja, maar u heeft toch ook een volksstemming gehouden.' Ik heb echter eerst gehandeld. Eerst heb ik gehandeld, en pas daarna heb ik de rest van de wereld willen laten zien dat het Duitse volk achter mij staat. Daarom ging het. Als ik ervan overtuigd was geweest dat het Duitse volk hier misschien niet geheel met ons mee kon gaan, had ik toch gehandeld, maar had ik geen volksstemming uitgeschreven.“ (Integrale rede afgedrukt in Frei, 1987, p. 190-195) De nazi's hebben kort geflirt met het idee van de volksvergadering. Vanaf 1933 werden op vele plekken in Duitsland zogenaamde „dingplaatsen“ (de „ding“ was de naam van de vroegere Germaanse volksvergadering) gebouwd, die echter niets met direct-democratische besluitvorming te maken hadden, maar waar de bevolking geacht werd om passief naar propaganda-bijeenkomsten van de nazi's te kijken. Maar al vanaf 1935 wilden de nazi's hiervan af en zij verboden het verdere gebruik van de dingplaatsen (<http://de.wikipedia.org/wiki/Thing>).

In 1948 werd in Bonn een (niet door het volk verkozen) 'Parlementaire Raad' geïnstalleerd die een nieuwe grondwet voor West-Duitsland moest ontwerpen. Merkwaardig genoeg werden in deze Raad 'de ervaringen van Weimar' ingeroepen om geen directe democratie in West-Duitsland in te voeren. Deze absurde interpretatie van de vooroorlogse Duitse geschiedenis werd met name verspreid door de eerste naoorlogse bondspresident, Theodor Heuss. Heuss was in 1933 één van de parlementsleden die, hoewel geen nazi-aanhanger, toch mede het 'Ermächtigungsgesetz' goedkeurde. Heuss schreef, in een inleiding bij de naoorlogse West-Duitse grondwet: „De plebiscitaire vormen van democratie (...) die de Weimarrepubliek uit de Zwitserse geschiedenis overnam, zijn geschrapt uit de Duitse wetgevende techniek. Men heeft het goedkoop verwijt gelanceerd dat de Parlementaire Raad hiermee het volk een fundamenteel democratisch element heeft ontnomen. Maar na de ervaringen uit het verleden leek het de elementaire plicht van de Raad om de nog wankele staat niet tot het jachtgebied van demagogen te maken.“ (Weihrauch, 1989, p. 40)

Met andere woorden: de gevolgen van het falen van de parlementaire democratie werden ingeroepen om de directe democratie te schrappen. De gevolgen voor de Europese geschiedenis waren groot. Indien zich na de Tweede Wereldoorlog in Duitsland, min of meer naar Zwitsers voorbeeld, een direct-democratische politieke praktijk had kunnen ontwikkelen, zou de democratische wereldkaart er op het einde van de 20ste eeuw zeer anders hebben uitgezien.

Bijzonder merkwaardig is dat in de grondwet van de voormalige DDR (het communistische Oost-Duitsland) en van Berlijn aanvankelijk wel het referendum op volksinitiatief was voorzien. De SED – de eenheidspartij die ontstond door de gedwongen fusie van de socialistische en communistische partijen in de Sovjetzone – voerde vlak na de oorlog zelfs actief campagne voor het direct-democratisch ideaal. In feite streefde deze partij daarmee gewoon een doelstelling na die in de socialistische programma's uit de 19de eeuw reeds stond vermeld. Er werden effectief ook enkele volksstemmingen doorgevoerd, bijvoorbeeld over de onteigening van oorlogsmisdadigers. Na de opdeling van Duitsland verwierf de SED onder Sovjetvoogdijenschap de regeringsmacht in Oost-Duitsland en de belangstelling voor de directe democratie verdween geheel. Niettemin bleef de directe democratie in de grondwet van de DDR voorzien tot in 1968 (het jaar van de Praagse lente) deze bepaling in alle stilte werd geëlimineerd.

Ook in West-Berlijn was na de Tweede Wereldoorlog direct-democratische besluitvorming grondwettelijk voorzien. Alle politieke krachten in Berlijn hielden rond deze grondwettelijke mogelijkheid de diepste discretie in acht en in 1974 werd de bepaling geschrapt, in alle stilte en zonder enig publiek debat.

De tegenstanders van de directe democratie bevonden zich blijkbaar aan beide zijden van het Ijzeren Gordijn.

## 6-2: Over opkomstplicht

België en Griekenland zijn de twee laatste Europese landen met opkomstplicht. Het zijn tevens landen met een uitzonderlijk hoge overheidsschuld, met een verhoudingsgewijs sterk ontwikkelde zwarte economie en zonder enige vorm van beslissend referendum (situatie eind 2006).

De opkomstplicht wordt in België verdedigd door de christen-democraten en de socialisten. Het eerste argument luidt dat zonder opkomstplicht vooral de maatschappelijk zwakkeren afhaken, waardoor de representativiteit van de kiesuitslag wordt aangetast. Bij opkomstplicht wegen alle sociale klassen op gelijke wijze door bij de (weliswaar indirecte) maatschappelijke besluitvorming.

Dit argument is om meerdere redenen twijfelachtig. Opkomstplicht produceert geen bekwaamheid tot het uitbrengen van een verantwoorde stem, maar werkt het uitbrengen van proteststemmen of blankostemmen in de hand. Men kan zelfs betogen dat afschaffing van de opkomstplicht juist de aandacht richt op de groepen die het minst tot deelname aan het stemmen neigen. Precies omdat de passieve groep in veel gevallen kan beslissen over meerderheid of minderheid, kan ze de aandacht van de politieke partijen naar zich toezuigen, want bij hen zijn stemmen te winnen (dit argument wordt bijvoorbeeld gegeven door de Agalev-politicus Boutmans, *Gazet van Antwerpen*, mei 1997). In Zwitserland stemt ongeveer 30% van de kiesgerechtigden altijd, ongeveer 45% stemt selectief en ongeveer 25% is zo goed als niet mobiliseerbaar (Möckli, 1994, p. 206). Er is dus een grote groep 'mobiliseerbaren', waarnaar de politieke overtuigingsarbeid zich kan richten. Het is ver van duidelijk of het door Boutmans voorspelde effect inderdaad een rol speelt in landen zonder opkomstplicht. Maar evenmin is bewezen dat opkomstplicht leidt tot betere behartiging van de groepen die het minst tot deelname aan het stemmen neigen. Uiterst rechtse partijen halen bijvoorbeeld een groot deel van hun stemmen bij kiezers uit de zwakke sociale groepen terwijl zij op economisch en sociaal vlak allerminst de belangen van die groepen verdedigen.

Een argument tegen de opkomstplicht is dat hierdoor de intrinsieke motivatie voor deelname aan de stemming wegvault. Wie verplicht wordt tot deelname aan de stemming, doet dit niet meer uit eigen wil en inzicht. En zo'n vrijwillige deelname is precies een daad die niet op egoïstische berekening gestoeld kan zijn. De economische opbrengst die het stemmen voor de individuele burger kan hebben, is immers nihil vergeleken met de kosten van deelname aan het stemmen, zoals de tijd die het kost. Voor een 'calculerende burger' is het stemmen dus niet rationeel. Toch stemmen mensen, en dat doen ze kennelijk vanuit niet-egoïstische motieven. Mogelijk schatten ze de opbrengst voor zichzelf verkeerd in, maar veel waarschijnlijker stemmen ze uit solidariteit met een groep, uit burgerschapszin, of uit principe. Vrijwillige deelname aan het stemmen is reeds een vorm van sociaal kapitaal, en dat sociaal kapitaal wordt vernietigt wanneer de deelname aan het stemmen wordt verplicht.

Verdedigers van de opkomstplicht beschouwen deelname aan het stemmen tevens als een burgerplicht. Onze samenleving kent verschillende dergelijke plichten. Zo wordt iedere burger geacht hulp te bieden aan iemand die in nood is of – indien hij of zij daartoe wordt opgeroepen – te zeten in een jury bij een assisenzaak of in een stembureau bij verkiezingen. De opkomstplicht weerspiegelt in deze optiek onze morele plicht om ons te bekommeren om het reilen en zeilen van de samenleving, om ons naar best vermogen een oordeel te vormen over mogelijke oplossingen en om dit oordeel zorgvuldig uit te spreken.

Dit argument moet ernstig worden genomen. Er bestaan vormen van bijstand die burgers elkaar redelijkerwijs niet kunnen onthouden en men kan bepleiten dat de collectieve noden van de samenleving ook een bezinning en inzet van iedereen vereisen. In de praktijk stelt men echter vast dat de partijen die zich in België ten gunste van de opkomstplicht uitspreken, zich tegelijk verzetten tegen de invoering van directe democratie. Hierdoor wordt het argument voor opkomstplicht volledig uitgehold. De combinatie van opkomstplicht met een zuiver representatief systeem is pervers. De mensen worden verplicht om zich uit te spreken, omdat dit zogenaamd hun maatschappelijke plicht is. Maar men legt wel absurde beperkingen op aan de mogelijkheid tot spreken: de burgers mogen volgens deze voorstanders van de opkomstplicht alleen kiezen voor partijen, sterker, ze worden verplicht om hun rechten uit handen te geven, zelfs als ze die rechten liever zelf direct zouden uitoefenen. Zich rechtstreeks uitspreken wordt verboden, zelfs indien de meerderheid van de burgers dit wenst. Indien maatschappelijke oordeelsvorming als een burgerplicht wordt beschouwd, moet het ook een burgerrecht zijn om het gevormde oordeel zuiver uit te spreken. In het zuiver representatieve systeem is dit niet mogelijk: men kan dan enkel kiezen voor totale partijprogramma's, die bijna nooit met het zelf gevormde oordeel overeenstemmen. Het representatieve systeem veroorzaakt hierdoor allerlei distorsies, zoals het 'cross-pressie-effect': kiezers die geen geschikte partij vinden, onthouden zich gemakkelijker bij de verkiezingen. In Nederland uit zich dit effect bijvoorbeeld bij christelijke arbeiders: indien ze CDA stemmen, kiezen ze niet arbeidersgezind, doch indien ze PvdA stemmen, kiezen ze niet christelijk. De groep van christelijke arbeiders vertoont daardoor een significant hogere tendens om niet te stemmen (Smeenk, 1996, p. 236). Men lost het probleem van deze groep niet op door hen te verplichten om te stemmen. Hun eigenlijke probleem is dat ze via louter representatieve verkiezingen niet kunnen zeggen wat ze eigenlijk willen zeggen. Alleen directe democratie kan het probleem van deze kiezersgroep (en we behoren allemaal in één of meerdere opzichten tot zo'n groep) ten gronde oplossen.

Wie voor opkomstplicht pleit, maar tegelijk directe democratie afwijst, is ongeloofwaardig. Opkomstplicht samen met directe democratie is in principe wel verdedigbaar. Maar dan moet men ook aanvaarden dat het de burgers zelf zijn die uiteindelijk via direct-democratische weg over het eventueel behoud van de opkomstplicht moeten kunnen beslissen. Zolang dat niet gebeurt, kan de opkomstplicht alleen maar beschouwd worden als een instrument van bepaalde politieke partijen om zichzelf een goedkoop aura van 'representativiteit' aan te meten, waarin uiteindelijk alleen zijzelf nog geloven.

## 7. De referendumsituatie in Nederland en België

### Directe democratie in Nederland

door Arjen Nijboer

Tot voor kort was Nederland het enige land in Europa dat nog nooit een nationaal referendum hield. Toch vond vanaf de jaren '90 een klein direct-democratisch springtij op lokaal niveau plaats. Een aanzienlijk aantal gemeenten voerden een lokale referendumverordening in of schreven zelf volksraadplegingen uit. Op landelijk niveau kwam het thema keer op keer – en steeds heviger – terug op de politieke agenda. Er wordt nu voor de derde keer in 10 jaar gepoogd om de Grondwet te wijzigen om bindende, door burgers geïnitieerde referenda in te voeren. De opkomst van nieuwe fortuneconomische en rechtse partijen heeft hieraan bijgedragen. In 2005 hield het land zijn eerste volksstemming in 200 jaar over de Europese Grondwet. De weerstand van de gevestigde partijen tegen meer directe democratie blijft groot.

#### Geschiedenis

In de Germaanse periode – doorgaans gerekend tot ca. 500 na Chr. – waren de noordelijke Nederlanden één van de plaatsen in Europa waar vrije mensen gezamenlijk de beslissingen namen in volksvergaderingen, het 'ding' geheten. Niet alle personen waren hierbij gelijk – het mannelijke hoofd van elke hoeve had toegang tot de ding, waardoor vrouwen en personen die aan de hoeve gebonden waren, waren uitgesloten – maar toch was dit een uitzonderlijke vorm van directe democratie die in een aantal opzichten overeenkwam met die in het oude Athene. De deelnemers in de ding kozen hun rechter, die aan het hoofd van de stam stond, en beslisten over alle zaken van enig belang, inclusief rechtszaken. De (ongeschreven) rechtsregels ontwikkelden de deelnemers in de ding zelf, steeds naar aanleiding van concrete rechtszaken. De lagere politieke eenheden – respectievelijk gouwen en marken of buurschappen – hadden hun eigen ding zodat centralisme vermeden werd. (De Monté ver Loren en Spruijt, 1982, p. 19-27)

Later werd deze vroege vorm van directe democratie vergaand teruggedrongen, o.a. door het feodalisme. Toen echter in de zestiende eeuw het koninklijke absolutisme ontaardde in het zeer centralistische en religieus onderdrukkende bewind van Karel V, kwamen de Nederlanden onder Willem van Oranje in opstand en verklaarden zich officieel onafhankelijk middels het 'Plakkaat van Verlatinge' (1581). De vervolgens ontstane Republiek der Zeven Verenigde Provinciën (1581-1795) was één van de eerste republieken in Europa. (Overigens was dit ongewild, daar de opstandelingen eerst nog enkele jaren zochten naar een buitenlandse monarch die de soevereiniteit over de Nederlanden op zich wilde nemen. Niemand bleek hier echter toe bereid.) De Nederlandse opstand tegen Spanje heeft later voor andere revoluties een voorbeeldrol vervuld. Lucas (1994) haalt substantieel bewijs aan dat het Plakkaat van Verlatinge als een model heeft gefungeerd voor Thomas Jefferson bij het schrijven van de Amerikaanse Declaration of Independence uit 1776: zowel de inhoud als de tekst vertonen grote overeenkomsten en Jefferson bezat een kopie van de Nederlandse onafhankelijkheidsverklaring.

Hoewel de Republiek bij verre na geen democratie was, had zij toch sterk federalistische trekken. Zij was een samenwerkingsverband tussen soevereine steden en provincies. Deze

laatste hadden een hogere autoriteit dan het nationale niveau („stadsrecht gaat voor landsrecht“). Als de Staten-Generaal iets wilden beslissen, moesten de vertegenwoordigers eerst terugreizen naar hun provincies voor overleg. Het 'staats-hoofd', de stadhouder, was een gehuurde figuur met weinig macht. De eerste grondwet hier te lande, de Staatsregeling van 1798 die door de patriotten samen met de binnenvallende Fransen werd ingevoerd, erkende expliciet het principe van volkssoevereiniteit. Deze grondwet werd zelfs ter goedkeuring aan de bevolking voorgelegd in enkele volksstemmingen. Tegelijk met het principe van volkssoevereiniteit, voerden de Fransen echter ook de nationale eenheidsstaat in en, na de ontaarding van de Franse revolutie, de monarchie: het Koninkrijk Holland van 1806.

Na de nederlaag van de Fransen, slaagde een Oranje (geen nazaat van Willem van Oranje, daar diens lijn uitgestorven was, maar van zijn broer) erin van Groot-Britannië terug te keren naar Nederland en zichzelf tot koning Willem I te proclameren. Dit kon grotendeels slechts gebeuren omdat de Europese grootmachten, verenigd in het Concert van Wenen, een sterke monarchie wilden ten noorden van Frankrijk, dat als dam tegen eventuele nieuwe revolutionaire aspiraties van de Fransen kon dienen. De Nederlandse bevolking werd niet geraadpleegd.

In dit 'Koninkrijk der Nederlanden' (1814-nu) werden diverse burgerlijke verworvenheden teruggedroefd. Van de Fransen nam Willem I de negatieve elementen over: de centrale eenheidsstaat en de monarchie. Daarentegen werden de vooruitstrevende elementen – met als belangrijkste het principe van de volkssoevereiniteit – onder het tapijt geveegd. Sindsdien is Nederland een eenheidsstaat, waarbij wetten altijd voorrang hebben boven provinciale en gemeentelijke verordeningen. De nationale overheid bepaalt welke bevoegdheden naar provincies en gemeenten gedelegeerd worden en wanneer zij die weer terugneemt. Er staat nergens op enigerlei wijze in de Grondwet vermeldt dat de bevolking de baas is in Nederland; begrippen als 'democratie' of 'volkssoevereiniteit' komen nergens voor. Integendeel, de Provinciewet en de Gemeentewet verplichten de „volksvertegenwoordigers“ om „zonder last en ruggespraak“ te beslissen; zij mogen zich kortom in hun beslissingen niets aantrekken van hun achterban. Volgens historici is de achterliggende reden dat men het toenemend onwerkbaar vond om provinciale vertegenwoordigers steeds naar hun provincies terug te sturen voor beslissingen; men wilde een effectief, krachtig landsbestuur. Maar in onze tijd werken deze, en andere, principes, effectief tegen de ontwikkeling van de democratie. Het wordt nu bijvoorbeeld gebruikt om de invoering van referendumrechten te blokkeren.

Dezelfde remmende werking geldt voor andere beginselen die destijds als een (democratische) vernieuwing werden ingevoerd. Het principe dat de rechter geen wetten buiten werking kan stellen wegens strijdigheid met de Grondwet (art. 120 Grondwet), is destijds ingevoerd om de soevereiniteit van het parlement als vertegenwoordiging van de bevolking veilig te stellen. Maar in een tijd waarin parlement en bevolking steeds

meer tegenover elkaar komen te staan, gaat dit niet op. Het parlement kan desgewenst alle burgerlijke grondrechten en vrijheden aan haar laars lappen, want het parlement bepaalt of het parlement zich aan de grondwet gehouden heeft. Zo garandeert de Grondwet (art. 23) vrijheid van onderwijs, maar is deze vrijheid via parlementaire wetgeving en departementaal beleid grotendeels uitgehold. Een derde voorbeeld is de benodigde meerderheid in twee opeenvolgende parlementen voor grondwetswijzigingen: de grondwet kan alleen gewijzigd worden indien een parlamentsmeerderheid deze goedkeurt, er verkiezingen plaatsvinden en vervolgens een (ditmaal tweederde) meerderheid de grondwetswijziging bekrachtigt. Thorbecke (die zeer gekant was tegen het principe van politieke partijen) heeft dit principe ingevoerd om ervoor te zorgen dat de bevolking zich altijd kon uitspreken over grondwetswijzigingen. De tussentijdse verkiezing zou alleen over de grondwetswijziging moeten gaan en daarmee als een soort van thematische volksraadpleging moeten fungeren. Maar sinds 1922 laat men de tussentijdse verkiezingen „listig“ (aldus VVD-politicus Patrick van Schie) samenvallen met de algemene verkiezingen en gaat de grondwetswijziging ten onder in het overige campagneveld. Maar door deze gang van zaken is het wel uiterst moeilijk geworden om (democratische) vernieuwingen door te voeren: voor enigszins vèrgaande grondwetswijzigingen is zo'n zwaar gekwalificeerde meerderheid haast niet te vinden.

Wetten van de direct gekozen Tweede Kamer kunnen eenvoudig worden tegengehouden door de niet direct verkozen Eerste Kamer, traditioneel het machtsbolwerk van de adel (aanvankelijk werden de Eerste Kamerleden benoemd door koning Willem I, later door de Provinciale Staten). De koning(in) is officieel hoofd van de regering en heeft tot de dag van vandaag aanzienlijke bevoegdheden, specifiek rondom de formatie van nieuwe kabinetten en bij de goedkeuring van wetten en politieke benoemingen. De invoering van een parlement en een aanvankelijk zeer beperkt kiesrecht onder leiding van Thorbecke veranderde niets aan de positie van de koning(in) als hoofd van de regering, aan de centralistische organisatie van de staat of aan de bepaling dat nationale politici soeverein tegenover de bevolking dienen te opereren. Teneinde een nuchter inzicht in deze zaken te belemmeren, is Thorbecke inmiddels voorzien van een sacraal aureool van 'tweede Vader des Vaderlands'.

## Referendumvoorstellen

Niettemin is het debat over invoering van het referendum al meer dan 100 jaar oud. Zoals in veel andere Europese landen, was de invoering van „directe wetgeving door het volk“ aan het einde van de 19e eeuw een belangrijke eis van de arbeidersbeweging. In Nederland was het een van de eerste eisen van de Sociaal-Democratische Bond (SDB, programma van 1882) en de Sociaal-Democratische Arbeiders Partij (SDAP, programma van 1895).

In 1903 debatteerde de Tweede-Kamer voor het eerst over het referendum op initiatief van SDAP-leider Troelstra. Het voorstel was om de Eerste Kamer te vervangen voor een correctief referendum na de indiening van 50.000 handtekeningen. Na het debat bleek dat het voorstel alleen door de SDAP werd gesteund en het werd niet ter stemming gebracht. Overigens was de SDAP aanvankelijk ook als enige voorstander van invoering van het algemene kiesrecht voor mannen (ingesteld in 1917). De christen-democraten en liberalen waren tegen. Omdat de socialisten beloofden voor de bekostiging van bijzonder onderwijs te stemmen, stemden de christen-democraten in ruil voor het algemeen kiesrecht voor mannen.

Naar aanleiding van de sociale onrust in 1918 kwam het referendum opnieuw ter sprake. Een staatscommissie werd ingesteld om het te onderzoeken. Zij voelde uiteindelijk alleen voor de mogelijkheid van een referendum bij grondwetswijzigingen en bij beslissingen over de staatsvorm. De regering, bestaande uit de christelijke partijen ARP, CHU en RKSP, nam het voorstel over maar hun Kamerfracties stemden tegen. Ook de SDAP, die na de invoering van het kiesrecht voor mannelijke arbeiders merkte dat lang niet alle arbeiders voor de plannen van de SDAP te porren waren, stemde nu plotseling tegen. Alleen een paar liberalen stemden voor.

In 1946 werd in de Tweede Kamer een regeling voorgesteld voor een „indirect referendum“. De definitieve beslissing over een grondwetswijziging zou genomen moeten worden door een speciale Kamer die direct gekozen zou moeten worden. Wederom stemt een meerderheid van christelijke partijen en een deel van de PvdA (voorheen SDAP) tegen het voorstel.

In 1951 krijgt het „indirecte referendum“ opnieuw een kans. Een staatscommissie, belast met het onderzoek naar herziening van de grondwet, stelt voor de mogelijkheid van zo'n referendum in de grondwet op te nemen. De regering, bestaande uit KVP (voorheen RKSP), CHU, PvdA en VVD) neemt dit voorstel over. In 1952 wordt het wetsontwerp echter door een meerderheid van onder meer de christelijke partijen en de VVD verworpen. De Kamerfracties zijn echter niet unaniem. Belangrijke politici als Romme (KVP), Klomp (KVP) en Oud (VVD) stemmen voor.

In 1966 wordt met D66 een partij opgericht die „staatsrechtelijke verandering“ hoog op de agenda heeft. Enkele zeer beperkte referendumvoorstellen doet zij echter pas in de jaren '80; in het begin beperkt D66 zich tot de gekozen burgemeester en staatshoofd, en een districtenstelsel.

In 1967 wordt opnieuw een staatscommissie ingesteld die zich moet buigen over over het correctief referendum (een referendum waarmee burgers een wet kunnen tegenhouden). In 1971 spreekt de commissie zich in meerderheid uit tegen het correctief referendum.

In 1974 dient Kamerlid Erik Jurgens van de PPR (later overgestapt naar de PvdA) een wetsvoorstel in voor invoering van het correctief referendum. Dit haalde eveneens geen meerderheid.

Op 4 juni 1981 diende het 'Nationaal Comité Referendum: Ja' een petitie in bij de Tweede Kamer. Daarin wordt gevraagd om invoering van het referendum bij zaken van groot nationaal belang. Deze petitie vormt aanleiding voor twee Kamerleden om de regering te vragen het referendum opnieuw te onderzoeken. De minister van Binnenlandse Zaken, Van Thijn (PvdA) stelde in 1982 een staatscommissie onder leiding van oud-premier Biesheuvel (ARP) in. De commissie-Biesheuvel doet voor het eerst een omvattend onderzoek naar het referendum, inclusief voor- en tegenargumenten en buitenlandse precedënten. In 1985 adviseert zij unaniem in haar eindrapport 'Relatie Kiezers-Beleidsvorming' niet alleen de invoering van het correctief referendum maar ook het volksinitiatief (een stemming over een nieuw, door burgers aangedragen onderwerp). Voor beide zou de handtekening 300.000 moeten zijn – hoog maar niet onhaalbaar. Minder positief is dat de Commissie-Biesheuvel tegelijk ook een wantoestand als de opkomstdrempel (het quorum) vestigde. Hier heeft de Nederlandse referendumpraktijk tot op

de dag van vandaag ernstige hinder van. Het voorstel wordt niet overgenomen door het kabinet-Lubbers. In de Tweede Kamer worden het correctief referendum en het volksinitiatief in twee moties in stemming gebracht. In 1989 stemmen PvdA, PSP, PPR en D66 voor het correctief referendum en PvdA, PSP en PPR voor het volksinitiatief. D66 stemt tegen het volksinitiatief.

Het correctief referendum komt opnieuw ter sprake in 1992. De Commissie-De Koning wordt ingesteld die onder meer dit referendum opnieuw moet onderzoeken. Aangezien de Commissie-Biesheuvel alle argumenten al op een rij heeft gezet, doet zij weinig meer dan een herhaling van zetten. In 1993 adviseert de commissie in meerderheid voor het correctief referendum. Zij is niet unaniem; o.a. haar voorzitter Jan de Koning (CDA) is tegen.

Vanaf 1994 werden de pogingen om het referendum in te voeren een stuk serieuzer. In dat jaar behaalde D66 een grote verkiezingsoverwinning en werd er voor het eerst sinds mensenheugenis een regering zonder christendemocraten gevormd. Dit Paarse kabinet nam in het regeerakkoord de invoering van een bindend, correctief referendum op waarmee burgers door het parlement aangenomen wetten konden tegenhouden. In 1995 kwam in het parlement ook de invoering van het volksinitiatief ter sprake, waar PvdA, GroenLinks en SP voor stemden, maar een meerderheid van D66 (die haar pijlen richt op het correctieve referendum) en de andere partijen tegen. Onder invloed van regeringspartner VVD werden vervolgens de drempels voor het correctieve referendum echter zeer hoog opgetrokken: 600.000 kiezers moesten binnen 6 weken tekenen voor het referendum, een wet kon alleen worden verworpen door een meerderheid die tegelijk 30 procent van hele kiezerskorps omvatte, en belangrijke onderwerpen als de begroting, grondwetswijzigingen en het koningshuis waren uitgesloten. Op lokaal niveau waren alleen besluiten toegestaan die „algemeen verbindende voorschriften“ (lees: verordeningen) inhouden, terwijl inmiddels uit onderzoek van het Referendum Platform (Nijeboer, 2005a) is gebleken dat in ruim 90 procent van de gevallen waarin op lokaal niveau voor een referendum geageerd wordt, dit een individueel besluit betreft. „Ieder onderwerp van enig gewicht is uitgesloten, daar komt het op neer. Het is duidelijk dat de grote partijen weinig enthousiast zijn. Op nationaal niveau zijn ze er in ieder geval in geslaagd het referendum tot een bijna tadeloos instrument te maken“, concludeerde de Leidse politicoloog en referendumdeskundige Joop van Holsteyn (geciteerd in Zwaap en Meeusen, 1997).

Bij de uiteindelijke stemming in mei 1999 in de Eerste Kamer kwamen de voorstanders één stem tekort. Omdat één senator van de regeringspartij VVD tegen had gestemd – Wiegel – brak het kabinet. Deze werd gelijmd doordat D66 de belofte kreeg dat de grondwetswijziging opnieuw zou worden ingediend en er in de tussentijd via gewone wet een niet-bindend referendum zou worden ingevoerd, als overbrugging tot aan de Grondwetswijziging. Dit werd de Tijdelijke Referendumwet die van begin 2002 tot eind 2004 bestond. Afgezien van enkele lokale referenda kon de wet wegens de torenhoge drempels niet worden gebruikt.

Inmiddels is de derde poging gaande om de grondwet te wijzigen. PvdA-Kamerlid Dubbelboer (mede-oprichter van het Referendum Platform) en collega's van GroenLinks en D66 hebben een grondwetswijziging opgesteld die een bindend correctief referendum mogelijk maakt over wetten en een aantal besluiten op provinciaal en gemeentelijk niveau. Deze zal

echter niet voor de verkiezingen van november 2006 worden ingediend. Veel elementen in deze regeling zullen later door uitvoeringswetgeving moeten worden ingevuld; de reden hiervoor is dat het in Nederland bijzonder moeilijk is de grondwet te wijzigen. Tegelijk is ook een wetsvoorstel voor een niet-bindend correctief referendum opgesteld, die zonder grondwetswijziging en dus met een gewone meerderheid kan worden aangenomen. Voor het succes van de grondwetswijziging zal de rol van de VVD cruciaal zijn. CDA en SGP volharden in hun tegenstand; de ChristenUnie, de nieuwe rechts-populisten en de progressieve partijen zijn voor. De VVD is echter nodig om hen aan een tweederde meerderheid te helpen. Het nieuwe verkiezingsprogramma van de VVD zegt (wederom) niets over referenda (zie de bijlage met partijstandpunten).

## Lokale referenda

Intussen was er op lokaal niveau vanaf 1990 sprake van een klein direct-democratisch springtij. In tegenstelling tot het provinciale en nationale niveau, waar sinds het einde van de Napoleontische tijd nog nooit een nationaal referendum gehouden werd, werden sinds 1912 af en toe volksraadplegingen gehouden. Een meerderheid daarvan waren plebiscieten – niet-bindende stemmingen die geïnitieerd werden door de overheid – over gemeentelijke herindelingen (waarover in onze monolithische eenheidsstaat de nationale overheid beslist!).

In 1989 plaatste D66-leider Hans van Mierlo het referendum opnieuw op de agenda in relatie tot de „kloof tussen politiek en burger“. Toen in hetzelfde jaar de opkomst bij de gemeentelijke verkiezingen daalde van 73 procent in 1986 naar 62 procent – en de kranten naar aanleiding van de val van de Muur vol stonden met verhalen over „het einde van de ideologieën“ – sloeg de paniek in veel gemeenten toe en voerden velen lokale verordeningen in waarmee niet-bindende referenda over besluiten van het gemeentebestuur mogelijk werden; zowel plebiscieten als door burgers geïnitieerde referenda. Van 1991 tot nu voerden zo'n 60 van de (toen) ruim 500 gemeenten zo'n referendumverordening in. Het Referendum Platform heeft gegevens over ruim 100 lokale referenda vanaf 1912. Het eerste door burgers geïnitieerde referendum werd volgens deze gegevens gehouden in 1995 in Leiden.

Zoals opgemerkt, verbiedt de Nederlandse wet dat verkozenen beslissingsbevoegdheid uit handen geven aan burgers. „Als we naar het Nederlandse referendumdebat kijken, kunnen we concluderen dat één principe steeds de uitkomst heeft bepaald. Het referendum wordt gezien als een bedreiging voor het primaat van het representatieve stelsel“ (Van Holsteyn, 1996: 128). Daarom hield het Ministerie van Binnenlandse Zaken deze anarchistische toestanden op gemeentelijk vlak als een havik in de gaten. De gemeentelijke referendumverordeningen waren zo ingericht dat gemeentebesturen altijd een referendumverzoek konden afwijzen en de uitkomst van een gehouden referendum konden negeren. De referenda mochten formeel niet bindend zijn. Maar omdat gemeentebesturen in de praktijk een uitkomst niet echt konden negeren, werden ook nog eens minimale deelnamepercentages ingesteld. Daarnaast werden in vrijwel alle gemeentelijke verordeningen onderwerpen als de gemeentelijke lasten, de begroting, salarissen van politici (sic) en 'kwetsbare groepen' (prostituees, asielzoekers, ...) uitgesloten van referenda. Toen de gemeente Amsterdam in 1995 een nieuwe referendumverordeningen aannam, werd deze door het Ministerie van Binnenlandse Zaken vernietigd omdat deze te weinig ruimte zou laten aan het gemeentebestuur om referendumverzoek-



ken af te wijzen. Alle gemeenten ontvingen van het Ministerie een circulaire om hen nog eens te waarschuwen geen harde beslissingsbevoegdheden aan burgers te geven. In feite komt dit neer op een fundamenteel en consistent verzet van de politieke elite tegen het grondprincipe van de democratie: volkssoevereiniteit. Nederland is een verlicht landje en overall zijn procedures voor „inspraak“ en „participatie“. Maar de beslissingen worden aan het einde altijd genomen door een morele elite van Prinsen-Filosofen.

Een bijzonder systeem werd in 2004 in Amsterdam ingevoerd. Voor dit systeem was vanuit het Referendum Platform de ‘Amsterdams Initiatief’-campagne opgezet. Circa 1000 Amsterdammers kunnen een onderwerp in de gemeenteraad inbrengen. Neemt deze het over, dan is iedereen blij en eindigt het initiatief. Wijst de raad het echter af, dan kunnen de initiatiefnemers een hogere handtekeningdrempel van circa 25.000 halen en komt er een referendum over hun voorstel. De gemeenteraad kan hier een tegenvoorstel naast zetten, waardoor er een meerkeuzereferendum met 3 opties ontstaat: de status quo, het burgervoorstel of het tegenvoorstel van de raad. Via het systeem van „dubbel ja“ uit Zwitserland ontstaat er altijd een absolute meerderheid voor één van de drie opties.

### **Nieuwe populisten en directe democratie**

Intussen rommelde het in de politiek. De opkomst van lokale partijen en later van Pim Fortuyn liet zien dat er toenemende onvrede onder de bevolking over het politieke bedrijf was opgehoopt. Pim Fortuyn voerde campagne onder de slogan „Het land teruggeven aan de burger“, maar wie verwacht dat dat directe democratie impliceerde, komt bedrogen uit (zie kader over partijstandpunten).

Bij de verkiezingen kwam Fortuyn's LPF met 26 zetels in de Tweede Kamer en kon meteen deelnemen aan de regering. De hoon van de oppositie was groot toen LPF-leider Mat Herben bekendmaakte dat zijn partij akkoord was gegaan met het niet steunen van de Grondwetswijziging voor een correctief referendum uit Paars I en het laten verlopen van de Tijdelijke Referendumwet. De laatste had notabene nog verlengd kunnen worden door een wisselmeerderheid van de LPF met de progressieve oppositiepartijen. We hadden dit wel kunnen krijgen, maar hebben voor iets anders gekozen, aldus Herben, en als we het beleid voortaan beter uitleggen zijn referenda ook helemaal niet nodig. Na de daarop volgende felle kritiek kondigde de LPF geheel in de stijl van haar vermoorde leider aan vaker plebiscieten te willen houden, bijvoorbeeld over de EU-uitbreiding en kernenergie. Wij willen hier verder niets tegen ‘fortuynistische’ partijen inbrengen, maar het is een feit dat veel populistische partijen in diverse Europese landen nauwelijks oog hebben voor authentieke directe democratie, waarbij burgers door handtekeningeninzameling referenda kunnen afdwingen, maar zich hooguit interesseren voor ‘pro-hegemoniale’ niet-bindende volksstemmingen die door de regerende meerderheid worden uitgeschreven en die door haar achteraf naar believen kan worden geïnterpreteerd. Zoals in hoofdstuk 6 is aangetoond, worden dergelijke stemmingen doorgaans gebruikt door regeringen om een bijzondere legitimatie voor hun eigen beleidsdoelen te creëren en hebben ze niets te maken met authentieke directe democratie.

Door de aanhoudende ruzies binnen de LPF trok CDA-leider Verhagen al na 87 dagen de stekker uit het kabinet en na de daarop volgende verkiezingen kwam de LPF met slechts 8 zetels in de oppositie terecht. Ze veranderde vervolgens als-

nog in een warme voorstander van door burgers geïnitieerde referenda, maar het was al te laat. Het sterk verkleinde D66 mocht de VVD-CDA-coalitie aan een meerderheid helpen, maar was te zwak om op dit punt eisen te stellen en was daarbij zodanig murw van alle mislukkingen op referendumgebied dat ze zich ging richten op de gekozen burgemeester en een ander kiesstelsel. Op deze punten kreeg ze uiteindelijk ook niets voor elkaar.

### **Het referendum over de Europese Grondwet**

Deels onder druk van de fortuynisten kwam het wel tot een referendum over de Europese grondwet. Onder meer GroenLinks had in 1992, bij het Verdrag van Maastricht, en 1997, bij het Verdrag van Amsterdam, al gepleit voor een referendum. In oktober en november 2002, vlak voor de definitieve besluitvorming daarover, ontstond in de Tweede Kamer vrij plotseling een debat over een referendum over de EU-uitbreiding. Het lijkt paradoxaal dat (evenals bij de Europese Grondwet) de vraag om een referendum vooral kwam van de progressieve partijen die zelf voorstander waren van die uitbreiding. Zonder referendum zou de EU-uitbreiding zeker doorgaan terwijl er met referendum kans was op een blokkering daarvan. Het lijkt er echter op dat de progressieve partijen met name wilde laten zien dat zij de bevolking serieus namen en haar geen EU-uitbreiding door de strot wilden duwen. Een motie die vroeg om een regeringsonderzoek naar de haalbaarheid van zo'n referendum kreeg een meerderheid. Toen de regering in dat onderzoek vervolgens stelde dat een referendum naar vertraging van de EU-uitbreiding zou leiden, trok de PvdA – de belangrijkste van de referendumvoorstanders – haar voorstel in. Zoals zo vaak met dergelijke verstrekkende Europese besluiten werd men op het laatste moment wakker om te concluderen dat het voor een referendum helaas te laat was. Tegelijk werd echter het voorstel gedaan om (dan maar) een referendum over de Europese Grondwet te houden.

Begin 2003 werd vanuit het Referendum Platform de Europese Referendum Campagne gestart om zo'n referendum te krijgen. Er werd een petitie gelanceerd, persberichten verstuurd en er werd contact gezocht met politieke partijen. Samen met hen werd een concept wetsvoorstel geschreven dat door PvdA, GroenLinks en D66 in mei werd ingediend. PvdA, GroenLinks, D66, SP en LPF bleken bij de start voor te willen stemmen. Toen NRC Handelsblad vervolgens bij VVD-leider Van Aartsen informeerde naar zijn standpunt, verklaarde deze hierover een open dialoog binnen de VVD te willen. Na aantal maanden hevige, maar grotendeels intern gebleven debat binnen de VVD bleek Van Aartsen – een principieel voorstander van door burgers geïnitieerde referenda – het pleit gewonnen te hebben. Daar echter ook al vroeg bleek dat de ChristenUnie ook mogelijk voor zou stemmen, redeneerden de media dat er hoe dan ook aanzienlijke kans was op een referendum over de Europese Grondwet en het thema keerde steeds opnieuw terug in de krantenkoppen.

Op 1 juni 2006 werd het referendum gehouden. Met een onverwacht hoge opkomst van 63,3 procent stemde 61,6 procent tegen goedkeuring van de Europese Grondwet. Dit leidde tot een schokgolf in de Nederlandse politiek. 85 Procent van het parlement had zich immers voor de Europese grondwet uitgesproken. De ene na de andere politicus verklaarde zich fervent voorstander van referenda. „De aanhang in de Tweede Kamer voor referenda is nu onvoorstelbaar gegroeid“, zei GroenLinks-leider Halsema. „Niet de politiek, maar de burger moet bepalen waar het volgende referendum

over gaat“, zei PvdA-leider Bos. D66-leider Dittrich zei vlak voor het referendum, toen een ‘nee’ al duidelijk was: „Hoe de uitslag ook uitvalt, wij zijn voor discussies op straat en willen mensen meer te zeggen geven.“ Er kwam ook bijval uit onverwachte hoek. Minister Zalm van Financiën (VVD) was altijd een tegenstander van referenda „maar ik ben toch wel een beetje bekeerde, want zo’n referendum geeft aanleiding mensen heel nauw bij het debat te betrekken“, aldus Zalm. Premier Balkenende (CDA) zei dat hij „elk geval niet negatiever“ was gaan denken over referenda. (Financieele Dagblad, 2 juni 2005; Trouw, 3 juni 2005; NRC Handelsblad, 2 juni 2005; Volkskrant, 25 mei 2005). (Zie voor een analyse van het referendum Nijboer, 2005b en 2005c.)

### **Beweging voor meer directe democratie**

In 2000 is het Referendum Platform opgericht. Zij streeft naar invoering van directe democratie in Nederland. Zij voert campagnes voor invoering van referenda en volksinitiatieven, volgt de overheid kritisch, ondersteunen burgers die referenda willen organiseren, geven publicaties uit en organiseren bijeenkomsten.

De belangrijkste campagnes waren:

- Campagne voor verbetering van de Tijdelijke Referendumwet (2001-2002). Hierdoor werden o.a. de handtekeningdrempel verlaagd en goede, bestaande referendumverordeningen in gemeenten overeind gehouden.
- Amsterdams Initiatief-campagne voor invoering van een nieuw referendumsysteem in Amsterdam waardoor referenda over door burgers aangedragen onderwerpen mogelijk zijn (2002-2004). Dit systeem is in 2004 van start gegaan. Meer informatie op [www.amsterdamsinitiatief.nl](http://www.amsterdamsinitiatief.nl)
- Europese Referendum Campagne voor een referendum over de Europese Grondwet (2003-2005). Dit referendum is zoals bekend gehouden in juni 2005.
- Campagne voor het Europees Burgerinitiatief (2006-). Hiermee kunnen burgers onderwerpen direct op de EU-agenda zetten. Een Europawijde campagne in samenwerking met vele buitenlandse ngo's.

Het Referendum Platform werft vrijwilligers en leden/donateurs om te bouwen aan een brede, actieve beweging voor meer directe democratie in Nederland. Meer informatie: [www.referendumplatform.nl](http://www.referendumplatform.nl).

### **Bijlage: partijstandpunten anno 2007**

#### *CDA*

Samen met de SGP veranderde het CDA resp. de partijen waar zij uit is opgebouwd nooit van mening. Zij is principieel tegen elke vorm van directe democratie. Zij brengt het zelden ter sprake maar in doorwrochte studies wijzen CDA-denkers de volkssoevereiniteit principieel af. Met uitzondering van de periode 1994-2002 waren de christendemocraten sinds 1917 de spil van de regeringscoalitie en kon als zodanig het referendum steeds blokkeren. Het verkiezingsprogramma 2006 stelt onomwonden dat de partij tegen referenda is omdat deze onduidelijkheid scheppen over het vervolgtraject (waarmee bedoeld wordt dat het CDA zich niet kan indenken dat politici referendumuitkomsten echt zullen accepteren) en dat na een besluit niemand ter verantwoording geroepen kan worden (zie voor dit punt hoofdstuk 6).

#### *PvdA*

Is sinds de jaren '80 weer geleidelijk voorstander van referenda geworden. Intern zijn veel bestuurders echter tegen.

Onder de Paarse kabinetten stemde ze nogal aarzelend voor invoering van het correctief referendum en het volksinitiatief. Onder Wouter Bos is deze pro-referendumlijn een stuk steviger ingezet. Het verkiezingsprogramma 2006 stelt dat er geen tweede referendum over dezelfde Europese grondwet zal worden gehouden, en dat elke nieuwe verdragstekst ook door een referendum goedgekeurd moet worden. Anderzijds spreekt dit verkiezingsprogramma zich, net als eerdere, alleen uit voor het correctief referendum en zwijgt zij over het volksinitiatief, hoewel zij dus in de jaren '90 daar al voor stemde. Op het PvdA-congres van oktober 2006 is een motie aangenomen om de spoedige volksraadpleging over de EU-toetreding van Turkije, voorgesteld door Geert Wilders, te steunen.

#### *VVD*

Is intern verdeeld. De paar keer dat het referendum op partijcongressen aan de orde komt, stemt circa een derde van de congressangerezen voor (blijkens SCP-onderzoek is onder de VVD-kiezers een grote meerderheid voor). Het referendum is enkele keren opgenomen geweest in VVD-manifesten en programma's en verdween later weer. Veel VVD-politici hebben problemen met referenda. Onder Paars ging zij uit coalitiebelang akkoord met de opname van het correctief referendum, maar zij eiste wel dat er torenhoge drempels werden opgenomen waardoor het instrument in de praktijk niets voorstelde. Onder leiding van de toenmalige leider Van Aartsen, en onder druk van de populistische partijen die voor het eerst concurrentie bieden op de rechterflank, ging de VVD akkoord met een eenmalige volksraadpleging over de Europese Grondwet. Verder sprak het Liberaal Manifest zich in het algemeen voor 'referenda' uit (het was onduidelijk of men plebiscieten dan wel door burgers geïnitieerde referenda bedoelde). De VVD verklaarde zich akkoord met een volksraadpleging over de EU-toetreding van Turkije, maar wil dat deze pas gehouden wordt als de toetredingsonderhandelingen zijn afgerond (wat nog tot 2016 zou duren). Het is onduidelijk of deze ontwikkeling naar meer directe democratie binnen de VVD zich zal doorzetten. De VVD is cruciaal voor het verkrijgen van een tweederde meerderheid om de grondwet te wijzigen, daar het CDA niet snel van standpunt zal veranderen en de andere partijen (nu) te klein zijn.

#### *SP*

De SP hinkt qua directe democratie op twee gedachten. Enerzijds wil het verkiezingsprogramma 2006 het correctief referendum invoeren. Daarnaast wil ze het 'terugroepreferendum' invoeren (waarmee de regering tussentijds tot aftreden gedwongen kan worden) en de subsidie aan politieke partijen verminderen. Deze beide voorstellen kunnen, behalve als principiële stellingnames, ook begrepen worden als verlicht eigenbelang van de SP, die in de afgelopen periode zelf als enige partij meer leden kreeg en als oppositiepartij te maken had met een zeer impopulair rechts kabinet). Anderzijds heeft ze de neiging om de staat op een voetstuk te plaatsen: ze claimt onderzoeken (helaas zonder bronvermelding) dat de overgrote meerderheid van de Nederlanders gelukkig is met „onze parlementaire democratie“. Verder dienen burgers zich betrokken te tonen en moeten scholen verplicht worden tot het „aanleren van democratische vaardigheden“. Dat is weer de klassieke top-down benadering die men ook bij CDA en SGP vindt. Het standpunt pro volksinitiatief dat nog in het vorige verkiezingsprogramma te vinden was, is uit dit programma verdwenen. (Men spreekt wel van „volksinitiatief“ maar hierbij bedoelt men slechts dat correctieve referenda door burgers aangevraagd worden.) De SP steunt het voorstel van Kamerlid Geert Wilders voor een spoedige volksraadpleging over de EU-toetreding van Turkije.

### *GroenLinks*

Het verkiezingsprogramma spreekt zich uit voor invoering van het correctief referendum. Het pleidooi voor het volksinitiatief, dat nog in het vorige verkiezingsprogramma stond, is verdwenen. Nieuw is dat zij wil dat burgers zich kunnen uitspreken over de samenstelling van regerende coalities; ze zegt niet hoe dat zou moeten. Daarnaast wil zij meer referenda over Europese onderwerpen en de invoering van het Europees Burgerinitiatief. Zij spreekt zich uit voor een „bij voorkeur“ Europawijd referendum over een nieuw EU-verdrag, als dat er komt. Dit standpunt voor een Europawijd referendum vindt men vaak bij pro-Europese partijen die het niet leuk vinden dat elk land soeverein is; zij willen dat de kiezers in EU-lidstaten als één electoraat gezien worden waarbij een ‘nee’ in individuele landen dus genegeerd kan worden. Dit is juridisch gezien nog onmogelijk en vanuit democratisch oogpunt ongewenst, want de lidstaten hebben deze soevereiniteit nooit overgedragen aan de EU. GroenLinks steunt het voorstel van Kamerlid Geert Wilders voor een spoedige volksraadpleging over de EU-toetreding van Turkije.

### *D66*

Het is niet waar dat de partij al sinds haar oprichting voor het referendum is. Dit standpunt ontstond pas in de jaren '80 en was lange tijd uiterst voorzichtig. Lange tijd beperkte D66 zich tot het correctieve referendum. In het verkiezingsprogramma 2002 sprak D66 zich het radicaalst van alle partijen uit: voor zowel het correctieve referendum als het volksinitiatief, met lage handtekeningdrempels en zonder opkomstdrempels. In het programma 2006 staan minder details maar men spreekt zich uit voor correctieve referenda op alle niveau's: van buurt tot Europees niveau. Ook wil ze de invoering van het volksinitiatief en de invoering van een verplicht referendum voor bepaalde grondwetswijzigingen (die in de plaats komt van de tweede lezing na verkiezingen, die grondwetswijzigingen in Nederland enorm bemoeilijkt). Dubieuzer is dat D66 zich (net als b.v. de SP) ook voor plebiscieten uitsprekt – volksstemmingen ‘van bovenaf’ die door de regerende meerderheid worden uitgeschreven. Dat geldt ook (hoewel in mindere mate) voor haar idee voor een jaarlijkse peiling waarin de bevolking 3 prioriteiten voor het beleid kan aangeven, die de regering dan moet verwerken in het beleid. Dergelijke instrumenten laten veelal nauwelijks nuances toe, er is een enorme ruimte voor politici om uitslagen naar believen te interpreteren, ze zijn niet bindend, enz.

### *ChristenUnie*

Deze partij ziet de overheid als „een dienaar van God“ en daarom verwerpt ze principieel de volkssoevereiniteit. Ze heeft dan ook altijd tegen voorstellen voor referenda gestemd. Met name binnen de GPV-stroming is men echter niet principieel tegen het correctieve referendum. Dit is geen volkssoevereiniteit, want de verkozenen zijn de enigen die voorstellen op de agenda kunnen zetten, en daarom is er geen bezwaar tegen, argumenteerde GPV-leider Schutte eens. De partij heeft ook overwogen om het eenmalige referendum over de Europese grondwet te steunen, maar dit uiteindelijk niet te doen. In het verkiezingsprogramma 2006 spreekt de ChristenUnie zich nu voor het eerst onomwonden voor het correctief referendum uit. Er wordt wel bij vermeld dat er een voldoende hoge handtekeningdrempel moet zijn en een opkomstdrempel van maar liefst 50 procent. Dat is erg hoog en zal in de praktijk voor problemen zorgen (waaronder boycotacties van referendumtegenstanders). Dit kan ervoor zorgen dat de ChristenUnie straks nog tegen het correctief referendum stemt als de PvdA-D66-GroenLinks-voorstellen daarvoor in de Tweede Kamer worden behandeld.

### *SGP*

De SGP is een uitgesproken theocratische partij en samen met het CDA de enige partij die principieel tegen elke vorm van directe democratie is. De overheid is de „dienaressen Gods“. Waarom burgers van God wel personen mogen kiezen maar geen onderwerpen, blijft onduidelijk, tenzij we in het oog nemen dat de SGP tegen vrijheid is (het verkiezingsprogramma 2006 valt de „dwaze misvatting“ aan dat „ieder mens vrij zou zijn om te doen en te laten wat hij of zij zelf wil“) en een vertegenwoordigend systeem meer onvrij is dan een directe democratie. Het referendum wordt niet met name genoemd in het partijprogramma 2006.

### *LPF*

Zowel Pim Fortuyn als de vroege LPF hadden nauwelijks aandacht voor referenda. In zijn boek „De puinhopen van acht jaar paars“ (2002), dat tevens diende als verkiezingsprogramma, argumenteerde Fortuyn wel een heel hoofdstuk lang dat het openbaar bestuur op de schop moet, met name door veel meer functionarissen direct te laten verkiezen, maar directe beslissingsmogelijkheden voor burgers via referenda of anderszins komen niet in het boek voor. Incidenteel heeft Fortuyn zich eens uitgesproken voor een plebisciet (niet-bindende volksraadpleging van bovenaf) over de Europese integratie, maar door burgers geïnitieerde referenda waren voor hem geen thema. Toen de LPF na de verkiezingen in de coalitie kwam, was één van de te bespreken punten wat de coalitie zou doen met de reeds ingediende grondwetswijziging voor een bindend correctief referendum, evenals de Tijdelijke Referendumwet. De LPF was niet geïnteresseerd om deze te steunen. Na de verkiezingen van januari 2003, waarbij de LPF werd gedecimeerd tot 8 zetels, veranderde de LPF en stemde voortaan voor de voorbijkomende referendumvoorstellen. Van de opvolger van de LPF – ‘Lijst Vijf Fortuyn’ – is geen standpunt bekend.

### *Partij voor de Vrijheid (Geert Wilders)*

In zijn VVD-tijd gold Geert Wilders als tegenstander van referenda. Zijn Partij voor de Vrijheid heeft de koers iets gewijzigd. Het „Verkiezingspamflet 2006“ spreekt zich uit voor „directe democratie“ maar dit wordt vervolgens gespecificeerd als „bindende referenda, te beginnen over Turks lidmaatschap EU, wenselijkheid Euro en Antillen wel of niet in Koninkrijk“. Dat doet – evenals andere stukken van Geert Wilders – vermoeden dat hij met name voor plebiscieten is waarbij hij en de zijnen het onderwerp en de te trekken conclusie uit de stemming bepalen. Dat heeft weinig met directe democratie te maken. Anderzijds kan de Partij voor de Vrijheid het, als partij die „het land wil teruggeven aan de burgers“, nauwelijks verkopen indien zij straks in de Tweede Kamer tegen de invoering van door burgers geïnitieerde referenda stemt. Wij mogen dus aannemen dat zij in de praktijk voor referenda stemt. In september 2005 diende Geert Wilders een initiatiefwet in om een spoedig referendum over de EU-toetreding van Turkije mogelijk te maken.

Conclusie: steeds meer partijen spreken zich uit voor invoering van het referendum. Alleen CDA en SGP verklaren zich tegen. De VVD spreekt zich niet uit. Alle andere willen de invoering van een vorm van referendum op initiatief van burgers. Wat wel opvalt is dat (progressieve) partijen die zich eerder voor het volksinitiatief uitspraken, zich nu beperken tot een correctief referendum. Zijn zij recenter wat banger geworden voor de stem des volks? Tegelijk pleiten diverse verkiezingsprogramma's voor plebiscieten (raadplegende referenda). Dat is zorgelijk want plebiscieten hebben weinig met directe democratie te maken, ze worden door de

regerende meerderheid uitgeschreven over onderwerpen die deze zelf selecteert. Ten tweede valt op dat ook bij referendumvoorstanders het referendumstandpunt veelal is te herleiden tot het eigen belang, namelijk naar de vraag hoe de eigen partij zoveel mogelijk zou kunnen profiteren van een bepaalde vorm van referendum. Ten derde dat veel pro-referendumpartijen zich in vorige programma's nog uitspraken over de voorwaarden (welke onderwerpen, handtekeningen-drempels, opkomstdrempels etc.) en de huidige verkiezingsprogramma's daarover zwijgen. Ten vierde dat de nieuwe populistische partijen, die slogans gebruiken als „het land teruggeven aan de burger“, veel minder geïnteresseerd zijn in directe democratie dan ze suggereren.

## België en de directe democratie

door Michaël Bauwens

Net als Nederland kende het gebied dat België op dit moment beslaat vroeger een vrij sterke democratische en gedecentraliseerde traditie. Door bepaalde historische en politieke ontwikkelingen wist die traditie zich echter niet door te zetten in de moderne Belgische staat, en wel integendeel. Hoewel België een nationale volksraadpleging kende tijdens de beruchte Koningskwesie heeft die ervaring –onterecht – veel meer kwaad dan goed gedaan voor de reputatie van de directe democratie. De invoering van lokale volksraadplegingen lijkt het idee van directe democratie op deelstatelijk of nationaal niveau vooralsnog niet te versterken en zelfs over de Europese Grondwet werd geen volksraadpleging georganiseerd.

### Voorgeschiedenis

Het huidige grondgebied van België wordt ruwweg gevormd door de vroegere graafschappen Vlaanderen, Henegouwen en Namen, de hertogdommen Brabant en Luxemburg en het prinsbisdom Luik. Vooral het graafschap Vlaanderen, het hertogdom Brabant en het prinsbisdom Luik verdienen vanuit democratisch oogpunt onze aandacht. Door de combinatie van de relatief zwakke feodale heersers met grote, welvarende steden, ontstond er al zeer vroeg een gezond democratisch evenwicht. Hoewel van echte directe democratie zelden sprake was, en evenmin van algemeen stemrecht, was er toch al zeer vroeg sprake van een soort vertegenwoordigend stelsel, het idee van een rechtsstaat en de kiem van wat men een grondwet zou kunnen noemen.

In het graafschap Vlaanderen was de Ledenvergadering het machtigste politieke orgaan, waar vertegenwoordigers van de geestelijkheid, de steden Gent, Brugge en Ieper en het plattelandsdistrict het Brugse Vrije in zetelden. Hoewel er gedurende lange perioden geen algemene 'Grondwet' of 'Charter' werd uitgevaardigd, zoals in Brabant en Luik gebeurde, mag de macht van die Ledenvergadering toch niet worden onderschat. Juist door hun enorme feitelijke politieke macht speelde de afwezigheid van een Grondwet in hun voordeel. De individuele steden verkregen echter wél vrijbrieven waarin hen 'naar aloude gewoonten' bepaalde rechten en vrijheden werden toegekend.

Het hertogdom Brabant had wel een Grondwet-achtig document dat voor het hele grondgebied van toepassing was, of beter gezegd, het had er meerdere, zoals het Charter van Kortenberg, het Waals en het Vlaams Charter en tenslotte de Blijde Inkomst, dat waarschijnlijk het meest bekende

Charter is. Deze Charters legden de instellingen vast waarin de adel en de steden vertegenwoordigd werden en bevatten enkele algemene bepalingen over opvolging, belastingen en rechtspraak. Hoewel het politieke gewicht van die Charters zeker niet mag worden vergeleken met onze huidige grondwetten – zo werd de Blijde Inkomst al een jaar na zijn afkondiging verbroken – werd het toch een sterke gewoonte van alle nieuwe hertogen van Brabant om een Blijde Inkomst af te kondigen, waarna de steden trouw beloofden aan de nieuwe hertog. Die traditie en de rechten die in die Charters werden toegekend, vormden trouwens ook mede de basis van de opstand in de Nederlanden tegen de Spaanse koning Filips II die die aloude rechten met voeten trad.

Ook het prinsbisdom Luik had een vertegenwoordigend stelsel, de zogenaamde 'raad van 22'. Een algemeen kenmerk van al die Charters was de erkenning van 'aloude rechten en gewoonten', het recht van verzet tegen heersers die die rechten niet respecteerden en het inrichten van het vertegenwoordigende orgaan dat moest toezien op het respecteren van die rechten. Zonder meer het democratisch hoogtepunt van het Prinsbisdom Luik en misschien wel de Nederlanden in hun geheel was het stadje Fosses-la-Ville. Niet alleen werden de burgemeesters er rechtstreeks verkozen door de burgers van de stad (de facto de mannelijke gezinshoofden, hoewel vrouwen niet expliciet uitgesloten waren), maar de volledige verzameling burgers besliste ook rechtstreeks over zowat alle belangrijke aangelegenheden. Het stadsbestuur had dus vooral een uitvoerende functie, de wetgevende macht en alle grote beslissingen behoorden toe aan de burgers.

Die aanvankelijk gunstige uitgangspositie in 'Middelieeuws België' kon zich echter niet doorzetten in de moderne tijd. Nadat Koning Filips van Spanje in de 16e eeuw de opstand in de Zuidelijke Nederlanden had neergeslagen bleef het Belgisch grondgebied onder vreemde bezetting. Na de Spaanse jaren kwamen de Oostenrijkers, daarna de Fransen, en van de nederlaag van Napoleon tot de Belgische onafhankelijkheid maakte België deel uit van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden, met de Nederlandse Willem I van Oranje als vorst. Daarvan scheidde de zuidelijke Nederlanden zich in 1830 af en België was geboren.

### Het huidige België – volksraadplegingen op het lokale niveau

Er bestaan momenteel geen wettelijke voorzieningen voor om het even welke vorm van directe democratie in België op het niveau van gemeenschappen en gewesten, noch op het federale niveau.

In 1995 werd wel de mogelijkheid ingevoerd om op lokaal vlak, in de gemeenten en provincies, niet-bindende volksraadplegingen te houden (in 1999 werden daarnaast ook volksraadplegingen op districtsniveau mogelijk – districten zijn delen van een gemeente). Hoewel er voordien al sporadisch lokale volksraadplegingen werden gehouden maakte de wettelijke regeling van 1995 het gebruik van de volksraadpleging als politiek instrument veel eenvoudiger en de toename was dan ook navenant. Het politieke belang van gemeenten en provincies is echter zeer gering en de invloed van die lokale volksraadplegingen op het totale politieke leven in België is dan ook zeer klein tot onbestaand. Tot op heden is er nog geen enkele provinciale volksraadpleging gehouden en we zullen ons dan ook op de gemeentelijke volksraadplegingen concentreren.

#### *De wet van 10 april 1995*

De federale „Wet tot aanvulling van de nieuwe gemeentewet met bepalingen betreffende de gemeentelijke volksraadpleging“ van 10 april 1995 voorzag in de mogelijkheid van zowel een volksraadpleging op initiatief van de gemeenteraad als op initiatief van de inwoners van de gemeente. De overgrote meerderheid van de sindsdien gehouden volksraadplegingen bleken echter uit te gaan van de bevolking. De wet voorzag in een handtekeningdrempel van 10% van de kiezers van de gemeente voor een ‘verzoek’ tot het houden van een gemeentelijke volksraadpleging. Daarmee was de gemeenteraad verplicht om het punt op de agenda van de gemeenteraad te zetten, maar ze was merkwaardig genoeg, ondanks de hoge handtekeningdrempel, niet verplicht om ook effectief een volksraadpleging te houden. Het ging immers louter om een ‘verzoek’ tot het houden van een – niet bindende – volksraadpleging. Deze bepaling werd later echter gewijzigd zodat een voldoende aantal handtekeningen automatisch tot een volksraadpleging zou leiden.

Naast de hoge handtekeningdrempel was er ook een zeer hoog deelnamequorum. Maar liefst 40% van de kiezers moest een stem uitbrengen om de volksraadpleging geldig te laten verklaren. Werde dat aantal niet gehaald dan werden de stemmen ongeteld vernietigd. Een zo mogelijk even groot obstakel was dat de gemeenteraad de uiteindelijke vraagstelling in de volksraadpleging vaststelde. De oorspronkelijke vraag van de initiatiefnemers mocht dus vrij sterk gewijzigd worden door de politieke meerderheid. Dit zorgde in de praktijk voor de nodige problemen. Tot slot werden ook bepaalde onderwerpen, zoals belastingen, de begroting en het verblijf van vreemdelingen op het gemeentelijk grondgebied uitgesloten als mogelijke onderwerpen.

#### *De wet van 13 mei 1999*

Na een eerste ‘boom’ van een tiental lokale volksraadplegingen kwam er een wijziging in de wettelijke regeling van 1995, vooral als reactie op die eerste ervaringen. Een van de vreemdste wijzigingen in deze wet was dat men de handtekeningdrempel niet meer ging berekenen op basis van het aantal kiezers, maar op basis van het aantal inwoners van de gemeente. Dat kwam natuurlijk neer op een verdoken verhoging van die handtekeningdrempel die voordien al zeer zwaar was. Bovendien ging men de handtekeningdrempel diversifiëren – in de praktijk steeds verhogen – naar gelang de grootte van de gemeente. Zo behielden de gemeenten met meer dan 30.000 inwoners de handtekeningdrempel van 10%, al is het vanaf nu dus 10% van de inwoners in plaats van de kiezers. In gemeenten met een inwonersaantal tussen 15.000 en 30.000 inwoners moet men steeds een vast aantal van 3.000 handtekeningen verzamelen, wat dus neerkomt op een drempel variërend van 10% tot 20% van het aantal inwoners. Voor gemeenten met minder dan 15.000 inwoners tenslotte, werd de drempel gelegd op 20% van het aantal inwoners van de gemeente. Dit zijn internationaal gezien zeer hoge percentages.

Blijkbaar was de politieke elite geschrokken van het aantal volksraadplegingen en wilde men door de hogere handtekeningdrempels het aantal volksraadplegingen verminderen. De nieuwe regeling bracht echter ook positieve veranderingen. Zo volgt er vanaf nu automatisch een volksraadpleging zodra het vereiste aantal handtekeningen is behaald. Bovendien werd het hoge deelnamequorum van 40% verlaagd naar de respectievelijke handtekeningdrempels. Om een volksraadpleging geldig te laten verklaren moeten dus minstens evenveel mensen komen stemmen als er handtekeningen waren gezet voor de aanvraag.

## **Ervaringen**

Nagenoeg alle volksraadplegingen gingen over bouwprojecten zoals een parkeervoorziening, bibliotheek, cultureel centrum, afvalverwerking, enz. Door de zeer zwakke modaliteiten van de gemeentelijke volksraadpleging waren de resultaten ook niet altijd even positief. Zo zorgde de mogelijkheid van de gemeenteraad om de vraagstelling zelf te bepalen voor heel wat controversie. Het slechtste voorbeeld was wel de tweede Gentse volksraadpleging in april 1999. De initiatiefnemers hadden een volksraadpleging op het oog over de invoering van gratis openbaar vervoer, maar de politieke meerderheid veranderde dat in een betekenisloze vraag over ‘een beter openbaar vervoer’. Het enthousiasme voor de volksraadpleging was dan ook bij lange na niet genoeg om de vereiste opkomstdrempel (toen nog 40%) te halen en de stemmen werden niet geteld.

Daarnaast zorgde de hoge opkomstdrempel ervoor dat de resultaten van nog heel wat andere volksraadplegingen niet geteld werden, zoals in Genk (1996), Begijnendijk (1997) en Zulte (1999). Hoewel heel wat gemeentebesturen vooraf verklaarden de uitslag als bindend te beschouwen was dat niet altijd het geval. Zo verklaarde het gemeentebestuur van Boechout (1998) vooraf dat ze een deelnamequorum van 40% van de bewoners zou hanteren in plaats van 40% van de kiezers. Bij de volksraadpleging over het bouwen van een nieuwe bibliotheek kwam maar liefst 49,5% van de kiezers opdagen waarvan er 72,8% tegen de bouw stemde. Het deelnamequorum werd daarmee echter niet gehaald en het gemeentebestuur zette door met zijn plannen.

Zo mogelijk nog frappanter was de volksraadpleging in april 2005 in de gemeente Hoei waar Senaatsvoorzitter Anne-Marie Lizin burgemeester is. Van de 27,5% kiezers die kwam stemmen stemde maar liefst 95% tegen de bouwplannen van de gemeente. De burgemeester interpreteerde dat echter als een grote overwinning voor het gemeentebestuur want alle inwoners die niet waren komen stemmen stonden volgens haar dus achter de plannen van het gemeentebestuur, en de bouw ging door.

Twee volksraadplegingen in respectievelijk Gent (1997) en Sint-Niklaas (1998), beiden over de bouw van een parkeervoorziening, waren wel succesvol in de zin dat ze de vereiste drempels haalden en gerespecteerd werden, al moet dat laatste in het geval van Sint-Niklaas genuanceerd worden. Een van de toenmalige grote voorstanders van de volksraadpleging en tegenstander van de parkeervoorziening, Freddy Willockx, werd later zelf burgemeester en maakte een bocht van 180° door zelf te starten met de bouw van een ondergrondse parkeergarage.

De voorlopige tussenbalans van de gemeentelijke volksraadplegingen is dus over het algemeen negatief. Door de vele volksraadplegingen die niet geteld werden, waarvan de vraagstelling werd verdraaid, de uitslag genegeerd, of die gewoon niet toegelaten werden door het gemeentebestuur, heeft de volksraadpleging als zodanig nauwelijks zijn waarde kunnen bewijzen. Voor de politici is de volksraadpleging een dure en risicovolle procedure, voor de burger een even dure en vaak zinloze inspanning. De vraag kan dan ook gesteld worden of dergelijke vormen van niet-bindende ‘directe’ democratie, met zeer slechte modaliteiten, de democratie vooruithelpen of juist tegenwerken, omdat ze al te vaak een maat voor niets blijken te zijn.

## Het federale niveau

Hoewel er momenteel dus geen wettelijke voorzieningen voor directe democratie zijn buiten het lokale niveau, wil dat niet zeggen dat het idee van referenda nooit aanwezig is geweest in de Belgische politiek. Zo is er enkele keren over directe democratie gedebatteerd in het parlement, bv. in 1893, in 1921 en in 1970, echter zonder ooit tot een resultaat te leiden. De BWP (Belgische Werklieden Partij, de voorloper van de huidige socialistische partijen) had in haar eerste politieke programma van 1885 nochtans als eerste doelstelling zeer duidelijk staan: „Algemeen stemrecht. Rechtstreeksche wetgeving door het volk, dat is: bekrachtiging en initiatief door het volk op wetgevend gebied, geheime en verplichtende stemming. De kiezingen moeten 's zondags geschieden.“ Toen de socialisten het algemeen stemrecht echter verkregen en werden opgenomen in de politieke elite lieten ze hun eis voor directe democratie vallen. Tot vandaag de dag is de Waalse PS (Parti Socialiste) zelfs de meest radicale tegenstander van directe democratie.

In zijn geschiedenis heeft België tweemaal een vorm van rechtstreekse democratie meegemaakt door middel van ad hoc-wetgeving. Over de fameuze Koningskwesie is al in hoofdstuk 6 uitgeweid, maar ook het plebisciet dat op 24 juli 1920 in de Duitstalige Oostkantons gehouden werd, verdient onze aandacht. In het verdrag van Versailles was overeengekomen dat die stukjes Duits gebied als compensatie voor de oorlogsschade aan België zouden worden toegevoegd. Daarop werd een 'volksraadpleging' georganiseerd waarbij iedereen die niet toch deel wilde uitmaken van Duitsland speciaal zijn naam en zijn motieven moest opgeven op een lijst in het stadhuis van Eupen of van Malmédy. De stemming gebeurde onder bezetting door de geallieerden, en maar liefst 99,19% van de inwoners 'stemde voor aanhechting bij België' – door gewoon thuis te blijven.

De Belgische ervaring met directe democratie buiten het lokale niveau is dus onbestaand of negatief. Zowat een decennium geleden ontstond er echter vernieuwde interesse voor deze vormen van 'politieke vernieuwing', onder meer door toedoen van toenmalig liberaal oppositieleider en huidig premier Guy Verhofstadt. Hij pleitte meermaals en gepassioneerd voor de invoering van referenda en stelde dat België geen democratie maar een participatie was. Toen in 1999 de christen-democraten uit de macht verdreven werden en een Paars-Groene coalitie onder leiding van Verhofstadt op de been kwam, leek het er dan ook zeer goed uit te zien voor de democratie in België. In het regeerakkoord kwam het echter niet verder dan beloftes tot het 'versterken van de inspraak', omdat de Grondwetsartikelen die de invoering van het referendum naar verluidt tegenhielden niet voor herziening vatbaar waren verklaard. De commissie politieke vernieuwing die in 2000 werd opgericht, liet de impuls voor directe democratie eveneens vakkundig doodbloeden. Hoewel er zeker geen gebrek was aan wetgevende initiatieven om directe democratie in te voeren heeft totnogtoe geen enkel voorstel de eindstreep gehaald.

## Obstakels voor directe democratie

De grootste obstakels waren en zijn enerzijds de Belgische Grondwet en anderzijds het gebrek aan politieke wil. Artikel 33 van de Belgische Grondwet bepaalt: „Alle machten gaan uit van de Natie. Zij worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald.“ In die Grondwet staat echter niets over een bepaalde vorm van directe democratie en volgens de Raad van State is elke vorm van directe democratie daardoor ongrondwettelijk: „Zowel uit deze bepaling [art. 33] zelf, als

uit de overige bepalingen van de Grondwet betreffende de uitoefening van de machten, blijkt dat de Grondwet niet een stelsel gebaseerd op de volkssoevereiniteit heeft ingesteld, doch wel een stelsel gebaseerd op de nationale soevereiniteit waarbij de Natie wordt vertegenwoordigd door de gestelde machten [...] Het door de Grondwet aldus ingestelde representatieve stelsel impliceert dat het de volksvertegenwoordigende vergaderingen zijn die de beslissingen nemen in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren en dat ze in de uitoefening van hun mandaat, noch in rechte, noch in feite, mogen worden gebonden.“ Kortom, in België is niet de bevolking de baas maar de abstracte 'Natie' die natuurlijk zeer concreet belichaamd wordt door welbepaalde mensen en partijen in 'de gestelde machten'. Die 'volksvertegenwoordigende vergaderingen' mogen zich echter 'noch in rechte, noch in feite' laten binden, dus ook niet door de bevolking die ze nochtans zouden 'vertegenwoordigen'.

Er is dan ook keer op keer een negatief advies uitgebracht over voorstellen die in de richting van directe democratie gingen en hoewel het advies van de Raad van State niet bindend is heeft het toch politiek gewicht. De meeste waarnemers zijn er dan ook van overtuigd dat de Grondwet gewijzigd moet worden vooraleer er echte democratie kan worden ingevoerd in België. Het wijzigen van de Grondwet gebeurt in twee stappen. Eerst moeten de artikelen die men veranderd wil zien 'voor herziening vatbaar verklaard worden', wat betekent dat zowel de Kamer als de Senaat en de regering akkoord moeten zijn om in de volgende legislatuur, dus na de verkiezingen, die Grondwetsartikelen te wijzigen. In de volgende legislatuur kunnen die artikelen dan gewijzigd worden met een tweederde meerderheid.

Daarnaast is er natuurlijk ook het gebrek aan politieke wil om echte democratie in te voeren. De recente discussie over het al dan niet houden van een volksraadpleging over de Europese Grondwet maakte die politieke tegenstellingen nog eens duidelijk. Aan Vlaamse zijde waren de VLD en Vlaams Belang voorstander, SP.a en CD&V tegenstander, aan Waalse zijde waren MR en Ecolo voorstander, PS en cdH tegenstander. Een interessante rol in de hele beslissing speelde de minipartij Spirit, een erfgenaam van de vroegere Volksunie, links-liberaal georiënteerd en met burgerparticipatie als belangrijk programmapunt. Met de steun van Spirit, een kartelpartner van de SP.a, leek er eerst een wisselmeerderheid te zijn voor een volksraadpleging. Onder druk van de socialistische 'grote broer' SP.a besloot Spirit dan echter ter elfder ure om tegen de volksraadpleging te zijn, waarmee de meerderheid voor de volksraadpleging verdween. De officiële verklaring voor die bocht van Spirit was dat het Vlaams Belang de volksraadpleging zou 'misbruiken' om er een stemming van te maken over de EU-toetreding van Turkije en dat ze een volksraadpleging in dit geval dus niet opportuun vond.

Hoewel er in principe een tweederde meerderheid is om een Grondwetswijziging te realiseren over directe democratie, is de kloof tussen politiek programma en politieke haalbaarheid soms zeer diep, zeker in het geval van directe democratie. Zo is het nog maar de vraag of de potentiële meerderheid voor directe democratie (VLD, MR, VB, Ecolo, cdH, SP.a) het ooit eens zou kunnen worden over een (werkbare) vorm van directe democratie. De mate waarin ze voorstander zijn van directe democratie, en de verschillende voorwaarden die ze daaraan hechten, verschillen immers sterk. Bovendien is in Wallonië, en dus in België, de PS 'incontournable', en die zijn nog steeds fel gekant tegen elke vorm van – zelfs niet-bindende – directe democratie. Volgens de PS zal een

volksraadpleging de verschillen tussen Vlamingen en Walen scherper stellen, of zal het gebruik van direct-democratische instrumenten op den duur leiden tot een (Vlaams) referendum over de financiële transfers, de grote geldstromen die van het welvarende Vlaanderen naar het veel minder welvarende Wallonië lopen. Beide mogelijkheden brengen het voortbestaan van de staat België in gevaar, iets wat de PS en de Waalse partijen in het algemeen koste wat kost willen vermijden. Voormalig secretaris-generaal van de NAVO, de Vlaamse socialist Willy Claes drukte het ooit zo uit: „Ik ben altijd tegen het referendum geweest. Het referendum is een gevaarlijke procedure. [...] stel u voor dat bij een referendum in België Vlaanderen ja stemt en Wallonië neen. Dan zouden we pas met een probleem zitten.“

Voor een deel van de Belgische politieke elite is het dus een uitgemaakte zaak dat democratie niet verenigbaar is met de huidige Belgische staatsstructuur en ze offeren dan liever de democratie op, dan België.

### Conclusie en vooruitzichten

Voorspellingen proberen maken is altijd een hachelijke onderneming en de volgende opmerkingen zijn dan ook slechts mogelijke pistes. Zolang de PS in Wallonië en/of de CD&V in Vlaanderen een dominante rol vervullen in de regering lijkt de invoering van democratie in België haast onmogelijk. Dat ligt niet alleen aan de aversie van die partijen voor het referendum, maar ook aan de relatief zwakke steun die de officiële voorstanders van democratie in de praktijk verlenen aan het bindend referendum op volksinitiatief. De liberale partijen hebben weliswaar zeer hard hun best gedaan om een volksraadpleging te organiseren over de Europese Grondwet op federaal niveau, maar toen er daarna sprake was van een volksraadpleging op Vlaams niveau – door de Belgische staatsstructuur moesten ook alle parlementen van de deelstaten hun toestemming verlenen aan de EU-grondwet – was onder meer de VLD, de liberale partij van premier Verhofstadt, een sterke tegenstander daarvan, waardoor er geen meerderheid was. Een negatieve volksraadpleging in Vlaanderen zou het project voor een Europese Grondwet helemaal hypothekeren en Verhofstadt vond Europa blijkbaar belangrijker dan democratie. De Vlaams-nationalistische N-VA, een van de voorstanders van zo'n Vlaamse volksraadpleging, gebruikte het voorstel echter meer als pasmunt voor andere politieke doelstellingen dan omwille van het democratisch principe. De partij die officieel de sterkste voorstander is van directe democratie is het rechts-populistische Vlaams Belang. Die partij is door het cordon sanitaire – de afspraak van de overige partijen om niet met het Vlaams Belang te regeren – echter effectief uitgesloten van de macht, en we weten dat machtsdeelname en de mate waarin men voorstander is van directe democratie, omgekeerd evenredig zijn.

Hoewel er dus bij de meerderheid van de partijen op z'n minst welwillendheid is ten opzichte van directe democratie is de politieke haalbaarheid ervan op federaal niveau op korte termijn nogal onzeker. Een andere optie is dat er directe democratie komt op het niveau van de deelstaten (gewesten en gemeenschappen), aangezien de politieke meerderheid voor democratie in Vlaanderen relatief sterker is dan in Wallonië of op Belgisch niveau. Een (wissel)meerderheid van VLD, Vlaams Belang, Groen!, en eventueel N-VA en SP.a zou zelfs een ruime tweederde meerderheid hebben. Er moet dan wel de nodige politieke wil aanwezig zijn om een negatief advies van de Raad van State naast zich neer te leggen. In het slechtste geval bestaat ook het risico dat de Waalse partijen,

uit schrik dat het gebruik van direct-democratische instrumenten tot Vlaams separatisme, of tot Vlaamse referenda over de sociale zekerheid zullen leiden, op federaal niveau dan de alarmbelprocedure zouden inzetten, wat tot de val van de regering en nieuwe verkiezingen zou leiden.

Fundamentele politieke veranderingen ontstaan meestal vanuit onvrede bij de bevolking en wat dat betreft zien de kansen voor de invoering van democratie er dan toch redelijk goed uit. De jarenlange opmars van het Vlaams Belang in Vlaanderen en recent ook het Front National in Wallonië zijn volgens de meeste politieke waarnemers het gevolg van proteststemmen. Ook uit onderzoek blijkt dat het vertrouwen van de Belgen in de politiek, en vooral in politieke partijen, bijzonder laag is. Bij de bevolking is dus zeker het potentieel aanwezig om een systeem te eisen dat de ultieme beslissingsmacht bij de burgers in plaats van bij de politieke partijen zou leggen. Het instrument 'referendum' wordt over het algemeen echter – nog – niet erkend als een structureel alternatief. In plaats daarvan probeert men de kloof tussen burger en politiek te dichten met cosmetische ingrepen, en vooral met veel nieuwe, maar vrij loze, beloftes over 'goed bestuur'. Zo verklaarde kersvers premier Verhofstadt bij zijn aantreden in 1999 dat hij van België een 'modelstaat' zou maken en dat hij zijn succes zou afmeten aan de achteruitgang van het Vlaams Belang (toen nog het Vlaams Blok). Het Vlaams Belang won echter alle verkiezingen sinds 1999 en de partij van Verhofstadt, de VLD, heeft bij de lokale verkiezingen in oktober 2006 een serieuze verkiezingsnederlaag moeten verwerken.

Het zou echter verkeerd zijn om voor de invoering van de democratie ons al te veel op de politieke partijen blind te staren. Zij zijn het vooral die aan macht zullen moeten inboeten, dus zij zijn logischerwijs het minst geneigd om die macht af te staan. Het zijn de burgers die belang hebben bij het invoeren van het referendum en de druk zal dus ook van die burgers moeten komen. In België, en dan vooral in Vlaanderen, is al meer dan tien jaar de vereniging Democratie.Nu (voorheen 'WIT voor directe democratie') actief als de belangrijkste pleitbezorger voor directe democratie. Democratie.Nu is een burgerbeweging die niet enkel een politieke drukingsgroepering wil zijn maar die in de eerste plaats de kennis over democratie, en de publieke steun voor democratie wil vergroten. Wie interesse heeft om mee te werken of gewoon meer te weten wil komen kan terecht op [www.democratie.nu](http://www.democratie.nu)

We kunnen dit hoofdstuk misschien best afsluiten met een citaat van diezelfde Verhofstadt dat zeer treffend het belang van directe democratie, en de algemene onderschatting van het belang ervan, verwoordt: „Op termijn is er geen ander beleid mogelijk als we niet eerst of minstens tegelijkertijd diepgaande hervormingen doorvoeren in onze politieke instellingen. Ik weet dat sommigen deze stelling betwisten. Zij stellen dat de inhoud van de democratische spelregels of de wijze van organisatie van het politiek bestel slechts een ondergeschikt, haast futiel probleem vormt. Het is niet de wijze waarop het Parlement wordt verkozen of de invoering van het referendum of het afschaffen van de stemplicht die bepalend zijn voor het soort beleid dat je krijgt, zo luidt het. De inhoud van het beleid, daar draait alles om. En welke inhoud of welke kwaliteit dat beleid heeft, staat los van de wijze waarop het tot stand is gekomen. Welnu, ik zou deze stelling met klem willen tegenspreken (...). Debat over de spelregels van ons politiek stelsel is geen ijle, inhoudsloze tijdverspillerij, maar een essentiële, voor de kwaliteit van de genomen beslissingen bepalende discussie. Die spelregels duiden immers aan, wie het voor het zeggen krijgt en meer nog welke middelen

hem daarbij ter hand worden gesteld. Onrechtstreeks zou je haast kunnen zeggen, dat het juist de spelregels zijn die de inhoud, de kwaliteit van het beleid bepalen. In elk geval moet het uitgangspunt van deze politieke hervormingen zijn dat de macht van de burger op het besluitvormingsproces vergroot. (...) Door het invoeren van bindende referenda op alle niveaus krijgen de mensen een rechtstreekse stem in het beleid en tevens het laatste woord“ (uit de toespraak van VLD-voorzitter Guy Verhofstadt voor de Kamer voor Handel en Nijverheid in Kortrijk op 7 oktober 1997).

### **Bijlage I: de communautaire kwestie**

Er is haast geen enkele grote politieke kwestie in België waar gaan communautair verhaal aan vast zit, zo ook met de directe democratie. We zullen dus kort de algemene achtergrond van die ‘communautaire spanningen’ schetsen. België is niet ontstaan uit een gezamenlijk nationaal bewustzijn, maar als een tegenreactie op het bewind van Willem I die na de nederlaag van Napoleon aangesteld werd als Koning van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden dat de huidige landen Nederland, België en Luxemburg omvatte. Willem was protestant, waarmee hij het katholieke zuiden (België) tegen zich in het harnas joeg, hij was Nederlandstalig, en wekte dus de wrevel op van de hoofdzakelijk Franstalige elite in het zuiden van zijn land, en was autoritair, waarmee hij de liberalen en democraten tegen zich kreeg. Gecombineerd met een economische crisis en misoogsten leidde dat tot de Belgische revolutie die enkel slaagde met behulp van de internationale grootmachten. De elite die daarop de macht verkreeg in België was Franstalig, wat aan de Belgische bisschop Mercier destijds de uitspraak ontlokte: „La Belgique sera Latine ou elle ne sera pas“ (België zal Franstalig zijn of zal niet zijn). Het amalgaam van Nederlandse dialecten dat in het toentertijd arme agrarische noorden van het land (Vlaanderen) werd gesproken beschouwde men niet als een volwaardige taal, laat staan als een gelijkwaardige concurrent voor de Franse cultuur, ook al werd dat ‘Vlaams’ gesproken door de meerderheid van de bevolking. Bovendien was het Franstalige zuiden, Wallonië, met zijn steenkoolmijnen en zijn staalindustrie het centrum van de Belgische economische nijverheid.

Tegen die situatie groeide verzet onder de noemer van de ‘Vlaamse Beweging’, een verzameling individuen en verenigingen die opkwamen voor de rechten van de Nederlandsprekenden. Zo eisten ze dat alle wetten ook in het Nederlands moesten worden opgesteld, dat burgers in de rechtbank in hun eigen taal moesten worden berecht, dat er Nederlandstalig onderwijs moest worden gegeven, enz. Het was echter pas na de Tweede Wereldoorlog dat Vlaanderen ook economisch sterk begon te groeien, juist op een moment dat de Waalse industrie het steeds moeilijker kreeg. Dat vertaalde zich ook politiek en in de jaren ‘60 begon dan de federalisering van België, het overhevelen van bevoegdheden van het nationale niveau naar de deelstaten. In het jaar 1970, toen de Belgische staatsstructuur voor het eerst werd hervormd, sprak premier Gaston Eyskens de historische woorden uit: „De unitaire staat, met zijn structuur en zijn werkwijze zoals thans door de wetten nog geregeld, is door de feiten achterhaald.“ Een van de gevolgen daarvan is dat ook de politieke partijen zich hebben opgesplitst in Vlaamse en Waalse partijen. Er zijn in België dus geen ‘Belgische’ politieke partijen.

In tegenstelling tot andere federale staten zoals Duitsland, de VS of Zwitserland is het Belgisch federalisme dus niet gegroeid uit het samenvoegen van kleinere politieke enti-

teiten (centripetaal federalisme), maar uit het uiteendrijven van een voormalige eenheidsstaat (centrifugaal federalisme). Het Belgisch federalisme is ook het gevolg van tientallen jaren sleutelen en onderhandelen, en heeft allesbehalve iets van een ‘eindpunt’ bereikt. Momenteel bestaat de Belgische politieke structuur uit 589 gemeenten, 10 provincies, drie gemeenschappen (Vlaamse gemeenschap, Franstalige gemeenschap, Duitstalige gemeenschap), drie gewesten (Vlaams Gewest, Waals Gewest en Brussels Hoofdstedelijk Gewest), en de federale staat. De beste manier om het systeem en de spanningen en relaties te beschrijven is zonder twijfel ‘complex’.

### **Bijlage II: partijstandpunten van Vlaamse partijen**

Het is niet altijd even gemakkelijk om de standpunten van politieke partijen over een bepaald thema, en zeker over directe democratie, vast te leggen. Soms kan het immers al enkele jaren geleden zijn dat de partij zich op een congres formeel over de kwestie uitsprak. Er kan ook een groot verschil zijn tussen wat de partijbasis erover denkt en wat de top beslist, en zelfs dan is het nog de vraag in welke mate het niet gewoon lippendienst is. Wat wel vaststaat is dat alle partijen op de een of andere manier voorstander zijn van ‘meer betrokkenheid’ van de burger bij het bestuur. Een ander bijzonder vaak terugkerend fenomeen is dat men bepaalde onderwerpen (grondrechten, fiscale kwesties, communautair gevoelige thema’s, ...) wil uitsluiten.

#### *VLD (Vlaamse Liberalen en Democraten)*

De liberale partij van huidig premier Guy Verhofstadt, voorheen PVV. Zij schommelt rond de 20% van de stemmen. De liberalen gelden, zeker onder impuls van Verhofstadt, momenteel als een van de grootste voortrekkers van directe democratie, al is het allesbehalve hun voornaamste punt. Hoewel ze zich zeer hard hebben ingespannen voor een volksraadpleging over de EU-grondwet op federaal niveau waren ze daarna tegenstander van een volksraadpleging over diezelfde EU-grondwet op Vlaams niveau. De Vlaamse liberalen zitten bovendien al voor de tweede legislatuur op rij in een leidende positie in de regering maar hebben de invoering van de directe democratie niet kunnen realiseren.

#### *CD&V (Christen-Democratisch & Vlaams)*

De partij van Vlaams minister-president Yves Leterme, voorheen CVP. De traditionele machtspartij in Vlaanderen en in België die rond de 25% procent stemmen trekt. Als traditionele machtspartij een duidelijke tegenstander van directe democratie. Hoewel ze af en toe pleiten voor ‘meer inspraak’ of ‘meer betrokkenheid’ van de burger bij het beleid is hun stemgedrag met betrekking tot referenda steeds negatief.

#### *SP.a (Sociaal-Progressief Alternatief)*

De sociaal-democratische partij, voorheen SP. Zij schommelt rond de 20% van de stemmen. De socialisten hebben zich al af en toe voorzichtig voor directe democratie uitgesproken, maar er steeds de voorwaarde van de opkomstplicht aan gekoppeld. Bij de stemming over de volksraadpleging over de EU-grondwet waren ze zozegd tegen het voorstel omdat het ongrondwettelijk was, maar vervolgens stemden ze ook tegen een voorstel om de Grondwet te wijzigen om volksraadplegingen mogelijk te maken.

#### *VB (Vlaams Belang)*

Rechts-populistische, traditioneel een Vlaams-nationalistische partij, maar vooral groot geworden door het migranten-thema. Voorheen Vlaams Blok, schommelt rond de 25%. Het



Vlaams Belang spreekt zich duidelijk uit voor directe democratie en bindende referenda. Net zoals bij de liberalen is het voor hen echter geen speerpunt. Vreemd genoeg spreekt het Vlaams Belang van „bindende volksraadplegingen“, maar ze vinden wel dat over gelijk welk onderwerp een referendum moet kunnen worden gehouden.

#### *Groen!*

De groenen, momenteel enkel vertegenwoordigd in het Vlaams parlement, niet op federaal niveau. Voorheen Agalev, flirt met de kiesdrempel met zo'n 6% van de stemmen. De groenen zijn over het algemeen voorstander van meer inspraak voor de burger, ook in de vorm van referenda.

#### *Spirit*

Links-liberale partij, een van de partijen die is ontstaan uit de Volksunie, een voormalige Vlaams-nationalistische partij. Is momenteel in kartel met de SP.a, zou onafhankelijk waarschijnlijk de kiesdrempel van 5% niet halen. Spirit is naar eigen zeggen een zeer groot voorstander van directe democratie maar stemde desondanks tegen een volksraadpleging over de EU-Grondwet, hoogstwaarschijnlijk onder druk van haar socialistische kartelpartner.

#### *N-VA (Nieuw-Vlaamse Alliantie)*

Vlaams-nationalistische partij, de belangrijkste opvolger van de Volksunie, in kartel met de CD&V, is onafhankelijk waarschijnlijk goed voor zo'n 7% van de stemmen. De N-VA heeft zich in het verleden principieel tegen het referendum uitgesproken maar lijkt toch niet zo'n strakke houding aan te nemen als de CD&V, en is blijkbaar wél voorstander van directe democratie als het haar goed uitkomt.

#### *Vivant*

Een links-liberale hervormingspartij, heeft geen rechtstreeks verkozenen op federaal of Vlaams niveau, vormt een kartel met de VLD. Vivant is duidelijk en formeel voorstander van een volwaardig bindend referendum op volksinitiatief, en heeft het ook tot één van haar speerpunten gemaakt.

## **Partijstandpunten aan Waalse zijde**

#### *PS (Parti Socialiste)*

De absolute Waalse machtspartij, schommelt rond de 35% van de stemmen, is 'incontournable' zowel in Wallonië als in België. De PS is rabiate tegenstander van directe democratie, maar naar verluidt wél voorstander van bepaalde vormen van 'burgerparticipatie' op lokaal niveau.

#### *cdH (centre démocrate Humaniste)*

De Waalse christen-democraten. Zij schommelen rond de 20% van de stemmen. Voor hen is directe democratie naar eigen zeggen een van de kernpunten van de politieke vernieuwing, maar dat heeft zich vooralsnog niet vertaald in hun stemgedrag of in concrete wetgevende initiatieven.

#### *MR (Mouvement Réformateur)*

Liberale Waalse kartelpartij bestaande uit de partijen PRL, FDF, MCC en PFF, schommelt rond de 25% van de stemmen. De MR is voorstander van directe democratie en heeft daar in het parlement ook effectief voor geijverd.

#### *Écolo*

De groenen, die rond de 10% van de stemmen halen. Zij zijn voorstander van directe democratie.

#### *FN (Front National)*

Een rechts-populistische en xenofobe partij die rond de 10% van de stemmen schommelt. Het Front National is voorstander van directe democratie.

In het algemeen kan men dus stellen dat in België de liberalen, links-liberalen, groenen en rechts-populisten voorstander zijn van directe democratie, socialisten en christen-democraten tegenstander. Er zijn echter regionale verschillen in nuance. Zo zijn de Waalse socialisten rabiaat tegenstander, en de Vlaamse socialisten af en toe zelfs koele minnaars. Net zo bij de christen-democraten, maar dan omgekeerd. De Waalse cdH is een koele minnaar, de Vlaamse CD&V een sterke tegenstander.

Buiten Vivant is directe democratie echter voor geen enkele partij een prioriteit, en het blijft absoluut onduidelijk onder welke modaliteiten de zelfverklaarde voorstanders van directe democratie het referendum willen invoeren.

# Bibliografie

- R. Abers (2000), „Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil“, Boulder: Lynne Rienner Publishers
- J.M. Allswang (2000), „The initiative and referendum in California, 1898-1998“, Stanford, Stanford University Press
- S.S. Andersen / K.A. Eliassen (1991), „European Community lobbying“, *European Journal of Political Research* 20, p. 173-187
- Aristoteles (1954), „Ethica Nicomachea“, Antwerpen: De Nederlandsche Boekhandel
- H.H. von Arnim (2001), „Das System: der Machenschaften der Macht“, München: Droemer Verlag
- A. Auer (ed.) (1996), „Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie“, Basel: Helbing & Lichtenhahn
- M. Baldassare (2005), „PPIC statewide survey. Special survey on Californians and the initiative process“, San Francisco: Public Policy Institute of California
- B.R. Barber (1984), „Strong democracy. Participatory politics for a new age“, Berkeley: University of California Press
- B.R. Barber (1995), „Jihad versus McWorld. How globalism and tribalism are reshaping the world“, New York: Ballantine Books
- B.R. Barber (1997), „Civil Society. De hernieuwde opbouw van een sterke democratie“, *Nexus* 18, p. 72-87
- A. Baxter-Jones / P. Helmes (1994), „Born too late to win?“, *Nature* 370, p. 186
- M. Beckers (2005), „De vraagstelling in volksraadplegingen en referenda“, *Verhandeling tot het verkrijgen van de graad van Licentiaat in de Sociologie, Katholieke Universiteit Leuven*
- J. Becquart-Leclercq (1988), „La démocratie locale à l'américaine“, Parijs: PUF
- B. Beedham (1996), „Full democracy. It means government by the people, and we are the people“, *The Economist*, 21 december, p. 3-14
- M. Benz / A. Stutzer (2004), „Are voters better informed when they have a larger say in politics?“, *Public Choice* 119 (1-2), p. 31-59
- J. Billiet / M. Swyngedouw / A. Carton (1992), „Motieven van het stemgedrag op 24 november 1991: kiezen voor Agalev, CVP, PVV, SP of VU-VVD“, Leuven: KUL, Interuniversitair Steunpunt Politiek Opinie-onderzoek
- A.S. Blinder / D. Holtz-Eakin (1984), „Public opinion and the balanced budget“, *American Economic Review* 74, p. 144-149
- I. Bohnet / B.S. Frey (1994), „Direct-democratic rules: the role of discussion“, *Kyklos* 47, p. 341-354
- C. Booker / R. North, „The great deception. Can the European Union survive?“, Londen/New York: Continuum
- S. Bowler / T. Donovan / C. Tolbert (1998), „Citizens as legislators. Direct democracy in the United States“, Columbus: Ohio State University Press
- P. Brickman / D. Coates (1978), „Lottery winners and accident victims: is happiness relative?“, *Journal of Personality and Social Psychology* 36, p. 917-927
- D.S. Broder (2000), „Democracy derailed. Initiative campaigns and the power of money“, New York, Harcourt
- I. Budge (1996), „The new challenge of direct democracy“, Cambridge: Polity Press
- H.P. Bull (ed.) (2001), „Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung in Hamburg“, Hamburg: Landeszentrale für politische Bildung
- D. Butler / A. Ranney (1994), „Referendums around the world. The growing use of direct democracy“, Washington D.C.: AEI Press
- R. van Caeneghem (2001), „Middelieeuws Vlaanderen en de wortels van de moderne democratie“, *Secessie* 4, p. 7-18
- L. Carlen, „Die Landsgemeinde“, p. 15-25 in: A. Auer (1996)
- B. Cassen (1998), „Démocratie participative à Porto Alegre. Une expérience exemplaire au Brésil“, *Le Monde Diplomatique*, nr. 8, p. 3
- CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) (1991), „Omvang van informele arbeid in 1988. Jaarvolumeschattingen op basis van tijdbestedingsgegevens“, *Sociaal Culturele Berichten*, nr.6
- M.-T. Coenen / R. Lewine (ed.) (1997), „La Belgique et ses immigrés. Les politiques manquées“, Brussel: De Boeck Université
- Commissie Biesheuvel (1985), „Relatie kiezers-beleidsvorming“, Den Haag, Staatsuitgeverij
- T. Cronin (1989), „Direct democracy. The politics of initiative, referendum, and recall“, Cambridge: Harvard University Press
- M. Csikszentmihalyi / I.S. Csikszentmihalyi (1994), „Optimal experience: psychological studies of flow in consciousness“, Cambridge: Cambridge University Press
- R.M. Dawes / A.J.C. van de Kragt / J.M. Orbell (1988), „Not me or thee but we: the importance of group identity in eliciting cooperation in a commons dilemma situation“, *Acta Psychologica* 68, p. 83-97
- R.M. Dawes / A.J.C. van de Kragt / J.M. Orbell (1990), „Cooperation for the benefit of us – not me, or my conscience“, p. 97-110 in: J.J. Mansbridge (1990)
- M. Deutsch (1973), „The resolution of conflict: constructive and destructive processes“, New Haven: Yale University Press
- M. Deutsch (1985), „Distributive justice: a social-psychological perspective“, New Haven: Yale University Press
- F. de Waal (1996), „Van nature goed. Over de oorsprong van goed en kwaad in mensen en andere dieren“, Amsterdam: Uitgeverij Contact
- W. Dewachter (1992), „Besluitvorming in politieke België“, Leuven: Acco
- W. Dewachter (2001), „De mythe van de parlementaire democratie, een Belgische analyse“, Leuven: Acco
- W. Dewachter (2003), „Van oppositie tot elite. Over macht, visie en leiding“, Leuven: Acco
- T. Donovan / S. Bowler (1998), „Direct democracy and minority rights: an extension“, *American Journal of Political Science*, 42, p. 1020-1024
- T. Donovan / S. Bowler / D. McCuan / K. Fernandez (1998), „Contending players and strategies: opposition advantages in initiative campaigns“, p. 80-104 in: S. Bowler / T. Donovan / C. Tolbert (1998)
- K. Doornbos (1971), „Geboortemaand en schoolsucces“, Groningen: Wolters-Noordhoff
- A. Dudink (1994), „Birth date and sporting success“, *Nature* 368, p. 592
- S. Edwards (1994), „Born too late to win“, *Nature* 370, p. 186
- M. Efler (1999), „Zwischen Profit und Reform: A century of citizen lawmaking“, *Zeitschrift für Direkte Demokratie* 44, p. 8-10
- M. Efler (2001), „Der Kampf um 'Mehr Demokratie in Hamburg'“, p. 77-87 in: H.P. Bull (2001)

- M. Elchardus (1999), „Democratie zonder politiek?“, Samenleving en politiek, jrg. 6, nr. 2, p. 30-43
- F. van den Enden (1665, 1992), „Vrije politieke stellingen“, met een inleiding van Wim Klever, Amsterdam, Wereldbibliotheek
- L.P. Feld / G. Kirchgässner (1999), „Public debt and budgetary procedures: top down or bottom up? Some evidence from Swiss municipalities“, p. 151-179 in: J.M. Poterba / J. von Hagen (1999)
- L.P. Feld / J.G. Matsusaka (2003), „Budget referendums and government spending: evidence from Swiss cantons“, Journal of Public Economics 87, p. 2703-2724
- L. P. Feld / M.R. Savioz (1997), „Direct democracy matters for economic performance: an empirical investigation“, Kyklos 50, p. 507-538
- S. Feldman (1984), „Economic self-interest and the vote: evidence and meaning“, Political Behaviour 6, p. 229-252
- R.H. Frank (1997), „The frame of reference as a public good“, Economic Journal 107, p. 1832-1847
- N. Frei (1987), „Der Führerstaat. Nationalsozialistische Herrschaft 1933 bis 1945“, München: Deutscher Taschenbuch Verlag
- B.S. Frey (1994), „Direct democracy: politico-economic lessons from Swiss experience“, AEA Papers and Proceedings 84, pp. 338-342
- B.S. Frey (1997a), „Not just for the money. An economic theory of personal motivation“, Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- B.S. Frey (1997b), „A constitution for knaves crowds out civic virtue“, Economic Journal 107, p. 1043-1053
- B.S. Frey / I. Bohnet (1994), „The Swiss experience with referenda and federalism“, Idioma 6, p. 147-160
- B.S. Frey / I. Bohnet (1995), „Switzerland – a paradigm for Europe?“, European Review 3, p. 287-294
- B.S. Frey / R. Eichenberger (1999), „The new democratic federalism for Europe“, Cheltenham (UK): Edward Elgar Publishing
- B.S. Frey / R. Eichenberger (1996), „FOCJ: competitive governments for Europe“, International Review of Law and Economics 16, p. 315-327
- B.S. Frey / M. Goette (1998), „Does the popular vote destroy civil rights?“, American Journal of Political Science, 42
- B.S. Frey / G. Kirchgässner (1993), „Diskursethik, politische Ökonomie und Volksabstimmungen“, Analyse & Kritik 15, p. 129-149
- B.S. Frey / M. Kucher / A. Stutzer (2001), „Outcome, process and power in direct democracy: new econometric results“, Public Choice 107, p. 271-293
- B.S. Frey / A. Stutzer (2002), „Happiness and economics: how the economy and institutions affect well-being“, Princeton: Princeton University Press
- M. Gallagher / P.V. Uleri (1996), „The referendum experience in Europe“, Houndmills: MacMillan Press
- B.S. Gamble (1997), „Putting civil rights to a popular vote“, American Journal of Political Science 41, p. 245-269
- E. Garrett / E.R. Gerber (2001), „Money in the initiative process: evidence of it's effects and prospects for reform“, in: M.D. Waters (2001)
- E.R. Gerber (1999), „The populist paradox. Interest group influence and the promise of direct legislation“, Princeton: Princeton University Press
- E.R. Gerber / A. Lupia / M.D. McCubbins / D.R. Kiewiet (2001), „Stealing the initiative. How state government responds to direct democracy“, Upper Saddle River: Prentice Hall
- R. Gorney (1980), „Cultural determinants of achievement, aggression, and psychological distress“, Archives of General Psychiatry 37, p. 452-459
- A. Gross (1996), „Die Modernität der direkten Demokratie“, Zeitschrift für direkte Demokratie 30, p. 12-14
- A. Gross (1999), „Die schweizerische direkte Demokratie. Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Schweiz als Ermütigung zur Zukunft der direkten Demokratie“, p. 87-100 in: H.K. Heussner & O. Jung (1999)
- A. Gross (2000), „Macht is het privilegie niet te hoeven leren“, Tijdschrift voor Directe Democratie 2
- R.A. Guzzo / R.A. Katzell (1987), „Effects of economic incentives on productivity: a psychological view“, p. 107-119 in: R. Nalbantian (1987)
- Z. Hajnal / H. Louch (2001), „Are there winners and losers? Race, ethnicity and California's initiative process“, San Francisco: Public Policy Institute of California
- Z. Hajnal / E.R. Gerber / H. Louch (2002), „Minorities and direct legislation: evidence from California's ballot proposition elections“, Journal of Politics 64, pp. 154-177
- J.F. Helliwell / R.D. Putnam (1995), „Economic growth and social capital in Italy“, Eastern Economic Review 21, 295-307
- R.L. Helmreich / W.E. Beane / G.W. Lucker / J.T. Spence (1978), „Achievement motivation and scientific attainment“, Journal of Personality and Social Psychology 4, p. 222-226
- F. Herzberg (1987), „One more time: how do you motivate employees?“, Harvard Business Review, september-oktober, p. 109-120
- H.K. Heussner (1999), „Volksgesetzgebung und Todesstrafe“, Recht und Politik 35, p. 92-100
- H.K. Heussner / O. Jung (eds.) (1999), „Mehr direkte Demokratie wagen“, München: Olzog
- A. Hitler (1925, 1943), „Mein Kampf“, München: Zentralverlag der NSDAP
- R. Hofte / H. Kardux (ed.) (1994), „Connecting cultures. The Netherlands in five centuries of transatlantic exchange“, Amsterdam: VU Press
- J. van Holsteyn, (1996), „The Netherlands: national debates and local experiences“, p. 126-138 in: M. Gallagher / P.V. Uleri (1996)
- M. Hutter (2001), „Die Landsgemeinde von Appenzell Innerrhoden“, Appenzell: Museum Appenzell
- IRI (2005), „What impact does the money have in the initiative process?“, Washington: Initiative & Referendum Institute
- J. Israel (2001), „Radical enlightenment. Philosophy and the making of modernity, 1650-1750“. Oxford, Oxford University Press.
- D.W. Johnson / G. Maruyama / R. Johnson / D. Nelson / L. Skon (1981), „Effects of cooperative, competitive, and individualistic goal structures on achievement: a meta-analysis“, Psychological Bulletin 89, p. 47-62
- G.A. Kaplan / E.R. Pamuk / J.W. Lynch / R.D. Cohen / J.L. Balfour (1996), „Inequality in income and mortality in the United States: analysis of mortality and potential patchways“, British Medical Journal 312, p. 999-1003
- S. Kasmir (1996), „The myth of Mondragon. Cooperatives, politics and working-class life in a Basque town“, Albany: State University of New York Press

- B. Kaufmann / R. Büchi / N. Braun / P. Carline (eds.) (2005), „Guidebook to direct democracy in Switzerland and beyond“, Amsterdam: Initiative & Referendum Institute Europe
- B. Kaufmann / M.D. Waters (eds.) (2004), „Direct democracy in Europe. A comprehensive reference guide to the initiative and referendum process in Europe“, Durham: Carolina Academic Press
- B.P. Kennedy / I. Kawachi / D. Prothrow-Stith (1996), „Income distribution and mortality: cross sectional ecological study of the Robin Hood index in the United States“, *British Medical Journal* 312, 1004-1007
- D.R. Kiewit / K. Szakaly (1996), „Constitutional limits on borrowing: an analysis of state bonded indebtedness“, *Journal of Law, Economics and Organization* 12, p. 62-97
- G. Kirchgässner / L.P. Feld / M.R. Savioz (1999), „Die Direkte Demokratie: modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig“, München: Verlag Franz Vahlen
- A. Klamer (1995), „De markt ontkracht onze waarden“, *Economische en Statistische Berichten*, 27 september, p. 851
- A. Klamer / I. Van Staveren (1997), „Geven is geen ruilen. De gift in de economie“, p. 108-120 in: A. Komter (1997)
- K.W. Kobach (1993), „The referendum: direct democracy in Switzerland“, Aldershot: Dartmouth Publishing
- K.W. Kobach (1994), „Switzerland“, p. 98-153 in: D. Butler en A. Ranney (1994)
- W. Kohler (1921), „The mentality of apes“, Londen: Routledge & Kegan Paul
- A. Kohn (1990), „The brighter side of human nature. Altruism and empathy in everyday life“, New York: Basic Books
- A. Kohn (1993), „Why incentive plans cannot work“, *Harvard Business Review*, september-oktober, p. 54-63
- A. Kohn (1992), „No contest. The case against competition. Why we lose in our race to win“, New York: Houghton Mifflin Company
- A. Komter (1996), „The gift. An interdisciplinary perspective“, Amsterdam: Amsterdam University Press
- A. Komter (1997), „Het geschenk. Over de verschillende betekenissen van geven“, Amsterdam: Amsterdam University Press
- H.P. Kriesi (1993), „Directe democratie in de Zwitserse politiek“, in: Ph. van Praag (1993)
- J. Kruger / Th. Gilovich (1999), «Naive cynicism in everyday theories of responsibility assessment: on biased assumptions of bias», *Journal of Personality and Social Psychology* 76, p. 743-753
- J. Lecomte (1995, 2003), „L'éveil de la démocratie à Fosses-la-Ville aux XIIIe et XIVe siècles“, Fosses-la-Ville: Syndicat d'Initiative
- R.J. Lowry (ed.) (1973), «Dominance, self-esteem, self-actualization: germinal papers of A.H. Maslow», Monterey: Borooks/Cole Publishing Company
- A.P.M. Lucardie (1997), „Vox populi, vox diaboli? Het debat over het referendum in de Nederlandse politieke partijen“, p. 109-128 in *Jaarboek 1997 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*. Groningen, DNPP
- Lucas, S.J. (1994). 'The Plakkaat van Verlatinge: a neglected model for the American Declaration of Independence', p. 187-207 in R. Hofte & H. Kardux (1994)
- A. Lupia (1994), „Short-cuts versus encyclopedias: information and voting behaviour in California's insurance reform elections“, *American Political Science Review* 88, p. 63-76
- P. Mahoux / J. Schauvliege (2000), „De politieke vernieuwing : directe democratie – interimverslag“ (Doc. K. 1999/2000, 979), Brussel: Commissie voor de Politieke Vernieuwing
- G. Mak (1996), „Hoe God verdween uit Jorwerd“, Amsterdam: Atlas
- J.J. Mansbridge (1990), „Beyond self-interest“, Chicago: University of Chicago Press
- A.H. Maslow (1943a), „A theory of human motivation“, *Psychological Review* 50, pp. 370-396
- A.H. Maslow (1943b, 1973), „The authoritarian character structure“, in: R.J. Lowry (1973)
- A.H. Maslow (1950, 1973), „Self-actualizing people: a study of psychological health“, p. 11-34 in: R.J. Lowry (1973)
- J. G. Matsusaka (2004), „For the Many or the Few. The Initiative, Public Policy, and American Democracy“ University of Chicago Press
- J. G. Matsusaka (2005), „Direct democracy and fiscal gridlock: have voter initiatives paralyzed the California budget?“ *State Politics and Policy Quarterly* 5, p. 248-264
- T. Mayer (1989), „Volksentscheid – ein Weg zur Mediendiktatur? Gefahren und Auswege“, *Flensburger Hefte* 25, p. 113-122
- M. Mead (ed.) (1961), „Cooperation and competition among primitive peoples“, Boston: Beacon
- B. Meier (1996), „Sozialkapital in Deutschland. Eine empirische Skizze“, *Beiträge zur Wirtschafts und Sozialpolitik* 231, Keulen: Institut der deutschen Wirtschaft
- D.T. Miller / R.K. Ratner (1998), „The disparity between the actual and assumed power of self-interest“, *Journal of Personality and Social Psychology* 74, p. 53-62
- S. Möckli (1994), „Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtensten und Australien“, Bern: Verlag Paul Haupt
- J.P.H. de Monté ver Loren / J.E. Spruijt (1982), „Hoofdlijnen uit de ontwikkeling der rechterlijke organisatie in de Noordelijke Nederlanden tot de Bataafse omwenteling“, Deventer: Kluwer
- E.N. Muller/ M.A. Seligson (1994), „Civic culture and democracy: the question of causal relationships“, *American Political Science Review* 88, 635-652
- D.G. Myers (1996), „Exploring psychology“, New York: Worth Publishers
- R. Nalbantian (ed.) (1987), „Incentives, cooperation and risk sharing“, Totowa: Rowman and Littlefield
- Y.-K. Ng (1997), „A case for happiness, cardinalism, and interpersonal comparability“, *Economic Journal* 107, 1848-1858
- F.W. Nietzsche (1882, 1999), „Die fröhliche Wissenschaft“, *Kritische Studienausgabe* deel 3, Berlijn/New York, Walter De Gruyter
- A. Nijeboer (2005a), „Referenduminitiatieven in Nederland, 2002-2004. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken“, Amsterdam: Referendum Platform
- A. Nijeboer (2005b), „The first Dutch referendum: a pre-ballot assessment“, *Notre Europe Policy Paper* 14, Paris: Notre Europe
- A. Nijeboer (2005c), „The Dutch referendum“, *European Constitutional Law Review* 1, p. 393-405
- A. Nijeboer (2003), „Weinig mis met democratie in Californië“, *Financieele Dagblad*, 23 augustus

- A. Nijeboer (2002), „The Netherlands“, in B. Kaufmann / M.D. Waters (2004)
- F. Oberholzer-Gee / B.S. Frey / A. Hart / W.W. Pommerehne (1995), „Panik, Protest und Paralyse. Eine empirische Untersuchung über nukleare Endlager in der Schweiz“, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 131, 147-177
- E. O’Keefe (1999) „Who rules America: the people vs. the political class“, Spring Green: Citizen Government Foundation
- A. Oldag / H.-M. Tillack (2003), „Raumschiff Brüssel. Wie die Demokratie in Europa scheitert“, Berlin: Argon Verlag
- S.P. Oliner / P.M. Oliner (1988), „The altruistic personality: rescuers of Jews in Nazi Europe“, New York: Free Press
- A.J. Oswald (1997), „Happiness and economic performance“, *Economic Journal* 107, p. 1815-1831
- Th. Paine (1894), „The writings of Thomas Paine, collected and edited by Moncure Daniel Conway“, New York: G.P. Putnam’s Sons
- R. Penrose (1994), „Shadows of the mind. A search for the missing science of consciousness“, Oxford: Oxford University Press
- B. Piper (2001), „A brief analysis of voter behaviour regarding tax initiatives, from 1979 to 1999“, Washington: Initiative & Referendum Institute
- K.R. Popper (1982), „The open universe. An argument for indeterminism“, Londen: Routledge
- J.M. Poterba / J. von Hagen (eds.) (1999), „Fiscal institutions and fiscal performance“, Chicago: Chicago University Press.
- Power Inquiry (2006), „Power to the people: an independent inquiry into Britain’s democracy“, Layerthorpe: York Publishing
- Ph. van Praag (ed.) (1993), „Een stem verder: het referendum in de lokale politiek“, Amsterdam: Het Spinhuis
- Ph. van Praag (2000), „Hoe serieus nemen we de burger? De stagnerende opmars van het lokale referendum“, in: P. Tops / F. Hendriks (2000)
- R.D. Putnam (1993), „Making democracy work“, Princeton: Princeton University Press
- R.D. Putnam (1996a), „The strange disappearance of civic America“, *The American Prospect* 24, <http://epn.org/prospect/24/24putn.html>
- R.D. Putnam (1996b), „Bowling alone: America’s declining social capital“, *Journal of Democracy* 6, p. 65-78
- J. Rauch (1996), „Kindly inquisitors. The new attacks on free thought“, Chicago: Chicago University Press
- F. Rehmet / S. Wenisch (2005), „Zehn-Jahres-Bericht bayrischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide“, München: Mehr Demokratie
- M. Ridley (1996), „The origins of virtue“, Londen: Viking
- M. Ross en F. Sicoly (1979), „Egocentric biases in availability and attribution“, *Journal of Personality and Social Psychology* 37, p. 322-336
- N. Roubini / J. Sachs (1989), „Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies“, *European Economic Review* 33, p. 903-933
- O. Ruin (1996), „Sweden: the referendum as an instrument for defusing political issues“, p. 171-184 in: M. Gallagher / P.V. Uleri (1996)
- R.J. Rummel (1995), „Democracies are less warlike than other regimes“, *European Journal of International Relations* 1, p. 457-479
- P. Schrag (1998) „Paradise lost. California’s experience, America’s future“ New York: The New Press
- B. Schuster / V. Brandstätter / D. Frey (1997), „Wie das Schöne im Menschen bewahren – und dennoch durch Anreize motivieren?“, *Die Betriebswirtschaft* 57, p. 581-584
- A. Shapira / M.C. Madsen (1969), „Cooperative and competitive behaviour of Kibbutz and Urban children in Israel“, *Child Development* 40, 609-617
- A. Shapira / M.C. Madsen (1974), „Between- and within-group cooperation and competition among Kibbutz and Non-kibbutz children“, *Developmental Psychology* 10, 140-145
- J.R. Searle (1992), „The rediscovery of the mind“, Cambridge (MA): MIT Press
- M. Seipel, T. Mayer (1997), „Triumph der Bürger! Mehr Demokratie in Bayern – und wie es weitergeht“, München: Mehr Demokratie e.V.
- J. Shultz (1996), „The initiative cookbook. Recipes and stories from California’s ballot wars“, San Francisco: The Democracy Center
- J. Shultz (1997), „How big corporations became Proposition 13’s biggest winners“, *Democracy in Action* (Newsletter of the Democracy Center), herfst, p. 8-9
- R. Stommer (1985), „Die inszenierte Volksgemeinschaft. Die ‘Thing-Bewegung’ im Dritten Reich“, Marburg: Jonas
- W. Smeenk (1996), „Thuisblijven bij verkiezingen in Nederland en de Verenigde Staten“, *Mens en Maatschappij* 70 (3), p. 220-242
- D. A. Smith (1998), „Tax crusaders and the politics of direct democracy“, New York: Routledge
- D.A. Smith (2001), „Special interests and direct democracy: an historical glance“, p. 59-71 in: M.D. Waters (2001).
- SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau (1999), „Sociaal-Culturele Verkenningen“, Den Haag: SCP
- R.M. Stein (1990), „Economic voting for governor and US senator: the electoral consequences of federalism“, *Journal of Politics* 52, p. 29-53
- R. Steiner (1919, 2004), „De kernpunten van het sociale vraagstuk“, Zeist: Christofoor
- Stuttgarter Memorandum (1994), „Petition der ‘Demokratie-Initiative 94’ an den Landtag von Baden-Württemberg“, Boll: Stiftung MEDIA
- G. Tabellini / A. Alesina (1990), „Voting on the budget deficit“, *American Economic Review* 80, p. 37-49
- W. Thienpont (1993), „Invloed van het jaarklassensysteem op de schoolloopbaan“, *Caleidoscoop*, vol. 5 nr. 1, p. 11-16
- A. de Tocqueville (1835/1840,1947), „Democracy in America“, Oxford: Oxford University Press
- P. Tops / F. Hendriks (ed.) (2000), „De stad in spagaat: institutionele innovatie in het stadsbestuur“, Assen: Van Gorcum
- C. Turnbull (1972, 1994), „The Mountain People“, Londen: Pimlico
- T. Tutko / W. Burns (1976), „Winning is everything and other American myths“, New York: MacMillan
- H. van Rompuy (1997), „Doordoen, ook zonder applaus“ (interview), *De Standaard*, 24 juni
- R. van Uytven / W. Blockmans (1969), „Constitutions and their application in the Netherlands during the Middle Ages“, *Belgisch Tijdschrift voor Filologie en Genschiedenis/Revue Belge de Philologie et d’Histoire* 47, p. 399-424

- J. Verhulst (1992), „Seasonal birth distribution of West European soccer players: a possible explanation“, *Medical Hypotheses* 38, p. 346-348
- VRIND (Vlaamse Regionale Indicatoren) (1997), Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Departement Algemene Zaken en Financiën
- VRIND (Vlaamse Regionale Indicatoren) (2006), Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Departement Algemene Zaken en Financiën
- R.J. Waldman (1992), „Income distribution and infant mortality“, *Quarterly Journal of Economics* 107, p. 1283-1302
- P. Warr / P. Jackson / M. Banks (1988), „Unemployment and mental health: some British studies“, *Journal of Social Issues* 44, p. 47-68
- M.D. Waters (ed.) (2001), „The battle over citizen lawmaking“, Durham: Carolina Academic Press
- M.D. Waters (2002), „Initiative and referendum in the United States: a primer“, Washington: Citizen Lawmaker Press
- M.D. Waters (2003), „Initiative and referendum almanac“, Durham: Carolina Academic Press
- W. Weihrauch (1989), „Der freie Mensch – die einzige Quelle des Rechts. Interview mit Wilfried Heidt“, *Flensburger Hefte* 25, p. 10-109
- R.K. von Weizsäcker (1992), „Staatsverschuldung und Demokratie“, *Kyklos* 45, p. 51-67
- G. van Westerloo (2002), „De illusie van democratie“, *NRC Handelsblad*, Magazine M, 4 mei
- R.G. Wilkinson (1992), „Income distribution and life expectancy“, *British Medical Journal* 304, p. 165-168
- R.G. Wilkinson (1996), „Commentary: a reply to Ken Judge: mistaken criticisms ignore overwhelming evidence“, *British Medical Journal* 311, p. 1285-1287
- P. Williams / P. Davies / R. Evans / N. Ferguson (1970), „Season of birth and cognitive development“, *Nature* 228, p. 1033-1036
- L. Winkelmann / R. Winkelmann (1995), „Happiness and unemployment: a panel data analysis for Germany“, *Konjunkturpolitik* 41, p. 293-307
- H.E.S. Woldring (1996), „De christen-democratie. Een kritisch onderzoek naar haar politieke filosofie“, Utrecht: Het Spectrum
- R. Wuthnow (1991), „Acts of compassion“, Princeton: Princeton University Press
- J.F. Zimmerman (1999), „The New England town meeting: democracy in action“, Westport: Praeger
- R. Zwaap / A. Meeusen (1997), „De zoete stem des volks“, *De Groene Amsterdammer*, 19 maart

## Over de auteurs

**Jos Verhulst** (1949) verkreeg een doctoraat in de quantumchemie van de Universiteit van Leuven en studeerde daarnaast onder andere filosofie en economie. Hij is mede-oprichter van Democratie.nu, de Belgische beweging voor directe democratie. Hij publiceerde eerder 'Der Glanz von Kopenhagen: Geistige Perspektiven der modernen Physik' (1994), een aristotelische interpretatie van de quantummechanica, en 'Developmental Dynamics in Humans and Other Primates' (2003), een niet-darwinistische visie op de menselijke evolutie. Hij publiceerde eerder o.a. in Psychological Reports, Acta Biotheoretica, British Medical Journal en Annals of Human Biology. Daarnaast publiceerde hij over diverse maatschappelijke thema's in vele dagbladen en tijdschriften. Hij schreef in 1998 de eerste editie van dit boek.

**Arjen Nijeboer** (1974) studeerde journalistiek en communicatie aan Hogeschool Windesheim en internationale betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam. Hij was mede-oprichter van het Initiative & Referendum Institute Europe en het Referendum Platform (Nederland). Hij leidde in Nederland diverse campagnes voor de invoering van directe democratie, waaronder de campagne voor een referendum over de Europese grondwet, en adviseerde politici, overheden en organisaties omtrent referenda en campagnes. Hij publiceerde over democratische vraagstukken in landelijke dagbladen en vak- en wetenschappelijke tijdschriften. Hij is co-auteur van deze uitgebreide en geactualiseerde editie.

**Michaël Bauwens** (1986) studeert wijsbegeerte aan de Universiteit van Gent. Hij was een van de drijvende krachten achter de omvorming van het vroegere WIT naar het huidige Democratie.nu, waar hij momenteel onder meer verantwoordelijk is voor het academisch onderzoek naar directe democratie, en voor de eindredactie van de website en de verschillende publicaties. Hij publiceert regelmatig artikelen over democratie en aanverwante onderwerpen. Hij schreef voor deze uitgave de bijdrage over directe democratie in Vlaanderen.

# Over de uitgevers van deze publicatie

## **Democracy International**

Democracy International is een netwerk van bewegingen voor directe democratie dat dat begin 2005 in Brussel is opgericht. Haar doel is het bevorderen van directe democratie zowel in de landen van Europa als op het EU-niveau. Ze verenigt critici en aanhangers van de Europese Unie die ondanks hun verschillen verenigd zijn in hun wens tot meer directe democratie in Europa. Democracy International heeft met succes campagne gevoerd om in zoveel mogelijk landen nationale referenda over de Europese Grondwet te verkrijgen: ongeveer 10 EU-lidstaten kondigden zo'n referendum aan. Haar campagne voor opname van direct-democratische rechten in de Europese Grondwet was deels succesvol: het Europees Burgerinitiatief werd erin opgenomen. Na het afwijzen van de Europese Grondwet voert Democracy International o.a. campagne voor de aparte invoering van het Europees Burgerinitiatief, evenals een nieuwe, rechtstreeks door de burgers gekozen Conventie die nieuwe wegen voor de Europese samenwerking zoekt.  
[www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org)

## **Democratie.nu**

Deze Vlaamse beweging voor directe democratie werd als WIT (Werkgroep Implementatie Tijdgeest) in 1995 opgericht. Haar naamsverandering in 2005 in Democratie.nu weerspiegelt het gegroeide inzicht dat een politiek systeem zonder de mogelijkheid van bindende referenda over alle politieke onderwerpen, geen werkelijke democratie mag heten. Zij heeft in België in belangrijke mate bijgedragen aan de opname van directe democratie in de partijprogramma's van vele politieke partijen en aan het publieke debat in het algemeen. Van 1995 tot eind 2003 gaf zij het uiterst interessante tijdschrift voor directe democratie, de Witte Werf, uit.  
[www.democratie.nu](http://www.democratie.nu)

## **Referendum Platform**

Het Referendum Platform is opgericht in 2000 en is actief voor invoering van directe democratie in Nederland. Zij voerde met succes campagne voor een referendum over de Europese Grondwet en de invoering van het referendum op volksinitiatief in Amsterdam. Verder adviseert ze veel burgercomités die gemeentelijke referenda willen initiëren, publiceert ze regelmatig over referenda in de Nederlandse media en doet ze onderzoek naar gehouden referenda in eigen land.  
[www.referendumplatform.nl](http://www.referendumplatform.nl)