2011
Masterscriptie
Bestuurskunde

Een toekomst voor referenda!?

Onderzoek naar mogelijke toekomstscenario's voor de referendumpraktijk in Nederland



K.H.J. (Koen) van der Krieken BA
Tilburg University

Tilburg University

Tilburg Law School
Tilburgse School voor Politiek en Bestuur



Een toekomst voor referenda!?

Onderzoek naar mogelijke toekomstscenario's voor de referendumpraktijk in Nederland

Masterscriptie
Master Bestuurskunde
Accent Democratisch Besturen
Academiejaar 2010-2011

Tilburg University

Auteur:	K.H.J. (Koen) van der Krieken BA
ANR:	616021
E-mail:	K.H.J.vdrKrieken@uvt.nl
Datum:	9 november 2011
Docent leeronderzoek:	Dr. M.J.G.J.A. (Marcel) Boogers
Docenten scriptietraject:	Prof. dr. F. (Frank) Hendriks
	Dr. L.J. (Laurens) de Graaf

“The future is not set. There is no fate but what we make for ourselves” – John Connor.

Fragment uit de Hollywood filmklassieker ‘Terminator 2: Judgement Day’ (1991) met in de hoofdrol Arnold Schwarzenegger, voormalig gouverneur van de direct-democratische Amerikaanse deelstaat Californië.

Voorwoord

Laat ik u mee terugnemen naar 30 januari van het jaar 2011. Op deze ijskoude zondag, het kwik kwam overdag net boven het vriespunt, begon ik op mijn kamertje aan het befaamde 'rode' fietspad in Tilburg aan mijn referendumqueeste. Deze dag zal mij altijd bijblijven vanwege de link met een referendum in land ver van ons vandaan. Zondag 30 januari 2011 werd bekend dat bij het referendum in Zuid-Soedan, van eerder die maand, ruim 98,8% van de kiezers voor onafhankelijkheid van het noorden had gestemd. Het was welhaast een Noord-Koreaanse verkiezingsuitslag. Toch was het niet dit referendum dat de aanleiding was voor mijn scriptieonderwerp. De reden moet veel eerder en dichter bij huis worden gezocht. In het tweede jaar van mijn Tilburgse bachelor Bestuurskunde kwam ik aanraking met de cursus Rechtsfilosofie B, gegeven door filosoof prof. dr. H.K. (Hans) Lindahl. Deze cursus ambieerde een rechtsfilosofische analyse te geven van politieke representatie, die een grondwettelijke basis heeft gevonden in artikel 50 van onze Nederlandse grondwet: *'De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk'.* Dit artikel is een van de kortste artikelen van de Nederlandse grondwet én, zo werd tijdens de cursus duidelijk, een van de meest raadselachtige. Het principe van politieke representatie werd tijdens de lessen gecontextualiseerd en geanalyseerd aan de hand van de argumenten vóór en tegen invoering van het correctief referendum in de zogenaamde 'Nacht van Wiegel' van 18-19 mei 1999. Dit historische en marathonische referendumdebat in de Eerste Kamer der Staten-Generaal leidde uiteindelijk tot de val van het tweede Paarse Kabinet.

De behandelde thematiek bij Rechtsfilosofie B wakkerde mijn persoonlijke en wetenschappelijke interesse voor het referendum aan. Een keuze voor het scriptieonderwerp in het derde jaar van de bachelor was dan ook al snel gemaakt. Voor mijn bachelorscriptie maakte ik een secundaire analyse van zes Nederlandse lokale referenda in de periode 1990-2008. Het doel was te bepalen welke succes- en faalfactoren bij die specifieke referenda een rol speelden. Mijn 'referendumhonger' was hiermee niet gestild. Daarom besloot ik als onderwerp voor deze masterscriptie wederom voor het referendum te kiezen. Dit keer alleen geen volledige exclusieve focus op Nederland, maar ook op de referendumpraktijk in het buitenland: Zwitserland en de Amerikaanse deelstaat Californië. Het doel van dit internationaal-vergelijkend onderzoek naar het referendum is te komen tot realistische toekomstscenario's voor de referendumpraktijk in Nederland. De ervaringen uit Zwitserland en Californië spelen hierin een belangrijke rol. Nederland kan namelijk op referendumgebied veel leren van deze landen; zij zijn immers al meer dan anderhalve eeuw bekend met het referenduminstrument. De collectieve vergelijkende leerervaring vormt de basis voor de conclusie in hoofdstuk zeven van dit onderzoek. Zonder nu al te veel te verklappen zal duidelijk worden dat het referendum in Nederland wel degelijk toekomst heeft. Een invoering van dit direct-democratische instrument lijkt een kwestie van tijd te zijn, hoewel politieke verhoudingen en standpunten altijd aan verandering onderhevig zijn. Om het nog eens met andere woorden te zeggen: *'The future is not set. There is no fate but what we make for ourselves'*. We hebben het zelf in de hand.

Hoewel het schrijven van deze scriptie een individuele onderneming was, hebben niettemin een aantal personen de totstandkoming van dit werk in ruime mate bevorderd. Op deze plaats wil ik hen noemen en bedanken. Allereerst dank ik dr. M.J.G.J.A. (Marcel) Boogers voor zijn scherpe, terechte, opbouwende inzichten en kritieken in de beginfase van het scriptietraject; het zogenaamde leeronderzoek. Verder dank ik mijn twee scriptiebegeleiders: prof. dr. F. (Frank) Hendriks en dr. L.J. (Laurens) de Graaf. Ik had geen betere scriptiebegeleiders kunnen wensen. Naast hun rotsvaste academische kennis over het referendum zal vooral hun getoonde enthousiasme en inzet mij altijd bijblijven. Niet zelden ontaardden de scriptiegesprekken in filosofische discussies over directe democratie in Nederland. Niet zelden droegen zij nieuwe boeken, artikelen, krantenknipsels, figuren, illustraties, auteurs en zelfs films aan die mij verder brachten in mijn denkproces. Niet zelden toonden zij zich uitermate flexibel in het maken van afspraken. Veel van hun kritische analyses en opmerkingen heb ik op mijn eigen manier verwerkt in deze scriptie. Eén punt wisten ze er bij mij niet in te krijgen: beknoptheid. *'Je hoeft de volgende cases echt niet zo uitgebreid te beschrijven, 'je hoeft nu nog geen proefschrift te schrijven',* ik hoor het ze nog zo zeggen. Hier heb ik duidelijk en volledig mijn eigen weg gekozen. Ik wilde van mijn masterscriptie een omvangrijk, gedegen, verdiepend, vergelijkend en creatief onderzoek maken. Om dit doel te bereiken had ik nu eenmaal deze ruimte nodig. Duidelijkheid en diepgang vereisen soms wat meer woorden; wat beschreven staat is niet vluchtig, zoals het gesproken woord vaak wel is. Daarom is op sommige plaatsen een zeer korte herhaling eveneens onvermijdelijk. Gelukkig weet ik me hierin gesteund door vele eeuwen onderzoek op didactisch en pedagogisch gebied. Een oud Latijns gezegde is niet voor niets: '*repetitio est mater studiorum'* (herhaling is de moeder van het leren/studeren).

Naast de cruciale academische steun die ik van mijn begeleiders tijdens het schrijven heb mogen ontvangen noem ik hier nog een aantal personen die hebben bijgedragen aan deze scriptie. Mijn twee 'bazen' op de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur – dr. J.J.C. (Julien) van Ostaaijen en drs. T.M.F. (Ted) van de Wijdeven – ben ik zeer erkentelijk voor de aan mij geboden kans mezelf nu al meer dan drie jaar als student-assistent in een academische setting te ontwikkelen.

Mijn twee studievrienden Jeffrey Lemm en Rik Rijnen hebben er mede voor gezorgd dat ik niet ten prooi viel aan de altijd op de loer liggende aandoening der referendummonomanie. Inmiddels hebben wij een wekelijkse onafhankelijke dispuutavond die bij medestudenten bekend staat onder de roemruchte naam 'Krielerij' – een verbastering van onze achternamen. Vele avonden zijn gespendeerd aan discussies over onze scripties. Natuurlijk was er ook tijd voor de andere dingen des levens.

Last but not least dank ik mijn ouders Huub en Ans, en mijn broer Stijn, voor de onvoorwaardelijke steun die zij gedurende mijn studietijd hebben gegeven. Ze stonden en staan altijd voor me klaar met raad en daad.

Er zijn nog talloze mensen die ik hier vergeet te benoemen. Mensen die een inspiratie voor mij vormen zonder dat ze het wellicht zelf weten. Mensen die mij intrigeren. Mensen met wie ik al jaren met veel plezier

samenwerk. Mensen die het beste in mij naar boven halen. Die mensen wil ik eveneens hartelijk bedanken voor hun enthousiasme, interesse en inspiratie.

Ik neem u mee naar 30 oktober van het jaar 2011. Op deze relatief warme zondag, het kwik ligt zo rond de zestien graden, leg ik op mijn kamertje aan het befaamde 'rode' fietspad in Tilburg de laatste hand aan mijn referendumqueeste. Na een proces van exact negen maanden, 52.750 minuten werken met het tekstverwerkingsprogramma Microsoft Word, vele uurtjes literatuur zoeken, lezen, reflecteren en met exact 91.219 woorden is de cirkel rond en het bestand *'Masterscriptie Referenda Koen van der Krieken.docx'* af. De belangrijkste vraag die nu opdoemt: what's next? Het einde en tegelijk het begin van een nieuwe queeste. Gelukkig maar dat de toekomst niet vast staat en we ons eigen lot bepalen!

Koen Hubertus Johannes van der Krieken
Tilburg, 30 oktober 2011

Inhoudsopgave

1. Inleidend kader 12
1.1 Aanleiding 12
1.2 Probleemanalyse: het achterliggende debat 13
1.3 Probleemstelling 18
1.3.1 Doelstelling 18
1.3.2 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie 19
1.3.3 Vraagstelling 20
1.4 Leeswijzer 21

2. Methodisch en theoretisch kader 22
2.1 Wetenschapsopvatting 22
2.2 Internationaal-vergelijkend onderzoek (IVO) 24
2.3 'Vitaal referendum' 28
2.4 Landenselectie 32
2.5 Literatuuronderzoek 32

3. Wat is een 'referendum' en welke typen kunnen worden onderscheiden? 33
3.1 Wat het referendum (niet) is 33
3.2 De voor- en nadelen van referenda 39
3.2.1 Voordelen van referenda 39
3.2.2 Nadelen van referenda 43
3.2.3 De voor- en nadelen op de weegschaal 47

4. Hoe is de huidige democratische positie en het gebruik van het referendum in Nederland te typeren? 48
4.1 Democratische constellatie 48
4.1.1 Democratiemodellen in Nederland 48
4.1.2 Referenda in Nederland 56
4.2 Situationele setting 61
4.2.1 Situationele setting in de Nederlandse democratie 61
4.2.2 Referendumdiscussies- en ontwikkelingen in de Lage Landen 64
4.3 Culturele context 76
4.4 Terugblik op de casus Nederland 87

5. Hoe is de huidige democratische positie en het gebruik van het referendum in Zwitserland te typeren? .. 91
5.1 Democratische constellatie 91
5.1.1 Democratiemodellen in Zwitserland 91
5.1.2 Referenda en direct-democratische instituties in Zwitserland 100
5.2 Situationele setting 107
5.2.1 Situationele setting in de Zwitserse democratie 107
5.2.2 Referendumontwikkelingen in Zwitserland 110
5.3 Culturele context 117
5.4 Terugblik op de casus Zwitserland 125

6. Hoe is de huidige democratische positie en het gebruik van het referendum in Californië te typeren?.... 129
6.1 Democratische constellatie 129
6.1.1 Democratiemodellen in de Verenigde Staten 129
6.1.2 Referenda en direct-democratische instituties in Californië 138
6.2 Situationele setting 147
6.2.1 Situationele setting in de Amerikaanse democratie 147
6.2.2 Situationele setting en referendumontwikkelingen in Californië 151
6.3 Culturele context 157
6.4 Terugblik op de casus Californië 163

7. Welke elementen uit de geanalyseerde internationale referendumpraktijken zijn realistisch voor de Nederlandse referendumpraktijk? 167
7.1 Enkele conclusies vooraf 167
7.2 De toekomst van het referendum in Nederland 171

8. Bibliografie 180

9. Bijlagen 189
9.1 Overzicht referenda in Nederland tot en met juni 2011 189
9.2 Overzicht voorstellen referendum en/of volksinitiatief door commissies in Nederland 194
9.3 Overzicht direct-democratische instrumenten per deelstaat in de Verenigde Staten 196
9.4 Invloed Zwitserse direct-democratische instituties op de Verenigde Staten van Amerika 197

1. Inleidend kader

Dit inleidend kader is bedoeld om een eerste blik ten aanzien van de aanleiding van dit onderzoek te geven. Tevens is er aandacht voor de probleemanalyse. Daarnaast zal de probleemstelling uit de doeken worden gedaan, bestaande uit de doelstelling en de vraagstelling. Tot slot volgt de leeswijzer.

1.1 Aanleiding

Referenda zijn een steeds vaker voorkomend fenomeen. Dit geldt niet alleen voor landen met een traditioneel rijke referendumtraditie – zoals Zwitserland of bepaalde deelstaten van de Verenigde Staten – maar ook voor Nederland, zij het op lokaal niveau (Steur, 2005; Neijens & Van Praag, 1999). Dit is opmerkelijk, voornamelijk vanwege de vermeende onverenigbaarheid van het referendum met de representatieve democratie die we in Nederland kennen (Steur, 2005). Artikel 50 van de Nederlandse grondwet stelt namelijk: *'De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk.'* Deze juridische gedachtegang brengt met zich mee dat in een representatieve democratie een gekozen volksvertegenwoordiging beslissingen neemt namens het volk. In wezen moet de volksvertegenwoordiging beslissingen nemen die het volk ook zou hebben genomen, als het zelf bij machte was geweest om dergelijke beslissingen te nemen en zichzelf te besturen. Het volk kan via periodieke verkiezingen invloed uitoefenen op de samenstelling van de volksvertegenwoordiging en heeft dus geen rechtstreekse invloed op de besluitvorming, zoals dit bij het referendum wel het geval is. Hieruit volgt een tweede juridisch element van de representatieve democratie. In de grondwet is namelijk de clausule ingebouwd dat de volksvertegenwoordigers beschikken over een vrij mandaat; ze stemmen zonder last (art. 67 lid 3 GW). Dit artikel heeft verstrekkende gevolgen voor de Nederlandse referendumpraktijk. Referenda met een bindend karakter zijn niet toegestaan. Een referendum kan slechts dienen als een advies, de volksvertegenwoordiging maakt een eigen afweging en beslissing.

Het huidige systeem van de representatieve democratie staat onder druk. Deze druk wordt mede veroorzaakt door zaken als *individualisering, informatisering, informalisering* en *internationalisering* (zie ook de volgende paragraaf voor een diepere analyse). Politiek gezien vertaald zich dit in een toenemende steun voor het gebruik van referenda als aanvulling op het representatieve stelsel. Een bekend voorbeeld is de 'Nacht van Wiegel' van 18-19 mei 1999. Tijdens de tweede lezing in de Eerste Kamer van het *'Wetsvoorstel Verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum'*, kwam het voorstel één stem te kort. Dit leidde tot een crisis in het Paarse kabinet, bestaande uit PvdA, D66 en de VVD. De invoering van het referendum was immers een centraal punt uit het verkiezingsprogramma van D66 geweest. Uiteindelijk werd de kabinetscrisis bezworen met het zogenaamde 'Lijmakkoord'. Twee recentere voorbeelden zijn het initiatief-Kalma/Duyvendak/Van der Ham en het initiatief-Wilders. Het eerste voorstel gaat over de invoering van een raadgevend, correctief maar niet-bindend referendum via een gewone wet, het tweede voorstel over een raadplegend, niet-bindend referendum over de toetreding van Turkije tot de Europese Unie. Beide voorstellen zijn tot op heden nog in behandeling bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Als het gaat om de invoering van het referendum op nationaal niveau blijft het tot op heden dus vooral bij veel woorden en niet bij daden. Daarom is het van belang te kijken naar de toekomst van het referendum in Nederland. Vanwege het gegeven dat referenda in veel andere landen gebruikelijker zijn, wordt in dit onderzoek naar een tweetal van deze landen gekeken om te kunnen constateren of bepaalde referendumelementen al dan niet realistisch zijn voor de Nederlandse context. In de politicologie en bestuurskunde spreekt men in een dergelijk geval van een internationaal-vergelijkend onderzoek (zie ook het hoofdstuk met het methodische en theoretisch kader). Deze *'puzzle'* vormt de aanleiding voor de keuze van dit onderwerp, cumulerend in de exploratieve titel van deze scriptie: een toekomst voor referenda!?

1.2 Probleemanalyse: het achterliggende debat

Ter introductie op het referendumthema volgt hieronder de probleemanalyse met nadruk op de Nederlandse situatie omdat dit land centraal staat in het onderzoek; dit is de *central case* in de internationale vergelijking. Er zal worden betoogd dat maatschappelijke veranderingen in de richting van *individualisering, informatisering, informalisering* en *internationalisering* de druk op de huidige Nederlandse democratische constellatie opvoeren. Het referendum wordt steeds vaker gezien als een soort ventielmechanisme dat de druk op de democratie kan verlichten. Dit stuk is voornamelijk bedoeld om voor de lezer de belangrijkste inzichten en ontwikkelingen aan te stippen die een bijdrage leveren aan het achterliggende debat rondom het referendum.

Maatschappelijke context

Het fenomeen van het referendum staat niet op zichzelf. Het maakt onderdeel uit van een bredere maatschappelijke, politieke en democratische ontwikkeling. Voor het begrip en de plaatsing van het referendum in de context is het van belang hier bij stil te staan. Volgens Van den Brink (2007) dienden zich vanaf de jaren zestig een aantal ontwikkelingen aan die de morele, intellectuele en politieke gemoedsrust van het Westen aantastten. In zijn boek *'Moderniteit als opgave'* behandelt hij drie voorbeelden. Ten eerste vervaagde vanaf de jaren zestig het klassieke onderscheid tussen de elitecultuur en de volkscultuur. Cultuur met een kapitaal C kwam in toenemende mate onder druk te staan terwijl cultuur met een kleine c steeds meer de norm werd. Een van de gevolgen was dat de normen en waarden die met de oude cultuur verband hielden niet langer vanzelf spraken maar werden gerelativeerd als een zaak van de elite. Deze relativering zorgde voor een verandering in het morele landschap. Ten tweede kwam er op het gebied van communicatie en informatie een ware explosie aan nieuwe mogelijkheden (zie ook Friedman, 2005; 2007; Lips, Bekkers & Zuurmond, 2005). Beproefde methoden om kennis te kanaliseren werkten hierdoor niet langer. Argumenten en inzichten werden meer bezien als producten van sociale of politieke strijd. Hierdoor was er in het intellectuele landschap ook een ingrijpende verandering te zien. Ten slotte heeft het Westen, aldus Van den Brink (2007), een verschuiving in de wereld ondergaan. Hoewel de Verenigde Staten van Amerika en Europa nog steeds twee imposante machtsblokken zijn, lijken andere landen steeds meer moeite te hebben met de onderwerping daaraan. Hierdoor is het politieke zelfbeeld van het Westen aangetast. Velen zijn er niet langer van overtuigd dat het Westen een speciale opgave te vervullen heeft. Concluderend kan gesteld worden dat de elite omgeven is met een zorgwekkende verlegenheid. Terwijl verschillende aanslagen, rampen en verscheidene andere

crisissituaties zich voordoen lijdt de maatschappelijke bovenlaag aan een innerlijke onzekerheid. Van den Brink (2007, p. 16) stelt dat de bovenlaag niet bij machte is de grote lijn van het verhaal te zien, om nog maar te zwijgen van een marsroute waarlangs men de voornaamste vraagstukken kan oplossen. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft het in tegenstelling tot Van den Brink over meer en concretere maatschappelijke veranderingen. Het SCP spreekt ook wel over de '4 i's'. Naast een sterke *individualisering* onderscheidt het planbureau een sterkte *informalisering*, *informatisering* en *internationalisering* (SCP, 2004; Hendriks, 2006). Voor de maatschappelijke duiding van het referendum is vooral het proces van individualisering van belang.

In Nederland is dit individualiseringsproces aangewakkerd door de ontzuiling die zo'n vijftig jaar geleden begon (Hendriks, 2006, p. 181; Peters, Felling & Scheepers, 2000, pp. 54-55; Felling, 2004, p. 5). Ten tijde van de verzuiling speelde het gehele leven van mensen zich af een van de vier zuilen: de socialistische, de protestants-christelijke, de katholieke en tot slot de liberale zuil (Lijphart, 1975; Lijphart, 2007, p. 37). De zuilensamenleving kwam in vrijwel alle facetten van de maatschappij naar voren: kranten, omroepverenigingen, sportverenigingen, scholen en politieke partijen. Men kan gerust stellen dat het gehele maatschappelijke leven van mensen ingebed was in een van deze vier zuilen. Binnen deze zuilen heerste een sterk 'wij'-gevoel. Een individuele uiting van mensen deed er niet zo toe. Het gemeenschappelijk belang in de zuil deed er daarentegen juist wel toe. De mensen hadden er dan ook weinig behoefte aan om hun stem individueel tot uiting te brengen. Men was trouw aan de zuil en de daarbij behorende politieke beweging. Door de intrede van ontzuiling nam dit 'wij'-gevoel sterk af. De invloed van de kerk, het gezin en het onderwijs op het leven werd minder. Persoonlijke levensdoelen kwamen steeds meer op de voorgrond te staan (Dieleman, 2000). Uniciteit, zelfexpressie en zelfverwerkelijking lijken de nieuwe toverwoorden te zijn. Deze transitie van een 'wij'-cultuur naar een 'ik'-cultuur heeft gevolgen gehad voor de manier waarop mensen tegen de huidige democratische constellatie aankijken. Zo neemt de opkomst bij verkiezingen in Nederland en de omringende landen alleen maar af. Sinds de afschaffing van de opkomstplicht bij verkiezingen in Nederland in 1970 maakt nog maar tachtig procent van de kiesgerechtigden de gang naar de stembus. Bij Europese, provinciale, gemeentelijke en waterschapsverkiezingen ligt dit percentage aanzienlijk lager (Lijphart, 2007; Van den Brink, 2007, p. 117). Los van dit opkomstpercentage gaat ook de trouw van kiezers aan een bepaalde politieke stroming achteruit. Het aantal zwevende kiezers is in de afgelopen jaren alleen maar toegenomen en bedraagt tegenwoordig ongeveer de helft van het totale electoraat. Ook is het aantal leden van politieke partijen afgenomen. Midden jaren zestig was ongeveer tien procent van de Nederlanders lid van een politieke partij. Momenteel ligt dit percentage onder de drie procent. Het lijkt wel of politieke partijen enkel nog interessant zijn voor personen die een loopbaan in de politiek of het openbaar bestuur ambiëren (Boogers & Voerman, 2005, pp. 510-511; Van den Brink, 2007, p. 117; Boogers, 2007, pp. 88-89). Dit gegeven wil echter niet zeggen dat men zich van de politiek of democratie heeft afgekeerd. Er is juist sprake van een omgekeerde ontwikkeling. De steun voor de democratie en de hieraan gelieerde vrijheden is alleen maar toegenomen. Een merendeel van de bevolking geeft aan zich voor de politiek te interesseren en het nieuws daarover te volgen (Van den Brink, 2007, p. 118). Ook nemen politieke meningen van mensen in het openbaar toe. Steeds vaker reageren mensen op politieke

ontwikkelingen via digitale instrumenten als Twitter, Facebook, Hyves en al wat niet meer. Er is ook een ontwikkeling zichtbaar van burgers die zelf vormen van buitenparlementaire politiek ontplooien. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om zitdemonstraties tegen een onrechtvaardige wet of een staking tegen massaontslag, zoals we een tijd terug nog bij de Amerikaans/Brabantse geneesmiddelenfabrikant Organon zagen (Brabants Dagblad, 2010; Van den Brink, 2007). Voordat echter conclusies kunnen worden getrokken dient eerst gekeken te worden naar de huidige democratische en politieke context.

Democratische context

Er bestaan vele analytische modellen om een democratie te kunnen duiden. Hierbij gaat het niet zozeer om een definitie van het concept democratie[1], maar om een conceptueel onderscheid op grond van empirische en theoretische kenmerken, oftewel democratievormen. Een van de bekendste democratische onderscheidingen is afkomstig van Arend Lijphart. Lijphart (1999) onderscheidt een democratie op grond van de dimensie majoritair en niet-majoritair. Het verschil tussen deze twee vormen laat zich volgens Lijphart zien in een antwoord op de volgende vraag: *'Who will do the governing and to whose interests should the government be responsive when the people are in disagreement and have different preferences?'* (Lijphart, 1999, p. 1). Het antwoord op deze vraag kan tweeledig worden ingevuld. Enerzijds is het antwoord op dit dilemma: de meerderheid van het volk. Dit vormt de basis voor het majoritaire model van democratie. Anderzijds kan het antwoord op de vraag zijn: zo veel mogelijk burgers. Dit model beschouwt de majoritaire regel als minimumeis. Tegelijkertijd probeert het de grootte van de meerderheden te maximaliseren.

Een andere dimensie die in de democratieliteratuur vaak wordt gebruikt is die van de directe en indirecte democratie. Deze dimensie vinden we onder meer terug bij de Amerikaanse politicoloog Dahl (1989). De kernvraag bij de discrepantie tussen direct en indirecte democratie luidt: wie neemt uiteindelijk de beslissingen? Bij een directe vorm van democratie nemen burgers of leden van een gemeenschap de beslissingen zelf. De indirecte vorm van democratie kenmerkt zich doordat de leden van een gemeenschap vertegenwoordigers aanwijzen die de beslissingen voor de gemeenschap nemen.

Er bestaan nog veel meer modellen en visies op democratie. Saward (2003, pp. 144-151) geeft in zijn boek *'Democracy'* een overzicht van maar liefst vierendertig begripsmatige verfijningen van het concept democratie.

[1] Voor de helderheid en volledigheid zal nu kort uiteen worden gezet wat in dit onderzoek onder 'democratie' wordt verstaan, zeg gerust een werkdefinitie. Democratie is een bestuursvorm. Het Nederlandse woord stamt af van de twee Griekse woorden δῆμος (dèmos), 'volk' en κρατέω (krateo), 'heersen, regeren'. Uit die woorden volgt dat in een democratie het volk zelf stemt over de wetten, of het volk vertegenwoordigers kiest die de wetten maken. Een tweede inherent element van een democratie is het menselijke gelijkheidsideaal. In een democratie is de voltallige bevolking soeverein en is alle autoriteit gebaseerd op de (minstens theoretische) instemming van het volk. Als iedereen vrij en gelijk in rechten en plichten geboren is, dan heeft ook niemand meer recht dan de ander om bepaalde wetten vast te stellen of beslissingen te nemen. De kernelementen van een democratie zijn dus (1) invloed van het volk op wetten en besluiten en het (2) menselijke gelijkheidsideaal. Deze twee kernelementen komt in zowat alle definities van democratie voor – voor een overzicht van enkele van die definities verwijs ik door naar het boek *'Vitale democratie'* van Hendriks (2006,p. 36). De algemeen gebruikte definitie in dit onderzoek van democratie is de volgende: *'Democratie is een politiek systeem (of bestuursvorm, KvdK) waarin de burgers regeren, zelfstandig of via anderen die door het volk worden gekozen, beïnvloed en gecontroleerd, op een wijze die elke burger gelijk stelt aan iedere andere'* (Hendriks, 2006, p. 36).

Deze verfijningen zijn afkomstig van net zoveel auteurs. Aan al deze termen wordt telkens iets anders vastgeplakt. Het gaat, in alfabetische volgorde, om de volgende vormen van democratie:

African democracy, aggregative democracy, ancient democracy, Asian democracy, assembly democracy, associative democracy, audience democracy, Christian democracy, communicative democracy, competitive elite democracy, cosmopolitan democracy, delegative democracy, deliberative democracy, developmental democracy, direct democracy, discursive democracy, ecological democracy (green democracy), electoral democracy, industry democracy, juridical democracy, liberal democracy, participatory democracy, party democracy, people's democracy, pluralist democracy, polyarchal democracy, protective democracy, radical democracy, referendum democracy, reflective democracy, representative democracy, social democracy, statistical democracy, virtual democracy (e-democracy).

Met al deze democratiemodellen en -vormen is het soms lastig om door de bomen het bos te blijven zien. Daarom is het belangrijk keuzes te maken. In dit onderzoek zal primair gebruik worden gemaakt van de democratiemodellen uit het werk *'Vitale democratie'* van Frank Hendriks. De Tilburgse hoogleraar Hendriks (2006; 2007; 2010) heeft twee zojuist genoemde dimensies – majoritair en niet-majoritair; direct en indirect – die doorgaans gescheiden worden behandeld gekruist. Door deze kruising ontstaan vier basismodellen van democratie: de penduledemocratie, consensusdemocratie, kiezersdemocratie en participatiedemocratie.

Figuur 1: modellen van democratie (Hendriks, 2006, p. 41)

	Aggregatief (stemmen)	**Integratief (praten)**
Indirect (representatie)	Penduledemocratie	Consensusdemocratie
Direct (zelfbeschikking)	Kiezersdemocratie	Participatiedemocratie

De penduledemocratie verwijst naar het democratiemodel waarvan de 'Westminsterdemocratie' de meest bekende concretisering is. Deze democratie is indirect van aard. Eens in de zoveel jaren mag de burger zijn stem uitbrengen op politici. De politici krijgen van de burgers het primaat om beslissing te nemen. Er geldt een sterke *majority rule*; er wordt beslist op grond van een simpele 50% + 1 formule (Hendriks, 2006). Hoewel geen enkele bovenstaande typologie in zuivere vorm in de praktijk te vinden is, zijn er toch landen te ontdekken waar sporen van dit democratiemodel terug te vinden zijn. In landen als het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland zijn veel kenmerken van de penduledemocratie te ontdekken.

Voor lezers spreekt het consensusmodel wellicht het meest tot de verbeelding. Sporen van dit model kunnen namelijk worden aangetroffen in landen als Nederland, België en andere verdeelde samenlevingen. Net als de penduledemocratie is dit model van democratie indirect van aard. Burgers stemmen op zaakwaarnemers, die vervolgens het merendeel van het besluitvormende werk voor hun rekening nemen. In tegenstelling tot de penduledemocratie gaan de zaakwaarnemers op een consensuszoekende manier met elkaar en met hun

achterbannen om (Hendriks, 2006). De feitelijke besluitvorming vindt plaats in collectief verband. Er wordt dan ook wel gesproken van coproductie. Men streeft naar het bereiken van een zo breed mogelijk draagvlak.

Een kiezersdemocratie is direct en aggregatief van karakter. Burgers nemen zelf beslissingen. Dit kan op verschillende manieren. Zo kan de stem van de burger tot uiting komen door simpelweg handen te tellen. Een andere manier, die wordt toegepast op grotere schaal, is die van een referendum. Ook hier geeft een eenvoudige meerderheid van 50% + 1 de doorslag. Bekende voorbeelden zijn te vinden in de Verenigde Staten, in het bijzonder in de staat Californië en in Zwitserland (Hendriks, 2006; Kaufmann, Büchi, Braun & Carline, 2005; Allswang, 2000).

Een combinatie tussen directe vertegenwoordiging en integratieve besluitvorming is te vinden in de participatiedemocratie. Kenmerkend aan de participatiedemocratie is dat een minderheid nooit zomaar aan de kant kan worden gezet. Besluitvorming wordt in dit model vooral gezien als een proces van met elkaar praten en consensus zoeken, iedereen als het ware insluiten. Een ander belangrijk element is gelijkheid. In beginsel heeft iedereen dezelfde rechten om iets in te brengen. Verhoudingen zijn open en machtsvrij. Wat dit betreft sluit deze vorm aan bij de ideeën van de Duitse filosoof Habermas, die sprak over een machtsvrije dialoog (Hendriks, 2006). Dit democratiemodel is nergens ter wereld het overheersende model. Sporen zijn echter wel te vinden. Denk hierbij aan Braziliaanse stad Porto Alegre, waar zo'n twintig procent van de begroting participatief wordt ontwikkeld en de Nieuwe Sociale Bewegingen zoals de provo's uit de jaren zestig-tachtig in Amsterdam.

Wanneer de maatschappelijke context wordt meegewogen dan vallen een aantal zaken op in relatie tot referenda. Ten eerste blijken referenda een expressie te zijn van de kiezersdemocratie. Dit is ook in overeenstemming met het karakter van referenda: aggregatief (stemmen) en direct (zelfbeschikking). Daarnaast lijkt de kiezersdemocratie als model van democratie aan te sluiten bij de ontwikkeling die de samenleving lijkt door te maken in de richting van individualisme. De steun voor politieke partijen lijkt af te kalven. Burgers geloven niet heel sterk meer in de 'grote verhalen' en de partijen die deze verhalen belichamen. Men gaat liever zelf aan de slag en komt in actie op het moment dat de eigen belangen in het geding zijn. De gedachte is dat referenda een platform kunnen bieden aan eenieder om zelf een mening te vormen en dit ook in de praktijk door middel van een stemming aan het voetlicht te brengen. Het is onder andere hierdoor dat het referendum als democratisch instrument de laatste tijd steeds meer aandacht krijgt in de politiek, het maatschappelijk debat en in de wetenschap.

De politieke context: uiting van een verandering

De idee van meer macht naar het volk en hierdoor uiting geven aan de individualistische gevoelens van de burger laats steeds vaker zijn sporen achter in de maatschappij. Sinds de Fortuynrevolte in 2002/3 lijken thema's als populisme en 'nieuwe politiek' niet meer weg te slaan uit de politiek. Fortuyn werd opgevolgd door politici als Rita Verdonk met haar TrotsopNederland (ToNL) en Geert Wilders met de Partij voor de Vrijheid

(PVV). Deze partijen met populistische signatuur zijn voorstander van meer directe betrokkenheid van de burger bij democratische beslissingen (Vossen, 2009). Vooral de politieke partij/beweging van Rita Verdonk legt veel nadruk op een vergroting van de invloed van de burger op wetgeving. Wetgeving komt op dit moment tot stand in *'achterkamertjes'* en wordt beheerst door een kleine elite die onderling de baantjes verdelen, aldus Verdonk. Dit is volgens haar een van de meest kwalijke uitwassen van de huidige politiek (TrotsopNederland, 2009). Het zijn niet alleen populistische partijen die voorstander zijn van meer directe invloed voor de burger door middel van referenda. De politieke partij Democraten 66 (D66) is vanaf de oprichting in 1966 al in enige mate voorstander van referenda. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel voor het correctieve referendum in 1999 bleek dat veel meer partijen voorstander zijn van het referendum. De meeste partijen schommelen echter heen en weer tussen steun voor bepaalde referendavormen (Referendumplatform, 2011). Meer algemeen kan gesteld worden dat progressieve partijen (denk aan PvdA, GroenLinks, SP en D66) traditioneel de sterkste voorstanders van een referendum zijn. De ChristenUnie steunt sinds kort het correctieve referendum. De VVD leek om te gaan maar zwijgt de laatste tijd weer over referenda. Het CDA en de SGP zijn traditioneel, vanuit ideologisch standpunt, gezien tegen alle vormen van referenda. De PVV van Geert Wilders is voor meer directe democratie en de invoering van bindende referenda. Hoewel het Nederlandse politieke landschap een gemêleerd beeld laat zien, lijkt de steun voor referenda in de Nederlandse politiek toe te nemen. Deze steun uit zich niet alleen in passieve steun voor het referendum, maar ook in actieve voorstellen en moties. Dit blijkt onder meer uit het initiatief-Kalma/Duyvendak/Van der Ham. Deze Kamerleden dienden in november 2005 een initiatiefwetsvoorstel in om op korte termijn via een gewone wet een raadgevend, correctief maar niet-bindend referendum in te voeren. Dit wetsvoorstel is op dit moment nog aanhangig in de Tweede Kamer. (Parlement & Politiek, 2011a). Eveneens in 2005 heeft het Kamerlid Geert Wilders een initiatiefwetsvoorstel ingediend voor het houden van een raadplegend, niet-bindend referendum over de toetreding van Turkije tot de Europese Unie. Dit voorstel is ook nog in behandeling bij de Tweede Kamer (Parlement & Politiek, 2011a). Het referendum blijft van tijd tot tijd de gemoederen bezighouden en is constant aanwezig op de achtergrond.

1.3 Probleemstelling

De probleemstelling valt uiteen in twee elementen. Als eerste wordt de doelstelling behandeld, met de hierbij horende wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie. Hierna komt de vraagstelling aan bod. De vraagstelling is opgebouwd uit een hoofdvraag, ook wel centrale onderzoeksvraag genoemd, en meerdere deelvragen.

1.3.1 Doelstelling

Verschuren (2007) stelt dat een onderzoek gericht is op veranderingen en meer in het bijzonder op het oplossen van problemen. Deze problemen zijn onder te verdelen in sociale en sociologische problemen (Verschuren, 2007, p. 33). Sociale problemen zijn te kenmerken als problemen of misstanden in de samenleving. Er is iets dat moet worden goedgemaakt of genezen. Sociologische problemen zijn vooral van wetenschappelijke aard. Het gaat om hiaten in de kennis. Dit onderzoek gaat over een sociologisch probleem;

het ontbreken van kennis over de toekomstige rol van referenda in Nederland bezien vanuit een internationaal-vergelijkend perspectief.

Het hierboven staande leidt tot de volgende doelstelling die in dit onderzoek een centrale rol zal innemen:
'Het verkrijgen van inzicht in mogelijke en realistische toekomstscenario's voor de referendumpraktijk in Nederland door de werking van referenda in enkele landen – verspreid over de wereld – te analyseren binnen de democratische constellatie, situationele setting en culturele context en te vergelijken met de Nederlandse context.'

1.3.2 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

De relevantie wordt doorgaans onderverdeeld in een wetenschappelijke en een maatschappelijke relevantie. De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is tweeledig. Enerzijds draagt dit onderzoek bij aan wat we al weten op het gebied van referenda. Door op een gestructureerde wijze de referendumpraktijk in verschillende landen onder de loep te nemen ontstaat een overzicht op dit gebied. Er wordt uiteengezet wat we al weten; wat in de literatuur over referenda te vinden is. Nu wordt deze kennis over het algemeen gefragmenteerd behandeld. Dit onderzoek beoogt deze gefragmenteerde kennis te integreren. Anderzijds draagt dit onderzoek bij aan hetgeen we nog niet weten over referenda in relatie tot de mogelijke toekomstige rol daarvan in de Nederlandse democratische constellatie. Zo is er wel veel *casuïstisch* geschreven over het gebruik van referenda in Nederland (zie onder meer Hendriks & Schaap, 2010; De Graaf, Boogers, Mulder & Schaap, 2009; Steur, 2005; Gilhuis, 1981; De Graaf & Boogers, 2009; Gilhuis, 1981), maar is er veel minder geschreven over de mogelijke toekomstscenario's voor referenda in Nederland. Welke *vormen* van referenda zouden vanuit een wetenschappelijk oogpunt het meest *realistisch* zijn? Welke vormen of kenmerken zijn niet realistisch? Deze thema's staan centraal in dit onderzoek. Met realistisch wordt in dit verband gedoeld op al dan niet succesvol kunnen implementeren van elementen van referendumpraktijken uit andere landen, rekening houdend met de democratische constellatie, situationele setting en culturele context. Een dergelijke analyse kan tot nieuwe wetenschappelijke inzichten leiden over de toekomst van het referendum in Nederland.

Maatschappelijk bezien is de relevantie van dit onderzoek als volgt. Uit de hierboven behandelde probleemanalyse komt duidelijk naar voren dat in Nederland met enige regelmaat discussies worden gevoerd over referenda. Vaak worden deze discussies op lokaal niveau gevoerd, aangezien hier in Nederland de meeste referenda zijn gehouden. Maar ook op nationaal niveau kan het er soms heftig aan toe gaan. Bij velen ligt de 'Nacht van Wiegel' nog vers in het geheugen. Tijdens de tweede lezing in de Eerste Kamer van het wetsvoorstel dat het correctief referendum in de Grondwet moest verankeren, kwam het voorstel welgeteld één stem te kort. Dit leidde tot een kabinetscrisis die door een intensieve lijmpoging werd bezworen. De vergelijkende aanpak in dit onderzoek laat zien *waarover* deze discussies gaan en *waardoor* deze zijn ontstaan. Hierdoor draagt dit onderzoek bij aan het maatschappelijk en politiek begrijpen en duiden van het referendum in Nederland en de landen *waarmee* in dit onderzoek wordt vergeleken. De maatschappelijke relevantie kan ook vanuit een breder democratisch oogpunt worden beschouwd. Referenda worden vaak beschouwd als middel

tot democratische hervormingen. Dit onderzoek laat zien dat het proces van democratische hervormingen vaak lastiger is dan gedacht. Wil een hervorming slagen, dan dient met een groot aantal factoren rekening gehouden te worden. Het biedt praktische lessen aan hervormers die de democratie willen verrijken met het referenduminstrument.

1.3.3 Vraagstelling

Voortbouwend op zojuist geformuleerde doelstelling en relevantie luidt de vraagstelling van dit onderzoek:
'Welk toekomstscenario of welke toekomstscenario's met betrekking tot de mogelijke rol van referenda lijken voor de Nederlandse referendumpraktijk – op nationaal niveau – het meest realistisch wanneer gekeken wordt vanuit een internationaal-vergelijkend perspectief naar de referendumpraktijk in enkele landen verspreid over de wereld?'

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag zijn eerst antwoorden nodig op de volgende deelvragen, die aansluitend nader worden geduid:

a. *Wat is een 'referendum' en welke typen kunnen worden onderscheiden?*
b. *Hoe is de huidige democratische positie en het gebruik van referenda in Nederland te typeren?*
c. *Hoe is de huidige democratische positie en het gebruik van referenda in de geselecteerde landen te typeren?*
d. *Welke elementen uit de geselecteerde en geanalyseerde internationale referendapraktijken zouden realistisch zijn voor de Nederlandse referendumpraktijk, rekening houdend met de Nederlandse context?*

Ad a: [theoretisch] bij de beantwoording van deze deelvraag vindt een conceptuele verkenning van het referendum plaats. Er zal in eerste aanleg vooral aandacht zijn voor de verkenning vanuit Nederlands oogpunt. Dit onderzoek beoogt namelijk iets bij te dragen aan de Nederlandse referendumpraktijk. Hoe is het 'referendum' te typeren kijkend vanuit de Nederlandse praktijk? Maar er zal daarnaast ook aandacht zijn voor de referendumdefinities in de overige geselecteerde landen. Een overzicht van deze landen is te vinden onder het kopje *'landenselectie'* in het volgende hoofdstuk. Er zal bij de beantwoording van deze deelvraag ook stil worden gestaan bij de voor- en nadelen van het gebruik van referenda.

Ad b: [empirisch + theoretisch] deze deelvraag schetst de huidige Nederlandse referendumsituatie. Verderop in hoofdstuk zal blijken dat voor de operationalisering gekozen is voor een analyse van de democratische vitaliteit van het referendum. Er wordt gekeken naar een drietal elementen: de democratische constellatie (plaatsing van het referendum binnen de democratische instituties), de culturele context (de voorkeuren en overtuigingen waar rekening mee moet worden gehouden) en tot slot de situationele setting (specifieke omstandigheden tijd- en plaatsgebonden).

Ad c: [empirisch] in deze vierde deelvraag wordt de referendumpraktijk in de verschillende landen wordt op eenzelfde wijze geanalyseerd als de Nederlandse situatie een deelvraag eerder. Met andere woorden: de

democratische constellatie, situationele setting en culturele context worden uit de doeken gedaan. De landen die worden geanalyseerd zijn *Nederland, Zwitserland* en de Amerikaanse deelstaat *Californië* (zie voor de verantwoording paragraaf 2.4 landenselectie). Deze derde deelvraag wordt verspreid beantwoord over drie hoofdstukken; een hoofdstuk dat inzoomt op Nederland, Zwitserland en tot slot Californië.

Ad d: [empirisch + theoretisch] in de laatste deelvraag vallen de puzzelstukjes op hun plaats. Door de verschillende referendumpraktijken naast elkaar op de kwalitatieve meetlat te leggen wordt duidelijk wat de sterke en zwakke punten van de verschillende praktijken zijn. Sterke elementen kunnen eventueel worden ingezet om het Nederlandse referendum te versterken door zwakke elementen te compenseren. Aan de hand van verschillende contexten (democratisch, situationeel en cultureel) zal worden beargumenteerd of een bepaald toekomstscenario ook realistisch is voor de Nederlandse referendumpraktijk. Hierdoor kan uiteindelijk de centrale onderzoeksvraag worden beantwoord: welk toekomstscenario is het meest waarschijnlijk en realistisch voor de Nederlandse referendumpraktijk?

1.4 Leeswijzer

De opbouw van het resterende deel van dit onderzoek is als volgt. Het tweede hoofdstuk bestaat uit het methodisch en theoretisch kader. In het derde hoofdstuk wordt het referendumconcept uitgewerkt. Het vierde hoofdstuk behandelt de voor- en de nadelen van het gebruik van referenda. In het vijfde hoofdstuk staat de casus Nederland centraal. Hoofdstuk nummer vijf behandelt Zwitserland. De situatie in de Amerikaanse deelstaat Californië komt in hoofdstuk zes aan bod. De toekomstvraag voor het referendum in Nederland wordt in hoofdstuk zeven beantwoord, en wordt voorafgegaan door enkele algemene conclusies. Hoofdstuk acht omvat de bibliografie met de raadpleegde bronnen. In het negende hoofdstuk zijn de bijlagen terug te lezen.

2. Methodisch en theoretisch kader

In dit hoofdstuk komt eerst de wetenschapsopvatting aan de orde. Hierna wordt de centrale methode uitgewerkt. Deze methode is het internationaal-vergelijkend onderzoek. Vervolgens komen de verschillende analysetechnieken aan bod. De eerste techniek is die van het 'vitaal referendum'. De tweede techniek is het literatuuronderzoek. Tot slot komt in dit hoofdstuk ook de landenselectie naar voren.

2.1 Wetenschapsopvatting

Definiëring

In deze paragraaf staat de wetenschapsopvatting van de onderzoeker centraal. Een wetenschapsopvatting is de opvatting van een onderzoeker over de vraag wat wetenschap is, hoe wetenschappelijk onderzoek idealiter zou moeten worden uitgevoerd en wat de bijdrage van de wetenschap aan of de relatie van de wetenschap met de samenleving is, of zou moeten zijn. Deze opvatting heeft gevolgen voor de ontologie, epistemologie, het mensbeeld en methodologie die in een onderzoek gebruikt worden (zie Van Thiel, 2007, pp. 38-39; Hakvoort, 1996, pp. 18-19). Het is dan ook een belangrijk onderzoeksonderdeel dat helaas in menig onderzoek een ondergeschoven kindje is. Hier is er voor gekozen om de wetenschapsopvatting duidelijk kenbaar te maken voorafgaand aan het onderzoek. Dit bevordert de transparantie vanuit wetenschappelijk oogpunt en draagt bij aan het begrijpen van methodologische keuzes in dit onderzoek. In de bestuurskunde en de sociale wetenschappen worden met name twee opvattingen gebruikt. Het betreft de empirisch-analytische en de interpretatieve opvatting (Van Thiel, 2007, p. 38). In dit onderzoek komen beide opvattingen aan de orde. Ze worden nu kort besproken. Bijzondere aandacht zal uitgaan naar het gebruik ervan in dit onderzoek.

Wanneer onderzoekers de empirisch-analytische benadering in een onderzoek hanteren wil dit zeggen dat ze onderzoek doen op een manier die natuurwetenschappelijk onderzoek zoveel mogelijk benadert. Dat betekent met andere woorden dat de onderzoekers zich primair richten op het toetsen van theoretische wetmatigheden – vaak in de vorm van hypothesen – op zoek naar verklaringen – causaliteit – van de empirische onderzoeksverschijnselen (Van Thiel, 2007, p. 39). Een van de uitgangspunten van deze benadering is dat wetenschappelijke kennis op een objectieve manier moet worden verkregen: door empirische waarnemingen en systematisch onderzoek. Volgens Van Thiel (2007, p. 40) hebben empirisch-analytische onderzoekers vaak een voorkeur voor kwantitatieve onderzoeksmethoden omdat deze passen binnen het natuurwetenschappelijke ideaal en de onderzoeker in staat stellen veel controle uit te oefenen over de opzet en het verloop van het onderzoek. De interpretatieve benadering is ontstaan als tegenbeweging op de empirisch-analytische benadering. Deze benadering is het best te omschrijven als natuurwetenschappelijk onderzoek (Van Thiel, 2007). De interpretatieve benadering trekt veel van de uitgangspunten van de empirisch-analytische benadering in twijfel. Een van de belangrijkste punten is de assumptie dat de sociale wereld wezenlijk anders is dan de natuurlijke wereld. Daarom dienen sociale fenomenen op een andere manier te worden bestudeerd (Hatch & Yanow, 2003, p. 67). Nu zullen de ontologie, epistemologie, het mensbeeld en de methodologie van beide benadering aan bod komen evenals het gebruik in dit onderzoek.

De assumptie dat sociale fenomenen verschillend moeten worden bestudeerd heeft invloed op de ontologische positie die interpretatieve onderzoekers innemen. Waar de empirisch-analytische benadering er van uit gaat dat de werkelijk bestaat en kan worden geobserveerd door een onafhankelijke en objectieve onderzoekers, benadrukken interpretatieve onderzoekers dat de sociale werkelijkheid verschillend wordt waargenomen door verschillende mensen (Hatch & Yanow, 2003, p. 67; Van Thiel, 2007, p. 41). De sociale wereld heeft dan ook de potentie om een wereld van meerdere realiteiten en meerdere interpretaties te zijn. De sociale wereld komt tot stand door interactie tussen individuen, die tezamen betekenis geven aan situaties en concepten.

De ontologische positie van onderzoekers heeft invloed op de epistemologie, ook wel kennisleer genoemd. Omdat er volgens de interpretatieve benadering geen enkele werkelijkheid is die voor iedereen gelijk is, kunnen verschijnselen niet op een objectieve manier worden onderzocht. Wetenschappelijke kennis stamt af van het interpreteren van wat we met onze zintuigen waarnemen. Zintuigen hebben echter geen directe toegang tot onderliggende betekenissen en het construeren van de werkelijkheid. Alleen artefacten als taal en documenten kunnen worden gedetecteerd. Het doel is dus niet het verklaren (erklären) van causale relaties, maar het doel van de sociale wetenschappen is begrijpen (verstehen) (Hatch & Yanow, 2003, p. 66; Boeije, 2005). Daarom moeten gebeurtenissen in hun geheel worden onderzocht. Empirische-analystische onderzoekers daarentegen gaan er van uit dat er een objectieve werkelijkheid bestaat die meetbaar is.

Het mensbeeld dat volgt uit de interpretatieve benadering hangt sterk samen met de ontologie en de epistemologie. Dit beeld is voluntaristisch van karakter. De mens wordt gezien als iemand met eigen ideeën en percepties die in de context moeten worden beschouwd. Twee mensen die hetzelfde meemaken zullen dat toch verschillend beleven. Vanuit eigen en vrije redenen handelen mensen en vormen ze hun werkelijkheid (Van Thiel, 2007). Interpretatieve onderzoekers maken meestal gebruik van kwalitatieve onderzoeksmethoden zoals de gevalsstudie. Empirisch-analytische onderzoekers hebben een deterministisch mensbeeld. Zij zoeken naar empirisch vaststelbare wetmatigheden. Op grond hiervan laten zij onvoorspelbaar gedrag buiten beschouwing (Abma, 2010, p. 3).

Gebruik in dit onderzoek

Nu de definiëring van de wetenschapsopvattingen aan de orde is gekomen, wordt hun gebruik in dit specifieke onderzoek behandeld. Dit onderzoek behelst namelijk afwisselend elementen uit beide benaderingen. De interpretatieve wetenschapsopvatting speelt met name een rol bij de analyse van de referendapraktijken in de verschillende geselecteerde landen, het belangrijkste onderdeel van het onderzoek. Het uitgangspunt bij deze analyse is dat referendapraktijken niet zomaar één-op-één overgenomen kunnen worden in andere landen zoals Nederland. Of een bepaalde democratische hervorming kans van slagen heeft is afhankelijk van een groot aantal factoren. Zo dient een hervorming te passen binnen de democratische context in een land. Ook is het al dan niet slagen van een hervorming afhankelijk van de situationele setting in een land. Zijn er in een land bijvoorbeeld parlementaire discussies geweest over het gebruik van referenda? Tot welke compromissen en gestolde waarden hebben deze discussies geleid? Daarnaast is ook de culturele context van belang. In deze

context gaat het om de vraag met welke culturele voorkeuren rekening moet worden gehouden. Deze voorkeuren verschillen per land. Daarom moet dezelfde analyse voor ieder land in de vergelijking afzonderlijk worden uitgevoerd. Het gebruik van referenda moet in elk land worden 'geïnterpreteerd'. De empirisch-analytische benadering wordt in dit onderzoek voornamelijk gebruikt om kennis over het referendum te verzamelen. Hierbij gaat het om referendumkennis in den brede: de beschrijving van het concept en het gebruik er van in de drie geselecteerde en geanalyseerde landen. Een literatuurstudie vormt de basis voor de gegevensverzameling. Ook bij de analyse van de culturele context in de drie landen zal de empirisch-analytische benadering centraal staan. Het landenvergelijkend werk van Hofstede in *'Culture's Consequences'* zal hierbij worden gehanteerd.

Methode

2.2 Internationaal-vergelijkend onderzoek (IVO)

Inkadering

Dit onderzoek is op hoofdlijnen vooral te duiden als een kwalitatief onderzoek. In een kwalitatief onderzoek richt de vraagstelling zich op onderwerpen die te maken hebben met de manier waarop mensen betekenis geven aan hun sociale omgeving én hoe ze zich gedragen op basis daarvan. Daarom wordt er gebruik gemaakt van onderzoeksmethoden die het mogelijk maken om het onderwerp vanuit het perspectief van de onderzochte mensen of cases te leren kennen met het doel om het te beschrijven en waar mogelijk te verklaren (Boeije, 2005, p. 27).

Een kwalitatief onderzoek is onder te verdelen in verschillende varianten. Boeije (2005, pp. 219-223) beschrijft in haar boek *'Analyseren in kwalitatief onderzoek'* de twee hoofdvarianten van kwalitatief onderzoek. In de eerste variant gaat de aandacht specifiek uit naar kenmerken van taal en communicatieprocessen. De tweede variant besteedt aandacht aan het begrijpen van betekenissen van teksten of gedragingen. Deze tweede variant van kwalitatief onderzoek wordt ook wel de interpretatieve benadering genoemd (Boeije, 2005, p. 20). Binnen de interpretatieve benadering van kwalitatief onderzoek zijn drie hoofdvormen te onderscheiden. Dit zijn achtereenvolgens: de etnografische studie, de gevalsstudie ook wel *casestudy* genoemd en tot slot de gefundeerde theoriebenadering. Onderzoekers als Lijphart voegen nog een extra hoofdvorm toe aan de interpretatieve methode. Lijphart (1971, p. 682) spreekt ook wel over de *comparative method*, in het Nederlands de vergelijkende methode genoemd. Lijphart gaat zelfs nog een stap verder wanneer hij stelt dat de vergelijkende methode een van de vier basismethoden van onderzoek is *naast* de experimentele, statistische en *casestudy* methode, die in de wetenschap gebruikt kunnen worden om de validiteit van algemene empirische veronderstellingen te toetsen (Lijphart, 1971, pp. 682-683).

De vergelijkende methode lijkt veel op de statistische methode. Bij de statistische methode vindt als het ware een conceptuele manipulatie van empirisch waargenomen data plaats om een gecontroleerde relatie tussen

variabelen te ontdekken (Lijphart, 1971, p. 684). Er is echter één belangrijk verschil tussen de statistische en vergelijkende methode: de vergelijkende methode werkt met een veel kleiner aantal cases, waardoor het onmogelijk wordt om een systematische controle toe te staan door middel van zogenaamde *partial correlations* (Lijphart, 1971, p. 684). Het verschil tussen de vergelijkende methode en de statistische methode is puur gelegen in het aantal cases. Vanwege de dunne lijn tussen de statistische en vergelijkende methode, is het verstandig om in het geval van een gemiddeld aantal beschikbare cases een combinatie van de statistische en vergelijkende methode te gebruiken (Lijphart, 1971, pp. 684-685). Van dit laatste is bij dit onderzoek geen sprake. Er worden voldoende cases gekozen waardoor het gebruik van de statistische methode niet per se noodzakelijk is. Het onderzoek zal op hoofdlijnen puur kwalitatief blijven.

De vergelijkende onderzoeksmethodiek is onder te verdelen in meerdere varianten en vormen. Er zijn grofweg vier varianten: de *comparative survey,* de *comparable-cases strategy* ook wel *most similar systems design* genoemd, de *most different systems design* en tot slot de *small-N case-comparison* (Hendriks, 2010; Hendriks, 2007, pp. 80-81; Lijphart, 1971). Bij dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van de *small-N case-comparison.* De landen die zullen worden onderzocht zijn niet aan elkaar gelijk. Ze hebben allen een hele eigen referendumpraktijk die onder de loep zal worden genomen. Binnen de vier hoofdvarianten van vergelijkend onderzoek zijn nog allerlei mengvormen mogelijk. Vanwege het feit dat in dit onderzoek gebruik wordt gemaakt van een *small-N case-comparison*, zal hier de aandacht naar uit gaan. Binnen de *small-N case-comparison* wordt een verdere verdeling gemaakt tussen de *binary-case-comparison* en de *central-case-comparison* (Hendriks, 2007, p. 80). Bij een *binary-case-comparison* worden twee cases intensief onderzocht om aan beide kanten een positieve verstandhouding te creëren (Daalder, 1987; 1997). Bij een *central-case-comparison* staat één enkele casus centraal. Deze casus wordt op een vergelijkende wijze bestudeerd. In dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van een *central-case-comparison*. De Nederlandse situatie geldt hierbij als uitgangspunt.

Duiding van de dimensies van onderzoek

Uit de tekst hierboven is duidelijk geworden dat in dit onderzoek gebruik zal worden gemaakt van een *central-case-comparison*. Voor een volledig beeld van dit vergelijkend onderzoek dient kort stil gestaan te worden bij de vraag wat vergelijkende onderzoekers nu eigenlijk doen. Bij vergelijkend onderzoek trachten onderzoekers iets te leren door cases – die van elkaar zijn gescheiden door grenzen in tijd of ruimte – met elkaar te vergelijken. Er zijn dus twee dimensies waarop onderzoekers te werk kunnen gaan. De eerste vergelijkingsdimensie heet ook wel de *diachronic* dimensie. Hiermee wordt een vergelijking in de tijd bedoeld. Het gaat om cases die in verschillende eeuwen, evolutiestadia, ontwikkelingscycli, mijlpalen, sleuteljaren of sleutelmomenten kunnen worden gevonden, zowel op lange als de korte temporele termijn. Indien een onderzoeker een vergelijking maakt tussen cases die in verschillende buurten, steden, regio's of staten gevonden kunnen worden, dan spreekt met ook wel over een *synchronic comparison* (Hendriks, 2007; 2010). De *synchronic comparison* staat in dit onderzoek centraal. Diverse landen worden met elkaar vergeleken.

Vanwege het internationale karakter van het onderzoek kan het best worden gesproken van een *international synchronic comparision*.

Naar een werkdefinitie van internationaal-vergelijkend onderzoek

Aangezien het hier om vergelijkend onderzoek op *internationaal* niveau gaat bestaan er aanvullende methodologische eisen ten opzichte van 'normaal' vergelijkend onderzoek. Bij internationaal-vergelijkend onderzoek dient sprake te zijn van onderzoek in meerdere landen, waarbij de dataverzameling in elk land volgens hetzelfde regime plaatsvindt, in het kader van een probleemstelling (De Jong, Korsten, Bertland & Soeters, 1995, pp. 13-14). Hierdoor ontstaat een uniformiteit in de onderzoeksbenadering. Niet al het internationaal-vergelijkend onderzoek voldoet aan deze eis. Verschillende analyses die gericht zijn op meerdere landen gaan vaak door voor internationaal-vergelijkend onderzoek, maar zijn eerder *'comparable but not comparative'*. Een dergelijk voorbeeld is het op een rij zetten van de bestuurlijke organisatie van vijf landen door een beschouwing per land te geven en daar dan een conclusie aan te verbinden. Dit is slechts een zwakke variant van internationaal-vergelijkend onderzoek (De Jong et al., 1995, p. 14). Ook proberen sommige onderzoekers bestaand materiaal te benutten, dat niet voor alle landen op dezelfde wijze is verzameld. Men dient er voor te waken dat dit wel het geval is.

De sterke en zwakke kanten van vergelijkend onderzoek: getting to know your theory

Aan het gebruik van de vergelijkende methode zijn allerlei voor- en nadelen, haken en ogen, sterktes en zwaktes verbonden. Als onderzoeker en lezer is het goed om hiervan bewust te zijn wanneer deze methode in onderzoek wordt toegepast. Vandaar dat deze belangrijkste sterktes en zwaktes hier worden behandeld, te beginnen met de zwaktes.

Zwaktes

Het grootste probleem van de vergelijkende methode is dat er vaak vele variabelen zijn en maar weinig cases (Lijphart, 1971, p. 685). Hierbij gaat het eigenlijk om twee problemen, gezien het feit dat variabelen en cases direct met elkaar in verband staan. Het probleem van de vele variabelen beperkt zich niet alleen tot de vergelijkende methodiek, maar strekt zich uit tot al het sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Het gebrek aan een groot aantal cases is echter kenmerkend voor de vergelijkende methode van onderzoek.

Een ander probleem is een gevaarlijke maar verleidelijke dwaling bij het gebruik van de vergelijkende methode. Het gaat concreet om het gevaar dat te veel waarde wordt gehecht aan de negatieve uitkomsten (Lijphart, 1971, p. 686). Op het moment dat een onderzochte casus afwijkt van de vooraf geformuleerde hypothese, dan is het te gemakkelijk om te concluderen dat de hypothese niet meer geldig is. Galtung noemt dit noemt dit *'the traditional quotation/illustration methodology'* (in Lijphart, 1971, p. 686). Bij vergelijkend onderzoek bestaat met andere woorden als snel het gevaar voor een overhaaste generalisatie. Dit gevaar kan worden vermeden door te werken met kansen, een probabilistische in plaats van een universele generalisatie.

Om niet in de bovenstaande valkuilen te trappen kan een onderzoeker verschillende stappen nemen. Zo kan een onderzoeker op de eerste plaats het aantal geselecteerde cases zoveel mogelijk proberen te vergroten (Lijphart, 1971). Van dit handvat is in dit onderzoek gebruik gemaakt. Er worden meerdere landen geselecteerd waarmee de Nederlandse situatie zal worden vergeleken. Deze landen bevinden zich over de gehele wereld. Een tweede handvat is het verminderen van de zogenaamde *property-space* van de analyse (Lijphart, 1971, p. 687). Indien het niet mogelijk is om het aantal onderzochte cases te vergroten, dan kan een onderzoeker er voor kiezen om twee of meer variabelen – die hetzelfde willen aantonen – te combineren tot één variabele. Hier zal geen gebruik van worden gemaakt in dit onderzoek. Een derde manier om de zwaktes te compenseren is door de vergelijkende analyse te focussen op *comparable* cases. De term *comparable* dient in dit verband gezien te worden als zijnde 'gelijk' in een groot aantal belangrijke variabelen die je als onderzoeker wilt behandelen als constanten. De variabelen blijven echter ongelijk als je ze aan elkaar wilt relateren. Van deze derde manier zal gebruik worden gemaakt in dit onderzoek. De verschillende te onderzoeken landen hebben ieder een eigen democratische constellatie, situationele setting en culturele context. Wat ze wel gemeen hebben is dat het referendum een onderdeel is van de democratische instituties. Voor de overige variabelen zal het in veel gevallen zo zijn dat deze niet direct aan elkaar te relateren zijn. De vierde en laatste methode is het focussen van de vergelijkende analyse op zogenaamde *'key'* variabelen (Lijphart, 1971, p. 690). Bij het uitvoeren van vergelijkend onderzoek is het belangrijk om niet overspoeld te geraken met variabelen. Als je te veel variabelen gaat onderzoeken bestaat de kans dat je geen gecontroleerde relaties tussen variabelen kunt ontdekken. Vandaar dat bij vergelijkend onderzoek alle variabelen met een marginaal belang genegeerd dienen te worden. Deze methode zal ook worden toegepast tijdens de analyse.

Sterktes

Het lijkt wel alsof vergelijkend onderzoek enkel uitdagingen kent. Dit is niet het geval. Er zijn ook tal van sterkte eigenschappen van de vergelijkende methode in onderzoek te noemen. Zo stelt de vergelijkende methode onderzoekers in staat om een casus diep te onderzoeken. Doordat er vaak maar enkele beschikbare cases zijn wordt de onderzoeker automatisch verplicht verschillende aspecten van verschillende kanten te belichten. Verder is er een extensieve dialoog tussen data en theorie mogelijk. Doordat cases diep worden uitgelicht kan de data goed naast de veronderstelde theorie gelegd worden én vergeleken. Op welke punten komen data en theorie overeen? Op welke punten verschillen ze van elkaar? Dit zijn enkele vragen die je als onderzoeker dan kunt behandelen. Hierop volgend zou vergelijkend onderzoek ook ingezet kunnen worden om theorieën aan te passen, te verwerpen, of juist met nieuwe theorieën te komen (Rueda, 2004). Tot slot lenen sommige onderwerpen zich er enkel voor om door middel van een *small-N case-comparison* onderzocht te worden. Rueda (2004) geeft het voorbeeld van James Scotts' '*Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance'*. In dit boek kijkt Scott (1985) naar de oorzaken van boerenopstanden, waarbij hij zich focust op de opstanden in Burma en Vietnam in de jaren dertig van de vorige eeuw. Een van de doelen van het onderzoek was het leveren van een bijdrage aan empirische debatten binnen de politicologie over het concept van vals bewustzijn en hegemonie. Daarom baseerde Scott zijn bevindingen op een antropologisch veldonderzoek van veertien maanden dat eind jaren zeventig werd uitgevoerd in het dorp Sedaka (Maleisië).

Ten slotte dient in dit verband ook het artikel van Hendriks (2007) in ogenschouw te worden genomen. Hendriks geeft namelijk aan wat volgens hem de meerwaarde is van vergelijkend (bestuurskundig) onderzoek. Vergelijkend onderzoek is volgens Hendriks zo leerzaam omdat het tegelijk drie dingen doet: het leert beter kijken, beter begrijpen en beter handelen (Hendriks, 2007, p. 81). Het levert met andere woorden een *duidingsdividend, waarnemingsdividend* en *handelingsdividend* op.

Het duidingsdividend kan helpen tot het komen van een analytische generalisatie. Door middel van vergelijkend onderzoek kun men komen tot een ideaaltype, dat kan helpen om verwante patronen op te sporen in een ander systeem, dat vervolgens weer materiaal op kan leveren voor een begripsmatige verfijning (Hendriks, 2007, p. 82). Hendriks (2007) geeft in dit verband het voorbeeld van het analytische type 'consensusdemocratie'. Dit type is ingegeven door waarneming van bestuurlijke patronen door Lijphart, waaronder in Nederland. Dit ideaaltype kan goed van pas komen bij het vergelijk met bijvoorbeeld Zwitserland, waarbij een mengeling van de consensusdemocratie en de tegenhanger – de kiezersdemocratie – te constateren is (Hendriks, 2007, pp. 82-83).

Het vergelijken van bestuurlijke systemen zorgt er voor dat dingen opvallen, in het oog springen, vragen oproepen. Een vergelijking opent de ogen voor verschijnselen die juist voor de vergelijking heel normaal en vanzelfsprekend leken. Er kan gesteld worden dat vergelijking niet alleen inzicht geeft in het vreemde, maar ook zeker in het eigene (Hendriks, 2007, p. 83). Dit is te beschouwen als het waarnemingsdividend van vergelijkend onderzoek.

Vergelijkingen laten verschillen zien en ook hoe het anders kan. Handelen wordt in perspectief geplaatst, waarbij het perspectief van verschillende cases afkomstig is, en niet van een normerende instantie. Een onderzoeker kijkt niet met één vooraf vastgestelde blik naar een casus. Een vergelijking van diverse stadsbesturen zal laten zien dat alle systemen voor- en nadelen hebben. Handelingsbehoefte en handelingsvermogen worden in perspectief geplaatst, aldus Hendriks (2007, p. 84). Door te vergelijken kan gezocht worden naar de zogenaamde *'best practices'*, die wel met kritische blik moeten worden beschouwd.

Analysetechnieken

2.3 'Vitaal referendum'

De theorie van het *'vitaal referendum'* bestaat nog niet in de wetenschap. Het is een eigen interpretatie van de theorie van de *'vitale democratie'*, afkomstig van Hendriks (2006). Daarom zal eerst de theorie van een vitale democratie uit de doeken worden gedaan. Hierna zal het verschil tussen het vitaal referendum en de vitale democratie worden uitgewerkt.

Vitale democratie

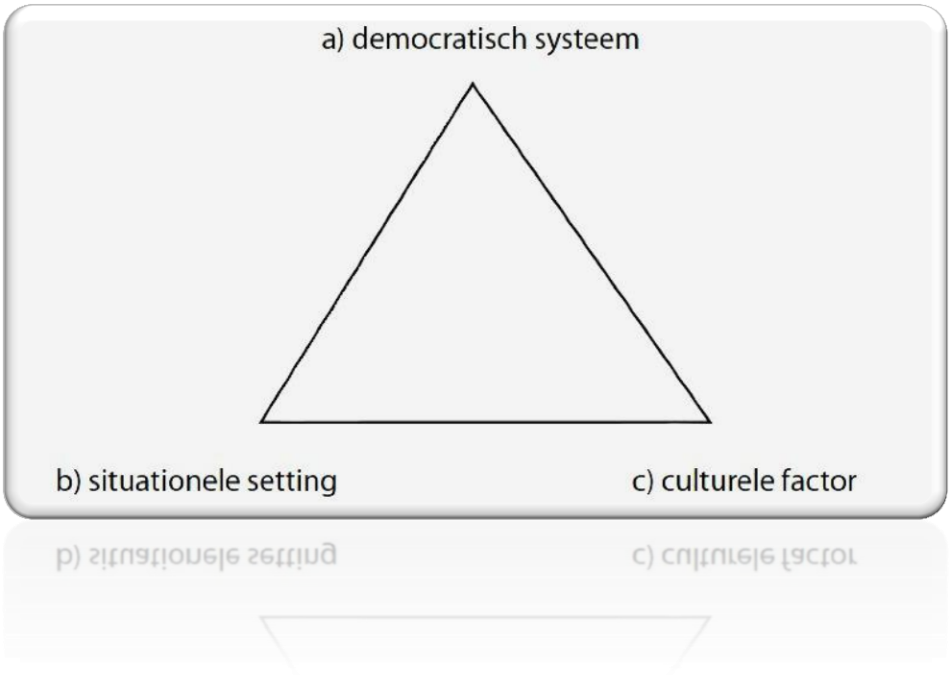
Een vitale democratie is, aldus Hendriks (2006, p. 149), '*een democratie die verschillende democratiemodellen combineert op een wijze die creatief én contingent is en die aldus effectiviteit aan legitimiteit weet te paren.'*

Over creatief wordt in dit verband gesproken wanneer een democratie de voordelen van de democratiemodellen zoveel mogelijk uitbuit en de nadelen zoveel mogelijk compenseert. Een democratie is contingent wanneer het sensitief is voor de bijzonderheden van de situationele setting en de culturele context waarbinnen de democratie effectiviteit en legitimiteit moet zien te verwerven (Hendriks, 2006, p. 149). Met democratiemodellen worden de vier modellen bedoeld die ontstaan wanneer de twee dimensies van democratie worden gekruist: de aggregatieve/integratieve dimensie en de directe/indirecte dimensie. Door deze kruising ontstaan de volgende vier democratiemodellen: de penduledemocratie, de consensusdemocratie, de kiezersdemocratie en tot slot de participatiedemocratie. In de probleemanalyse hierboven is dit model al uitvoerig aan de orde gekomen. Vandaar dat hier nu niet verder op wordt ingegaan. Waar wel aandacht naar uit dient te gaan is het volgende. De verschillende democratiemodellen zijn slechts ideaaltypen. Ze komen nergens ter wereld in zuivere vorm voor. Daarom is het verstandiger om te spreken over een combinatie van democratiemodellen. Hendriks (2006, p. 173) stelt dat de vraag of een combinatie van democratiemodellen meer of minder voordelig uitpakt afhankelijk is van drie zaken die men altijd in samenhang moet bezien:

a. *Het democratisch systeem*. Het gaat hier om het democratisch systeem dat zich op dat moment aandient. Het gaat om de beantwoording van twee vragen: op welke wijze worden welke modellen gecombineerd? Welke ingebouwde sterktes en zwaktes komen daarbij samen?
b. *De situationele setting*. Dit is de setting waar de democratie zich moet bewijzen. Hier staan twee vragen centraal. Met welke specifieke omstandigheden, tijd- en plaatsgebonden, moet worden gerekend? Welke eisen en opgaven hangen daarmee samen?
c. *De culturele context*. De culturele context die op dit alles inwerkt. Ook hier twee belangrijke vragen. Met welke culturele voorkeuren en overtuigingen moet worden gerekend? Welke vragen en verwachtingen vloeien hieruit voort?

Vanuit schematisch oogpunt vormt zich dan de volgende driehoek waarbinnen een democratie functioneert.

Afbeelding 1: systeem, setting en cultuur (Hendriks, 2006, p. 173)



Hendriks (2006) gebruikt de bovenstaande driehoek als uitgangspunt voor de hervorming van een gekoesterd democratisch systeem. Hij zegt er het volgende over: *'Systeem, setting en cultuur moet men in samenhang benaderen als men met enige kans op succes een democratisch systeem wil hervormen. Dat dient men voor elke casus apart te doen. Ervaringen uit het ene systeem kunnen nooit onverkort en onveranderd worden overgeplaatst naar het andere. Hervormers uit verschillende systemen kunnen – mits ze oog en gevoel hebben voor relevante overeenkomsten én verschillen – wel van elkaar leren.'* (Hendriks, 2006, p. 173).

De hervormingsmethodiek bevat interessante gedachtepatronen. Het geeft ruim baan aan een brede analyse van het democratisch systeem, de situationele setting en de culturele factor *in* een bepaald land en *tussen* meerdere landen, op *zichzelf* of in *vergelijkend* perspectief. Daarnaast biedt het de ruimte aan onderzoekers om te zoeken naar verschillen en overeenkomsten, sterke en zwakke punten in een democratie. Hoewel de methodiek enkel is toegepast op het brede begrip van de democratie, kan het naar mijn idee ook toegepast worden op meerdere aan de democratie gelieerde concepten. De toepassing van dit model op een smaller concept als referenda heeft een groot voordeel; en dit is focus. Er kan nog beter en preciezer worden ingezoomd op de relevante context dan een analyse van gehele democratie. Voordat deze gedachte losgelaten kan worden op referendumpraktijken in meerdere landen, dient de methodologie wel aangepast en verfijnt te worden. Dit ziet er als volgt uit.

Vitaal referendum: assimilatie van een theorie

De definitie van een vitaal referendum is: *'Een vitaal referendum is een referendum dat verschillende referendumvormen én democratievormen combineert op een wijze die creatief én contingent is en die aldus effectiviteit aan legitimiteit weet te paren.'*

In de literatuur zijn verschillende democratievormen en referendumvormen te onderscheiden. De democratievormen de in dit onderzoek worden gebruikt zijn afkomstig van Hendriks (2006) en werden in de probleemanalyse al uitgewerkt. Wat wordt verstaan onder referendumvormen komt in hoofdstuk drie uitgebreid aan bod. Kortweg zal een onderscheid worden gemaakt tussen de juridische werking van het referendum, de rechtsgrondslag van het referendum, het moment waarop het referendum wordt gehouden, het onderwerp en het gebied waarbinnen een referendum wordt gehouden (zie ook figuur 2 in hoofdstuk drie).

De vraag of een specifieke referendumpraktijk in een bepaald land als een vitaal referendum te duiden is, is afhankelijk van verschillende factoren die men in samenhang moet bezien. Hierbij gaat het om exact dezelfde factoren die zijn benoemd bij de analyse van een vitaal referendum: het democratische systeem, de situationele setting en de culturele context. Het verschil tussen de analyse van het vitaal referendum en de vitale democratie zit hem in de focus van de analyse van de drie contexten. In plaats van het analyseren van *'dé democratie'* wordt zoveel mogelijk gefocust op het referendum. Er wordt antwoord gegeven op de volgende vragen:

a. *Het democratisch systeem*. Het gaat hier om het democratisch systeem en de positionering van het referendum in het systeem dat zich op dat moment aandient. Het gaat om de beantwoording van twee vragen: op welke wijze worden welke democratie- en referendummodellen gecombineerd? Welke ingebouwde sterktes en zwaktes komen daarbij samen?
b. *De situationele setting*. Dit is de setting waar het referendum zich moet bewijzen. Hier staan twee vragen centraal. Met welke specifieke omstandigheden, tijd- en plaatsgebonden, moet worden gerekend? Welke eisen en opgaven hangen daarmee samen? Deze setting zal zich voornamelijk uiten in een historische beschrijving waarin wordt gefocust op de factoren en omstandigheden die een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van het hedendaagse systeem van democratie- en referendummodellen in een land.
c. *De culturele context*. De culturele context die op dit alles inwerkt. Ook hier twee belangrijke vragen. Met welke culturele voorkeuren en overtuigingen moet worden gerekend? Welke vragen en verwachtingen vloeien hieruit voort? Binnen de culturele context zal ook aandacht uit gaan naar veranderingen in de cultuur in een land die invloed kunnen zijn op de overige twee contexten.

Pas wanneer deze drie contexten in samenhang worden bezien kunnen valide uitspraken worden gedaan over een eventuele aanpassing van de referendumpraktijk in Nederland met elementen die in andere landen terug komen. Deze analyse dient voor ieder land in de vergelijking apart te worden gemaakt. Ervaringen uit het ene

systeem kunnen niet zomaar worden toegepast in het andere systeem. Door de grondige analyse ontstaat gevoel voor relevante overeenkomsten en verschillen en kan zodoende geleerd worden van iedere casus; de zoektocht naar het vitaal referendum.

2.4 Landenselectie

Dit onderzoek is in de paragraaf van het vergelijkend onderzoek getypeerd als een *small-N case-comparison*. Om meer precies te zijn is het onderzoek omschreven als een *central-case-comparison* waarbij de Nederlandse situatie centraal staat en de overige landen met Nederland worden vergeleken. Zoals de naam *small-N* al doet vermoeden zijn er relatief weinig cases betrokken bij dit onderzoek. Bij een *large N* onderzoek is het gebruikelijk dat de onderzoekseenheden worden geselecteerd volgens de *sample logic*, aselect en *at random* (Hendriks, 2007, p. 79). Bij een *small N*-onderzoek worden de onderzoekseenheden juist bewust geselecteerd op een manier dat ze aansluiten bij de opzet van het onderzoek (Yin, 1984 in Hendriks, 2007). Landen voor de vergelijking zijn dus bewust gekozen. De keuze is gebaseerd op een aantal criteria. Ten eerste beschikbaarheid van data. Referendagegevens van de landen moeten beschikbaar zijn. Het tweede criterium is een goede spreiding. Niet alleen landen in bijvoorbeeld Europa – die op een aantal punten overeenkomsten in contexten hebben, worden onder de loep gelegd – maar ook landen/deelstaten in andere werelddelen en met een andere democratievorm worden onderzocht. Hierdoor ontstaat een gevarieerd overzicht.

De selectie van de landen is als volgt. Vanzelfsprekend is het eerste land *Nederland*. Het tweede land in de vergelijking is *Zwitserland*. Dit land kent een zeer levendige referendumpraktijk. De derde en tevens laatste casus is de deelstaat *Californië* (Verenigde Staten van Amerika). Deze Amerikaanse deelstaat kent eveneens een levendige referendumpraktijk. De situationele en culturele context verschillen echter sterk van die van Europese landen. De drie geselecteerde landen hebben daarnaast allen een ander democratisch systeem.

2.5 literatuuronderzoek

In dit onderzoek zal een literatuurscan worden toegepast. Deze literatuurscan is bedoeld om bepaalde concepten te verhelderen. Hierbij moet worden gedacht aan begrip ‘referendum’ zelf. De scan zal ook worden ingezet om verschillende voor- en nadelen met betrekking tot het gebruik van referenda boven water te krijgen. Ook speelt de literatuurscan een belangrijke rol als dataverzamelingsmethode voor het gebruik en de rol van referenda in andere landen. De selectie van de literatuur geschied door het doorzoeken van de catalogi- en informatiebestanden van de bibliotheek van Tilburg University, het digitale archief van Jstor, de zoekmachine van Google (Scholar) en door gebruik te maken van aanwezige kennis over relevante literatuur bij docenten en hoogleraren van de vakgroep Tilburgse School voor Politiek en Bestuur (TSPB) van Tilburg University. Bij ieder relevant boek of artikel zal ook uitvoerig worden gekeken naar de literatuurlijst om zo via deze methode van *snowballing* steeds aan nieuwe bronnen te komen.

3. Wat is een 'referendum' en welke typen kunnen worden onderscheiden?

In dit derde hoofdstuk staat het referendumconcept centraal. Het referendum en alle bijbehorende facetten zullen aan de orde komen. Ten eerste zal aan de orde komen wat een referendum precies is en ook wat een referendum niet is. Het 'referendum' wordt vanuit meerdere kanten belicht. Zo wordt gezocht naar sluitende definitie, wordt het referendum als woord geduid en zal er tevens aandacht zijn voor de verschillende vormen van referenda. Het tweede hoofdstukdeel bestaat uit een uiteenzetting van de verschillende voor- en nadelen van het gebruik van referenda.

3.1 Wat het referendum (niet) is

Referendum als concept

In de internationale literatuur is er weinig overeenstemming over de exacte definiëring van het *'referendum'*. Het merendeel van de Nederlandse academici gebruikt al decennialang de definitie van wijlen Piet Gilhuis. Gilhuis (1981, p. 28) omschrijft het referendum in zijn Leidse proefschrift als volgt:

'Een referendum is een institutie op grond waarvan een besluit dat door een staatsorgaan is genomen of wordt overwogen met betrekking tot een bepaalde zaak, tot voorwerp van een volksstemming wordt gemaakt.'

Deze definitie, die op zichzelf al sober van karakter is, geeft een aantal cruciale kenmerken van het referendum weer. In de eerste plaats is kenmerkend voor een referendum dat het gaat om *'een besluit dat door een staatsorgaan is genomen of wordt overwogen'*. De daadwerkelijke stemming bij een referendum maakt met andere woorden onderdeel uit van een breder en groter besluitvormingsproces. Een referendum kan pas doorgang vinden nadat een bepaald besluit is genomen of wordt overwogen door een staatsorgaan. Pas nadat staatsorganen in actie zijn gekomen kan een bevolking zich bij stemming uitspreken over een onderwerp. Dit laatste zorgt ervoor dat het referendum onderdeel uit kan maken van de representatieve democratie (Gilhuis, 1981, p. 28; Steur, 2005, p. 14).

Het zo-even genoemde kenmerk is van belang bij het onderscheid tussen het referendum en het *volksinitiatief*. Bij een volksinitiatief kan de bevolking een veel actievere rol spelen in het besluitvormingsproces. In de kern komt het er bij een volksinitiatief op neer dat een deel van de bevolking een voorstel tot het nemen van een bepaald besluit kan doen (Gilhuis, 1981, pp. 28-29). De precieze procedure ten aanzien van een volksinitiatief kan sterk verschillen. Zo kan worden geregeld dat een volksinitiatief alleen door de regering en het parlement hoeft te worden behandeld. Verder is het ook mogelijk dat over een volksinitiatief, al dan niet na behandeling door regering en/of parlement, een volksstemming moet worden gehouden. Een dergelijke stemming heeft vanuit een uiterlijk standpunt veel weg van het referendum (Gilhuis, 1981, p. 29). Het onderwerp van stemming is in beide gevallen namelijk een zakelijke kwestie. De ontstaansgrond voor de voorliggende vraag is echter anders. Bij een referendum gaat het om een besluit dat door een staatsorgaan is genomen of nog wordt overwogen. Een volksinitiatief is ontsprongen vanuit een aantal burgers. Dit verschil zorgt voor een andere en

eigen dynamiek (Gilhuis, 1981, p. 29). In Nederland is het volksinitiatief beter bekend onder de noemer van het burgerinitiatief. Door middel van een burgerinitiatief kunnen burgers een onderwerp op de politieke agenda van een vertegenwoordigend orgaan zetten. Iedere Nederlander ouder dan 18 jaar kan zelf of samen met anderen een burgerinitiatief indienen bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het voorstel – dat niet mag gaan over een onderwerp dat de laatste twee jaar in de Tweede Kamer aan de orde is geweest – moet vergezeld gaan van tenminste 40.000 steunbetuigingen, die zijn voorzien van naam, adres en geboortedatum en afkomstig zijn van Nederlanders van 18 jaar of ouder. Als aan alle eisen voldaan is moet de Tweede Kamer het voorstel in behandeling nemen en er een standpunt over innemen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2011). Vanaf 2006 zijn er meerdere burgerinitiatieven ingediend bij de Tweede Kamer. Zo was er onder meer het burgerinitiatief voor Rookvrije Horeca (19 mei 2006), het burgerinitiatief Meer Plezier met Minder Vuurwerk (18 februari 2009), het burgerinitiatief Nederland krijgt nieuwe energie (7 december 2010) en het burgerinitiatief AOW-bedrag Omhoog (18 januari 2011). Niet alle burgerinitiatieven zijn ontvankelijk verklaard omdat ze niet voldeden aan alle eisen (Parlement & Politiek, 2011e).

Het tweede kenmerk in relatie tot de referendumdefinitie heeft betrekking op het onderwerp van referenda. Bij een referendum gaat het namelijk om een volksstemming over een *'bepaalde zaak´*. Door deze toevoeging neemt het referendum duidelijk afstand van een *verkiezing*, wat ook een volksstemming is. Tijdens een referendum wordt gestemd over een over een zakelijke kwestie. Verkiezingen zijn stemmingen waarbij personen gekozen worden om een openbaar ambt te gaan bekleden (Gilhuis, 1981, p. 29; Steur, 2005). De oplettende lezer zal zich afvragen of de Nederlandse burgemeestersreferenda, die zijn gehouden tussen 2002 en 2008, nu te typeren zijn als een referendum, wat de naam doet vermoeden, of als een verkiezing, omdat het hier op het eerste gezicht om de verkiezing van personen gaat. De burgemeestersreferenda zijn 'echte' referenda in de zin dat ze binnen de reikwijdte van de geponeerde definitie vallen. Tijdens de stemming gaat het echter formeel juridisch gezien over de beslissing van de gemeenteraad over het voordragen van een kandidaat aan de Kroon. Wanneer wordt gekeken naar de praktische gang van zaken rondom zo'n referendum dan ontstaat een iets ander beeld. Burgers ervaren burgemeestersreferenda als verkiezingen. Ze spreken immers het vertrouwen uit in een kandidaat voor het burgemeesterschap. De gemeenteraad en de Kroon hebben in alle gevallen de uitslag van de burgemeestersreferenda gevolgd, zelfs in de gevallen waarin de het referendum niet rechtsgeldig was vanwege een te lage opkomst.

In het verschil tussen de stemming over een bepaalde zaak en een persoon is tevens het onderscheid tussen een referendum en *plebisciet* gelegen. Bij een plebisciet gaat het, aldus Gilhuis (1981, p. 29), over het al dan niet uitspreken van vertrouwen in een persoon of groep of het al dan niet aanvaarden c.q. verwerpen van een besluit met een zakelijk karakter. In sommige landen wordt de term echter als synoniem gebruikt voor het referendum (Butler & Ranney, 1994, p. 1). In de loop van de geschiedenis heeft het woord plebisciet een negatieve connotatie gekregen. Dit is onder meer te danken aan het misbruik van het middel door Adolf Hitler ten tijde van de Tweede Wereldoorlog (Butler & Ranney, 1978; 1994). In de academische wereld is er dus nog geen overeenstemming over de vraag of het plebisciet en referendum een andere betekenis hebben. Het zij

wel vermeld dat de Franse academicus Jean-Marie Denquin een lijvig boek heeft geschreven getiteld '*Référendum et Plébiscite'*, waarin hij een poging doet de verschillen tussen het referendum en plebisciet uiteen te zetten.

In dit verband moet tot slot ook worden opgemerkt dat het referendum iets anders is dan een *opiniepeiling*. Soms wordt geopperd om in plaats van een referendum een peiling van de meningen te houden. Er bestaan echter grote verschillen tussen de twee. Zo gaat van een referendum een meer legitimerende werking uit (Geertsema, 1987, p. 23). Iedere stemgerechtigde – wie dat is wordt bij wet bepaald – krijgt de kans om zijn mening over een bepaalde zaak te uiten. De mate van legitimering varieert en is sterk afhankelijk van het soort referendum. In het geval van een niet-bindend referendum – wat dat is komt iets verder in dit hoofdstuk aan de orde – is een staatsorgaan niet gedwongen om een referendumuitslag te volgen. Wanneer een bindend referendum wordt gehouden is een staatsorgaan 'gedwongen' om de uitslag te volgen. In het tweede geval heeft het referendum een veel sterkere legitimerende werking. Ook in het eerste geval is heeft het referenduminstrument een legitimerende werking. Een staatsorgaan zal een uitspraak van de bevolking in een referendum niet zomaar naast zich neer kunnen leggen. De praktijk laat zien dat partijen zich voorafgaand aan een referendum al committeren aan de uitslag. Een tweede verschil tussen een referendum en een opiniepeiling heeft te maken met het totaal aantal mensen dat wordt gevraagd een oordeel uit te spreken. Bij een opiniepeiling wordt slechts een klein percentage van de bevolking ondervraagd. Een derde discrepantie is het verschil in aandacht dat wordt gegenereerd door respectievelijk een referendum of een opiniepeiling. In de media is er veel meer aandacht voor een referendum dan een opiniepeiling. Een stemgerechtigde kan zich daardoor voor een referendum veel breder laten informeren over de voor- en de nadelen van een voorliggend besluit. Bij een opiniepeiling ontstaat maar zelden een publiek debat. Een referendum genereerd over het algemeen wel een publiek debat (Steur, 2005).

Gilhuis (1981) is niet de enige die tot een definitie van een referendum poogt te komen. Auteurs Butler en Ranney geven in hun standaard overzicht *'Referendums around the World*' ook een definitie. Zij definiëren een referendum als volgt: *'In a referendum, a mass electorate votes on some public issue'* (Butler & Ranney, 1994, p. 1).

De definitie van Butler en Ranney is nog veel soberder dan die van Gilhuis. Toch bevat ook deze definitie een belangrijk overeenkomstig element met de eerder besproken definitie. Ook in deze referendumdefinitie komt het onderwerp van een referendum aan de orde, namelijk een bepaalde zaak. Deze woordkeus zorgt voor het onderscheid tussen een referendum en een verkiezing, daar waar een referendum niet kan gaan over de 'verkiezing' van personen voor een openbaar ambt. Butler en Ranney laten wel volledig buiten beschouwing dat het bij een referendum moet gaan over *'een besluit dat door een staatsorgaan is genomen of wordt overwogen'*. Hun reden hiervoor is onduidelijk. Mogelijkerwijs proberen zij het volksinitiatief binnen de referendumdefinitie te laten vallen. Een initiatief afkomstig van de bevolking behoeft immers geen besluit of overweging van een staatsorgaan. Ranney (1981, p. 79) geeft in een ander werk wel een reden voor de sobere

definiëring. Hij stelt namelijk dat *'In the literature on referendums … we find a sort of abstract animal, the referendum, with features that have very few of the referendums that have actually taken place have'.* Internationaal-vergelijkend onderzoek laat zien dat er per land heel verschillend tegen het referendum wordt aangekeken (Gallagher & Vincenzo Uleri, 1996). Dit maakt het moeilijk om tot een sluitende definitie aangaande het referendum te komen. Finer (1980, p. 214) zegt dan ook terecht *'caution is called for when talking about referendums, for they have many forms, each of them implying very different consequences'*. Suski gaat nog een stap verder: *'there exists no universal referendum terminology'* (Suski, 1993, p. 10).

Uit het bovenstaande komt duidelijk naar voren dat er binnen de academische wereld veel discussie is over de vraag wat een referendum is. Het is lastig om een volledig sluitende definitie te plakken aan het concept. Het gebruik en de betekenis van een referendum verschilt per land. Om deze reden wordt het referendum vaak niet in een zin of definitie beschreven, maar worden de afzonderlijke verschijningsvormen en onderscheidingskenmerken beschreven. Deze vormen van referenda zullen na het ontstaan van de term uitvoerig worden besproken.

Referendum als term

Het zelfstandig naamwoord *'referendum'* is afkomstig van het Latijnse werkwoord *'referre'* dat letterlijk *'terugbrengen'* betekent. In het Nederlands is er geen zelfstandig naamwoord dat dezelfde lading dekt. Hoewel de term afkomstig is uit het Latijn, moet gekeken worden naar het oude Zwitserland voor de huidige betekenis van de term (Gilhuis, 1981; Steur, 2005). In het jaar 1291 ontstond in Zwitserland een eedgenootschap – ook wel Bondsbrief genoemd – tussen drie Zwitserse staatjes. Het eedgenootschap, dat zich nog het best laat vertalen met een overeenkomst, werd gesloten tussen de drie Zwitserse (oer)kantons Uri, Schwyz en Unterwalden. In de loop der eeuwen sloten steeds meer kantons zich bij het eedgenootschap aan. De kantons beloofden elkaar bij te staan in hun verzet tegen buitenstaanders, waaronder de Habsburgers (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2011a). Vertegenwoordigers van de kantons kwamen met onregelmatige tussenpozen in vergadering bijeen. Tijdens deze zogenaamde *'Tagsatzungen'* werd overlegd over binnen- en buitenlandse politiek (Gilhuis, 1981, p. 28). De vertegenwoordigers konden slechts besluiten nemen in zoverre ze daartoe een volmacht hadden gekregen. Als een vertegenwoordiger niet beschikte over een volmacht of een niet toereikende volmacht had, nam hij de zaak *'ad referendum'* (Steur, 2005, p. 13; The Economist, 2011, p. 6; Butler & Ranney, 1978, p. 4). Dit wil zeggen dat hij de kwestie eerst met zijn lastgever diende te bespreken. Wie de lastgever was verschilde per kanton. In sommige kantons was de volksvergadering de lastgever, in vele andere kantons werd de lastgever gevormd door de regeringen, die volgens oligarchisch of representatief systeem waren samengesteld (Gilhuis, 1981, p. 129). De beslissing werd op de eerstvolgende Tagsatzung meegedeeld. In sommige gevallen gingen de vertegenwoordigers een stap verder en namen zij een besluit aan onder voorbehoud van ratificatie (Gilhuis, 1981, p. 28). *'Ad referendum'* staat letterlijk voor *'onderwerp van de verwijzing'*. Uit deze Latijnse gerundivumconstructie is in de negentiende eeuw het zelfstandig naamwoord referendum ontstaan. De term wordt vandaag de dag nog steeds gebruikt in het internationale diplomatieke verkeer en in het contractwezen als men niet zeker weet of men bevoegd is tot het nemen van een besluit.

Vormen van referenda

Het referendumbegrip is hierboven op vele punten al vrij nauw afgebakend van andere begrippen. Desalniettemin zijn er binnen de geschetste kaders nog tal van vormen van referenda mogelijk. Enkele van de belangrijkste onderscheidingen zullen nu worden behandeld.

Het eerste onderscheid dat kan worden gemaakt heeft betrekking op de juridische werking van het referendum. Op grond van de juridische werking kan onderscheid worden gemaakt tussen *consultatieve* of raadplegende en *decisieve* of beslissende referenda (Steur, 2005; Gilhuis, 1981). Bij een consultatief referendum wordt de burgers gevraagd hun mening te geven over een bepaalde zaak. Vanuit juridisch oogpunt is het oordeel van de burger niet bindend. Een staatsorgaan kan altijd beslissen om het oordeel van de burger naast zich neer te leggen. De uitslag bij een decisief referendum heeft daarentegen wel een verbindende kracht. Vaak zijn referenda met een decisieve werking referenda die op basis van een bepaling in een grondwet moeten worden gehouden. Een grondwettelijk geregeld consultatief referendum komt uiterst zelden voor. Slechts in de Zweedse (hoofdstuk 8, art. 4 van de regeringsvorm) en de Spaanse (art. 92) grondwet is een referendum van consultatieve aard opgenomen (Gilhuis, 1981, p. 32). De basisregel is dat referenda van consultatieve aard geen grondwettelijke grondslag hebben. Dit betekent niet dat een referendum zonder grondwettelijke basis niet per definitie van consultatieve aard hoeft te zijn. Een dergelijke vorm komt echter niet vaak voor. In Nederland is een decisief referendum (nog) niet mogelijk. Dit vergt een grondwetswijziging (Lunsing, 2008, p. 23; De Graaf et al., 2009).

Een tweede onderscheid heeft betrekking op de rechtsgrondslag of de ontstaansgrond van een referendum. Meer specifiek gaat het over het verschil tussen een *obligatoir* of verplicht en een *facultatief* of vrijwillig referendum (Rosema, 2006, pp. 14-15; Steur, 2005, pp. 16-17). Een obligatoir referendum is vaak verankerd in een grondwet, die bepaald in welke gevallen een referendum gehouden moet worden. Een facultatief of vrijwillig referendum hoeft alleen te worden gehouden als een daartoe bevoegd orgaan of persoon dat verlangt. Een facultatief referendum dient verder te worden uitgesplitst in een *raadplegend* of een *raadgevend* referendum. De hamvraag bij deze subonderverdeling is wie het initiatief neemt tot het houden van een facultatief referendum. Dit kan namelijk heel verschillend geregeld zijn. Zo kan het initiatiefrecht toebehoren aan een aantal kiesgerechtigden (zie art. 89 van de Zwitserse grondwet), de president (art. 11 van de Franse grondwet), een minderheid in het parlement (art. 42 van de Deense grondwet) of een aantal kantons of gemeenten e.d. (zie art. 89 van de Zwitserse grondwet) (Gilhuis, 1981, p. 33). De algemeen geldende regel is dat van een *raadplegend* referendum gesproken kan worden als een staatsorgaan verzoekt om een referendum. Als burgers een verzoek indienen tot het houden van een referendum is er sprake van een *raadgevend* referendum. Het onderscheid raadplegend en raadgevend is voor de Nederlandse context van grote importantie. Zo bevatte de voormalige Tijdelijke referendumwet regels aangaande het raadgevende referendum. Vandaag de dag zijn raadgevende referenda in Nederland niet meer mogelijk. Het enige Nederlandse nationale referendum sinds de Bataafse republiek – over het Grondwettelijk Verdrag voor de Europese Unie – was raadplegend van aard (Steur, 2005, p. 17). Voor een referendum hoeft niet per definitie

een basis in de grondwet te bestaan. De Nederlandse situatie is hiervoor illustrerend. Dit is wel een omstreden punt, aldus Gilhuis (1981). In de liberale democratieën wordt aangenomen dat een referendum zonder grondwettelijke basis toelaatbaar is, mits het besluit tot het houden van een referendum door de regering en het parlement wordt genomen. Voor een referendum zonder grondwettelijke basis wordt soms de term *vrijwillig referendum* gebruikt (Ross in Gilhuis, 1981, p. 33).

De derde referendumvorm betreft het moment waarop een referendum wordt gehouden; een *correctief* of *niet-correctief* referendum (Steur, 2005, p. 17). Het onderscheid tussen de twee vormen is gebaseerd op de vraag of een referendum wordt gehouden voordat of nadat een staatsorgaan een besluit heeft genomen. Neemt een staatsorgaan voorafgaand aan een referendum een besluit, dat is er sprake van een correctief referendum. Bij een niet-correctief (bindend) referendum wordt de volksvertegenwoordiging als orgaan in het besluitvormingsproces gepasseerd. Dit verschil is dus voornamelijk van belang voor de manier waarop het referendum als institutie doorwerkt in de nationale rechtsorde.

Een vierde classificatie betreft het onderwerp van een referendum (De Graaf et al., 2009; Gilhuis, 1981, p. 32). Een referendum wordt meestal ingedeeld op grond van de vorm waarin het besluit is gegoten. Ruwweg gaat het om de volgende vier soorten. Ten eerste het *grondwetsreferendum*; een referendum dat wordt gehouden bij voorliggende grondwetswijzigingen. Ten tweede het *wetgevingsreferendum*. Onder deze variant vallen alle referenda die gaan over wetten in formele zin, tot stand gekomen na behandeling door regering en parlement. Een derde soort is het *verdragsreferendum*, waarbij niet gestemd wordt over een verdrag, maar over het besluit tot goedkeuring van een verdrag door het parlement. Bij het *bestuursreferendum* wordt tot slot over een bepaald concreet besluit gestemd dat geen wetgeving of rechtspraak betreft (Gilhuis, 1981, p. 32). De inhoud van deze laatste soort is niet altijd even duidelijk. Soms worden referenda ook onderscheiden naar het gebied waarbinnen ze worden gehouden. Het gaat om het *nationale referendum,* het *kantonale referendum*, het *provinciale referendum* en het *gemeentelijke referendum*. Varianten en combinaties binnen de zojuist genoemde onderscheidingen zijn ook mogelijk. In de tabel hieronder is het voorgaande schematisch weergegeven.

Figuur 2: schematisch overzicht vormen van referenda

Onderscheid	**Vorm**
Juridische werking	Consultatief contra decisief
Rechtsgrondslag	Obligatoir contra facultatief ↳ raadgevend contra raadplegend
Moment waarop het referendum wordt gehouden	Correctief contra niet-correctief
Onderwerp referendum	Grondwetsreferendum – wetgevingsreferendum – verdragsreferendum - bestuursreferendum
Gebied waarbinnen referendum wordt gehouden	Nationaal referendum – kantonnaal referendum – provinciaal referendum – gemeentelijk referendum

3.2 De voor- en nadelen van referenda

Er zijn vele redenen aan te dragen zowel voor als tegen het gebruik van referenda. Deze redenen staan los van de hiervoor gepresenteerde referendumvormen. Voor het begrip van het referenduminstrument is het van belang stil te staan bij deze verschillende voor- en nadelen. De voor- en nadelen houden vaak verband met de functies van referenda en zijn grotendeels gebaseerd op een internationale literatuurstudie van zowel wetenschappelijke bronnen als rapporten van (staats)commissies die zich over het referendumvraagstuk hebben gebogen.

3.2.1 Voordelen van referenda

Expressie grondgedachte volkssoevereiniteit

In een echte democratie ligt de soevereiniteit in beginsel bij het volk. De stem en wil van het volk dienen dan ook overeenkomstig door te klinken in de besluitvorming en wetgeving. Vandaag de dag zijn burgers steeds mondiger geworden en hoger opgeleid. Mede hierdoor zijn ze zelf beter in staat om een zinvolle afweging te maken tussen diverse betrokken belangen. Deze belangen dienen individueel door middel van een referendum aan het voetlicht te worden gebracht (Handelingen Eerste Kamer, 30ste vergadering van 18 mei 1999; Steur, 2005, p. 57).

Het referendum als aanvulling en correctie op de representatieve democratie

Alle moderne democratieën op de wereld kent een vorm van representativiteit. Hoewel velen vinden dat de representatieve democratie niet de meest ideale oplossing is vanuit democratisch oogpunt (zie kader 1), is het tot op heden vanuit het perspectief van effectiviteit de meest realistische en werkbare oplossing. Een representatieve democratie als basis en fundament sluit het gebruik van referenda niet per definitie uit. Het referendum kan worden ingezet om de representatieve democratie te verbeteren en versterken door onder sommige omstandigheden burgers direct bij besluitvorming te betrekken. Het kan een tegenwicht bieden aan de negatieve kanten van het vertegenwoordigend stelsel. Deze negatieve kanten ofwel nadelen laten zich als volgt vertalen. Bij verkiezingen spreken kiesgerechtigden hun vertrouwen uit in een specifieke partij en een persoon die lid is van deze partij. De kiesgerechtigden kunnen geen voorkeur uitspreken bij afzonderlijke voorstellen. Bij het uitbrengen van de stem moeten kiesgerechtigden alle mogelijke afwegingen meenemen en tot één sluitend oordeel komen. Een tweede nadeel heeft betrekking op gebeurtenissen die zich afspelen tussen verkiezingen in. Wanneer volksvertegenwoordigers eenmaal gekozen zijn vertegenwoordigen ze het volk tot de volgende verkiezingen. In de tussenliggende periode kunnen zich allerlei situaties voordoen die niet voor zijn gekomen in verkiezingsprogramma's. De kans is aanwezig dat de vertegenwoordiging een beslissing neemt waar het volk niet achter staat. Wie had bijvoorbeeld gedacht dat een stem op de Amerikaanse presidentskandidaat George W. Bush in november 2000 zou leiden tot twee oorlogen in respectievelijk Afghanistan en Irak een paar jaar later? Het kan hier gaan om beslissingen van grote importantie; van oorlog of vrede; van leven of dood. Een laatste nadeel van het vertegenwoordigend stelsel, zeker in consensusdemocratieën, is de gebrekkige invloed van de kiezer op de coalitievorming. Na verkiezingen is het

aan de politiek om een tot een werkbare coalitie te komen. Dit leidt niet zelden tot op het oog vreemde combinaties. Denk hierbij maar aan de coalitie tussen VVD en CDA met de gedoogsteun van de PVV van Geert Wilders. Een referendum kan de hiervoor genoemde nadelen van het vertegenwoordigend stelsel corrigeren (Steur, 2005; Butler & Ranney, 1994).

Kader 1: twee opvattingen over democratie

Participationisten contra representationisten: de eeuwig durende strijd

In het denken over democratie en democratische instituties zijn sinds het begin van de zeventiende eeuw twee hoofdstromen te onderscheiden. De eerste stroming kan volgens Butler en Ranney (1994) worden geduid als de participationisten of directe democratie school. Belangrijke denkers binnen deze stroming zijn Jean Jacques Rousseau en meer moderne academici als Benjamin Barber, Lee Ann Osbun en Carol Pateman. Zij zeggen dat de enige democratische manier om (beleids)beslissingen te nemen is alle burgers direct te laten participeren in het proces. Burgers moeten in staat zijn de agenda te bepalen, te discussiëren over issues en beleid te maken. Elke indirecte vorm van participatie, waaronder beslissingen door gekozen volksvertegenwoordigers, wordt gezien als niet volledig democratisch. De participationisten geven hiervoor twee redenen. Wanneer ideeën en voorkeuren enkel tot uiting komen via de gedachten en monden van vertegenwoordigers worden deze zeker vervormd. De enige manier om dit te voorkomen en te verzekeren dat politieke beslissingen worden genomen in overeenstemming met de wil van het volk is datzelfde volk directe invloed geven. Ten tweede is democratie geen doel op zichzelf maar een middel om een hoger doel te bereiken. Dit hoger doel is de ontwikkeling van het volledige menselijk potentieel van iedere burger. Het burgerlijk potentieel van ieder mens kan alleen worden ontplooid door directe betrokkenheid van de burger bij publieke zaken en niet door de verplichtingen te delegeren aan vertegenwoordigers.

De tweede stroming wordt door Butler en Ranney (1994) de representationistische stroming of accountable elite school genoemd. Aanhangers van deze stroming zijn John Stuart Mill, Henry Jones Ford, Joseph Schumpeter, Elmer Eric Schattschneider en Giovanni Sartori. Zij stellen dat de droom van directe democratie alleen relevant is in gemeenschappen die zo klein zijn dat alle burgers elkaar face-to-face op dezelfde tijd en locatie kunnen ontmoeten. Verder kan deze droom enkel kan worden verwezenlijkt in gemeenschappen waarin burgers al hun tijd kunnen spenderen aan politieke beslissingen, zoals in de oude Griekse stadsstaten, waar slaven al het full-time werk deden. In de moderne natiestaten is het simpelweg onmogelijk om alle mensen op hetzelfde moment op dezelfde plaats te krijgen. Verder kan niet iedereen al zijn tijd spenderen aan politiek, aangezien slavernij verboden is. De kern van democratie is volgens de representationisten dat de uiteindelijke macht in de handen van de burgers ligt in plaats van één burger of een kleine club. Dit idee kan worden gerealiseerd door burgers met frequente intervallen te laten stemmen op volksvertegenwoordigers, die de burgers als het ware vertegenwoordigen bij het maken van wetgeving. Een representatieve democratie realiseert dus het essentiële principe van democratie en doet dit op een manier die realistisch is en dus geen droom.

Het referendum vergroot de participatie van burgers en biedt hen de kans rechtstreeks aan besluitvorming deel te nemen

Vele politieke wetenschappers zijn van mening dat politieke participatie een van de belangrijkste democratische vraagstukken van deze tijd is. De afgelopen decennia is het aantal mensen dat gaat stemmen sterk afgenomen, alsmede het aantal leden van politieke partijen. Een referendum biedt burgers de kans rechtstreeks aan de besluitvorming deel te nemen. In de visie van de participationisten (zie kader 1) zorgt het

referendum er voor dat het menselijk potentieel volledig wordt benut. Dit zou volgens hen het hogere doel van een democratie moeten zijn. Tijdens verkiezingen voor volksvertegenwoordigers stemmen mensen slechts een keer op een partij en een persoon van deze partij. De stem kan gezien worden als een vertrouwensstem. Als burgers in staat zijn te stemmen voor afzonderlijke voorstellen gaat het niet om het vertrouwen maar om de concrete voorliggende zaak. Kiezers zullen dus hun eigen afweging moeten maken. Idealiter leidt dit tot een situatie waarin mensen discussiëren over politiek, organisaties vormen en in campagnes samenwerken. De burger denkt en doet mee met politieke beslissingen. Door dit alles gaat er van het referendum een sterk legitimerende werking uit (Steur, 2005; Rosema, 2006).

Het referendum vergroot politieke controle en heeft zodoende een preventieve werking

Burgers zijn bij een referendum in staat de regering terug te fluiten of juist ruim baan te geven aangaande een specifiek onderwerp. De feitelijke grip van de burger op het bestuur en de politiek wordt met andere woorden door een referendum vergroot. De redenering loopt ook de andere kant op. De volksvertegenwoordiging zal bij het nemen van een besluit de wil van het volk nog scherper in de gaten houden. Daarnaast wordt de macht bij een referendum nog meer verspreid. Er gaat dan ook een preventieve werking uit van het referendum (Steur, 2005, p. 57).

Het referendum beperkt de macht van politieke partijen

In een vertegenwoordigend democratisch stelsel nemen politieke partijen een belangrijke positie in. Zo selecteren ze kandidaten voor de vervulling van politieke ambten, stellen ze verkiezingsprogramma's vast, fungeren ze als leerschool voor toekomstige politici, voorzien ze kiezers van informatie, brengen ze bepaalde vraagstukken onder de aandacht van de kiezer en hebben ze een belangrijke rol bij de totstandkoming van coalities en overheidsbeleid (Boogers, 2007; Burkens, Kummeling, Vermeulen & Widdershoven, 2006). Vanuit een representationistisch perspectief wordt de prominente rol van politieke partijen geaccepteerd. Politieke partijen zorgen er immers voor dat macht niet is geconcentreerd in een persoon of een kleine groep. Zeker in de Westerse democratieën zijn er meerdere partijen die de machtspositie afwisselen. De participationistische stroming staat meer negatief tegenover politieke partijen. De partijen nemen het werk van burgers uit handen en voorkomen een volledige ontwikkeling van het menselijk potentieel. Burgers moeten zelf beslissingen nemen. De invoering van het referendum zorgt voor een vermindering van de macht van politieke partijen (Steur, 2005).

Het referendum kan vaste politieke verhoudingen doorbreken

Een ander argument dat voor het gebruik van referenda pleit is dat het een oplossing kan bieden bij onderwerpen waarover de opvattingen dwars door alle politieke partijen heen lopen. Met enige regelmaat passeren er onderwerpen de revue waar de politiek niet uit weet te komen; een zogenaamde politieke impasse. Een referendum is in staat een politieke impasse te doorbreken. Een stagnatie in het besluitvormingsproces kan zodoende worden voorkomen. In het verleden zijn er meerdere voorbeelden te vinden waar een referendum om deze reden is ingezet. Denk hierbij aan het Tilburgse referendum over de

Shopping Mall in 2009. Het college van burgemeester en wethouders alsmede de Tilburgse raad konden er samen niet uit komen. Daarop werd besloten om een consultatief referendum te houden onder de Tilburgse bevolking. Een ander voorbeeld speelde zich af in Zweden in het jaar 1980. Na de gedeeltelijke meltdown in het Three Mile Island Nuclear Generating Station (1979) in de Verenigde Staten ontstond in Zweden een discussie over het de vraag of het toenmalige kernenergieprogramma door moest gaan. Vanwege de gebeurtenissen in de VS waren de partijen onderling erg verdeeld. De toekomstvraag werd daarom voorgelegd aan de burger. Men kon tijdens het referendum kiezen uit drie alternatieven. Deze alternatieven waren de afgeleide van verschillende politieke wensen van het kernenergieprogramma. De Zweedse bevolking koos met nipte meerderheid voor alternatief twee, de voltooiing van het kernenergieprogramma (World Nuclear Association, 2011; Steur, 2005; Rosema, 2006).

Het referendum kan een belangrijk instrument zijn om de wil van het volk kracht bij te zetten

Tijdens een referendum krijgt de bevolking de mogelijkheid om zich te laten zien, om een oordeel uit te spreken over een voorstel. De volksvertegenwoordiging kan niet zo maar om een referendumuitslag heen. Een referendum geeft een krachtig signaal af. De referendumpraktijk laat dan ook vaak zien dat de uitslag van een referendum wordt gevolgd, zelfs wanneer er slechts sprake is van een facultatief, raadplegend referendum. Indien het volk zelf in staat is om een referendum aan te vragen, bijvoorbeeld in het geval van een correctief referendum, gaat er een nog grote kracht uit van het referenduminstrument. Bij een correctief referendum kan het volk de volksvertegenwoordiging terugfluiten. Zo wordt voorkomen dat de vertegenwoordiging iets doet waar het volk in meerderheid op tegen is.

Het referendum draagt bij aan de mogelijkheden van minderheden om tot een meerderheid te groeien

In iedere samenleving bestaan minderheden. In majoritaire democratische systemen komen deze minderheden nauwelijks tot uiting in de samenstelling van de volksvertegenwoordiging. In consensusdemocratieën, met een evenredige vertegenwoordiging, zijn ze meer zichtbaar. Voor minderheden is het lastig om dingen voor elkaar te krijgen binnen de parlementaire setting, daarvoor zijn het minderheden. Bij een referendum worden onderwerpen en issues apart benaderd. Een minderheid kan op sommige punten een meerderheid worden via een proces van openbare meningsvorming. Partijpolitiek doet er in een dergelijk geval veel minder toe. In de ideaaltypische situatie weegt eenieder de argumenten voor en tegen af.

Het referendum vermindert de behoefte aan de schijndemocratie van inspraak

Eerder in dit onderzoek is Nederland gekenmerkt als een consensusdemocratie. Naast elementen uit de consensusdemocratie wordt de Nederlandse democratie, voornamelijk op lokaal niveau, ook gekarakteriseerd door kenmerken uit de participatiedemocratie. Termen als interactief en participatief beleid zijn de laatste jaren steeds meer in opkomst gekomen. Door deze inspraakmethoden in de beleidscyclus toe te passen hoopt men de burger meer te betrekken bij de totstandkoming en acceptatie van beleid. Dit soort inspraakmogelijkheden hebben vaak als nadeel dat slechts een kleine groep burgers, die vaak stereotyperend worden omschreven als de *'grijze oude gepensioneerde mannen'*, daadwerkelijk bij het inspraakproces

betrokken zijn. Daarnaast is vaak ook onduidelijk wat hun precieze invloed op het beleidsproces is. Deze onduidelijkheid leidt vaak tot onvrede. Als het referendum wordt ingevoerd is de verwachting dat er minder vraag is naar deze inspraakmogelijkheden. Alle burgers krijgen dan, afhankelijk van de gehanteerde referendumvorm, zelf een stukje macht in handen (Steur, 2005, p. 57).

Bij het referendum worden prestigeoverwegingen en machtsfactoren uitgeschakeld

Een laatste voordeel van referenda is dat ze prestigeoverwegingen en machtsfactoren uitschakelen. In een goed functionerend systeem is er niemand die de uitslag kan manipuleren. Burgers hebben geen geheime agenda op een issue. Vriendjespolitiek en belangenverstrengeling spelen geen rol bij de belangenafweging van de burger. In de ideaaltypische situatie worden zaken in een referendum puur op inhoudelijke argumenten overwogen. In een vertegenwoordigend stelsel ligt dit nog wel eens anders.

3.2.2 Nadelen van referenda

Burgers hebben niet de analytische vaardigheden noch de juiste informatie om verstandige beslissingen te nemen

Sinds 1978 zijn er in Amerika verschillende studies verschenen over de informatie en het begrijpen van directe verkiezingen door burgers. Een van de bevindingen is de volgende. Vaak wordt een referendumvraag zo geformuleerd dat een ‘ja’ stem in feite een stem tegen het voorliggende beleidsvoornemen is. Tussen de tien procent en twintig procent van de kiezers raakt zo in de war van de gekozen constructie dat ze een verkeerde stem uitbrengen bij een referendum. In plaats van voor het beleidsvoorstel te stemmen, kiezen ze in het stemhokje per ongeluk voor de verkeerde optie (Butler & Ranney, 1994, p. 18). Bij referenda gaan overall gezien minder mensen stemmen dan bij verkiezingen. Uitgebreid onderzoek in de VS heeft aangetoond dat, in vergelijking met verkiezingen, bij referenda mensen stemmen die ouder zijn, een hoger opleidingsniveau hebben genoten, een hogere sociaaleconomische status hebben en meer actief en betrokken zijn bij de politiek (Butler & Ranney, 1994, p. 18). Het lijkt er dus op dat referendumstemmers beter geïnformeerd en ontwikkeld zijn dan de stemmers bij algemene verkiezingen. Dat een dergelijk groot percentage stemmers de fout in gaat tijdens het stemmen zorgt voor twijfel over de capaciteiten van de burger. Hier komt nog eens bij dat issues en beleidsvraagstukken in de huidige samenleving steeds complexer worden. Voor volksvertegenwoordigers, die fulltime op onderwerpen zitten, is het al vaak lastig om een gedegen belangenafweging te maken. Burgers, die hun aandacht moeten spreiden, zullen hier nog meer moeite mee hebben. Het referendum is vanuit dit oogpunt niet wenselijk en kan tot verkeerde of onbedoelde uitkomsten leiden.

Volksvertegenwoordigers maken beslissingen waarbij ze een afweging maken tussen allerlei relevante belangen en deze belangen zoveel mogelijk tot uiting willen laten komen in het beleid

Op ieder beleidsterrein zijn er altijd meerdere belanghebbenden. De totstandkoming van beleid kan worden gezien als een strijd tussen deze soms tegenstrijdige belangen. De volksvertegenwoordiging, die in beginsel het gehele volk vertegenwoordigt, moet op basis van al deze belangen en informatie tot beleid komen. In de

meeste gevallen houdt de volksvertegenwoordiging rekening met al deze belangen, hetgeen voor eenieder ook zichtbaar is in het proces van openbare afweging. Indien het referenduminstrument wordt ingezet is het proces van belangenafweging niet meer transparant. De referendumstemming is immers geheim, net als bij verkiezingen. Verder houdt een referendum geen rekening met de belangen van de minderheid. De uitkomst vertaald zich maar al te vaak in een 'ja' of een 'nee' en daar moet men het maar mee doen. De nuances en compromissen die tot stand komen in een vertegenwoordigend stelsel verdwijnen en komen niet meer tot uiting het beleid (Steur, 2005; Koning, 1995; Butler & Ranney, 1994).

Volksvertegenwoordigers houden eerder rekening met de belangen van minderheden dan referenda

Om dit nadeel goed aan het voetlicht te brengen dient eerst het verschil tussen raadplegende en raadgevende referenda te worden benadrukt. De meest gehouden referenda zijn de raadplegende referenda. Dit wil zeggen dat het idee voor het referendum afkomstig is van de volksvertegenwoordiging. Het vertegenwoordigend orgaan wil weten hoe burgers over een bepaalde zaak denken. Alles rondom het referendumproces speelt zich dan ook af binnen de vertegenwoordigende kaders. Het zijn de volksvertegenwoordigers die de voorwaarden voor het referendum vaststellen, die de vraag bepalen en die bepalen wat er met de uitslag zal gaan gebeuren. Van raadplegende referenda mag dan ook verwacht worden dat ze rekening houden met de belangen en eisen van minderheden. Het beeld van het referendum als tirannie door de meerderheid heeft betrekking op referenda die door het volk worden aangevraagd, de raadgevende (decisieve) referenda. Dit type referendum valt niet binnen de vertegenwoordigende kaders, waardoor de indieners en niet de vertegenwoordigers iets te zeggen hebben over de inhoudelijke aspecten. Deze laatste referendumvorm komt momenteel alleen voor in Zwitserland en zesentwintig Amerikaanse staten. Referenda waarbij rechten van minderheden op het spel zijn komen echter nauwelijks voor. Het gevaar ligt wel altijd op de loer (Butler & Ranney, 1994, p. 19).

Het referendum geeft de politiek een gelegenheid weg te lopen voor haar verantwoordelijkheid door moeilijke en controversiële kwesties in een referendum aan de bevolking voor te leggen

Binnen de huidige staatsrechtelijke kaders in een land als Nederland heeft de politiek de rol en plicht om de samenleving te besturen door het maken van wetten en regels. Als bepaalde moeilijke of controversiële kwesties in een referendum aan de burger worden voorgelegd kan dit worden opgevat als de politiek die wegloopt voor haar verantwoordelijkheden. Juist bij controversiële kwesties is het aan de politiek om wilskracht en doorzettingsvermogen te tonen en de beslissingen te nemen die het algemeen belang van een land het beste dienen.

Het referendum isoleert en simplificeert politieke vraagstukken

Het eerste aspect, het isoleren van politieke vraagstukken, brengt het gevaar met zich mee dat besluiten als een losstaand iets worden beschouwd, terwijl ze deel uitmaken van een breder of groter geheel. De samenhang tussen besluiten wordt op deze manier teniet gedaan. Het simplificeren van vraagstukken gaat over het gegeven dat de moeilijke en complexe vraagstukken vasn vandaag zich over het algemeen niet laten

vangen in een simplistisch 'ja/nee' of 'voor/tegen'-model. Hierbij moet wel de aantekening worden gemaakt dat politici *in the end* ook 'voor' of 'tegen' voorstellen stemmen (Rosema, 2006, p. 13).

Burgers laten zich bij een referendum niet altijd leiden door overwegingen die betrekking hebben op het referendumonderwerp

In de ideaaltypische toestand nemen burgers tijdens een referendum een weloverwogen beslissing en wegen ze voorafgaand daaraan alle belangen zorgvuldig af. De praktijk laat een ander beeld zien. Vaak laten burgers zich leiden door overwegingen die totaal geen betrekking hebben op het betreffende referendumonderwerp. Als bewijs voor deze stelling wordt in de Nederlandse context verwezen naar het referendum over de Europese grondwet in 2005. Velen waren de mening toebedeeld dat een aanzienlijk deel van het electoraat zich in de afweging liet leiden door de invoering van de euro en de mogelijke toetreding van Turkije tot de Europese Unie. Hierdoor werd het referendum meer een vertrouwenspeiling voor het kabinet dan een referendum over de Europese grondwet (Rosema, 2006, p. 13; Rosema & De Kock, 2009, p. 11). Het is echter de vraag of burgers hiermee verschillen van de gemiddelde politicus. Bij de voordelen van referenda is naar voren gekomen dat het maar de vraag is of politici geen verborgen agenda hebben van stemmingen. Soms proberen politici het referendum ook te kapen door vooraf al conclusies te verbinden aan de uitslag (plebiscitair misbruik).

De huidige Nederlandse grondwet staat op gespannen voet met het referendum

De Nederlandse grondwet laat momenteel weinig ruimte voor het referendum. Uit artikel 50 van de grondwet volgt het representatieve stelsel in Nederland (*'De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk'*). In combinatie met artikel 67, derde lid van de grondwet (*'De leden van de volksvertegenwoordiging stemmen zonder last'*), waarin het stelsel van bevoegdheden is vastgelegd, zijn bindende referenda niet toegestaan. Een bindend referendum wil namelijk zeggen dat de volksvertegenwoordiging gebonden zou zijn aan de uitslag ervan. Dit zou een doorkruising van de aangestipte artikelen uit de grondwet betekenen. Momenteel is het in Nederland enkel mogelijk om niet-bindende, facultatieve, consultatieve referenda te houden. Het staat politici wel vrij om zich voor aanvang van een referendum te committeren aan de uitslag tot op bepaalde hoogte. Een zekere discretionaire ruimte moet blijven bestaan om binnen de constitutionele kaders te blijven. Voor een bindend referendum is een grondwetswijziging genoodzaakt.

Van het referendum gaat een conservatieve werking uit

De referendumpraktijk in meerdere landen laat zien dat het referendum nogal eens een conservatieve werking heeft. Deze stelling is vooral gebaseerd op de gevallen waarbij het referendum een niet te nemen obstakel bleek (Gilhuis, 1981, p. 86). Kiezers zouden bij het maken van hun keuze bij een referendum eerder geneigd zijn om 'nee' te stemmen in plaats van 'ja'. Hierdoor zou het referendum kunnen zorgen voor een onnodige vertraging bij de totstandkoming van wetgeving; het referendum heeft met andere woorden een remmende werking. Gilhuis (1981) geeft bij dit contra-argument wel aan dat het in zijn algemeenheid veel te ongenuanceerd is. Een moeilijkheid bij het beoordelen van de opvatting of een referendum een conservatieve werking heeft, is dat niet altijd even duidelijk is wat exact onder conservatieve werking wordt verstaan.

Wanneer het wordt opgevat als dat de status-quo gehandhaafd blijft bij het verwerpen van een voorstel, valt hier volgens Gilhuis voor in elk geval Zwitserland weinig tegen in te brengen. Een referendum dat wordt verworpen veranderd immers niets aan de huidige situatie. In dit verband moet echter wel worden opgemerkt dat wetten enkele jaren later opnieuw – in iets aangepaste vorm – kunnen worden voorgelegd aan het volk in een referendum. Een bekend Zwitsers voorbeeld is de invoering van het actief en passief vrouwenkiesrecht. In 1959 werd dit voorstel bij een grondwetsreferendum met grote meerderheid van stemmen verworpen. Dankzij een tweede referendum in 1971 werd alsnog tot de invoering van het vrouwenkiesrecht besloten (Gilhuis, 1981, pp. 86-87).

Bij een referendum biedt de techniek van vraagstelling te veel mogelijkheden tot het inbouwen van de gewenste antwoorden

Een van de belangrijkste elementen bij een referendum is de geformuleerde referendumvraag. In de vraag ligt de kern van de hele zaak besloten. In het debat over de argumenten pro- en contra-argumenten wordt de formulering van de vraagstelling vaak onder de nadelen geplaatst. Doorgaans wordt op twee problemen gewezen in relatie tot de vraagstelling. Op de eerste plaats is er de vrees voor de manipulatie van de vraagformulering (Bokma, 1997; De Geest, 1986; Beckers, 2005, p. 12). Men doelt hier op een vraagstelling waarbij antwoorden in een gewenste richting worden gestuurd. Een tweede probleem is de mogelijkheid tot een misleidende vraagstelling, waardoor kiezers zich vergissen bij het uitbrengen van hun stem (zie ook het eerst genoemde nadeel). De meeste verwarring ontstaat bij een vraagstelling waarbij de voorstanders ‘nee’ moeten stemmen en de tegenstanders ‘ja’. Een vraagstelling waarbij een besluit of wet moet worden ‘herroepen’ of ‘ingetrokken’ lokt zo’n verwarring uit. Dit kan verstrekkende gevolgen hebben voor de uitslag van een referendum (zie voor voorbeelden Butler & Ranney, 1994, p. 18). Teneinde problemen met de vraagstelling te voorkomen gaan er steeds meer stemmen op om een objectieve instantie in te schakelen voor de bewaking van de objectiviteit van de vraagstelling (Buelens, Hooghe, Lauwers, Pelleriaux & Stouthuysen, 1998).

De media en belangengroeperingen hebben veel invloed tijdens het referendumproces, waardoor er ruimte is voor demagogische manipulaties

Tijdens een referendumproces speelt zich op de voorgrond altijd een referendumcampagne af. In een referendumcampagne treden voor- en tegenstanders van een bepaalde zaak naar voren en trachten ze de kiezer te overtuigen van het gelijk van een keuze. De campagnevoerende belangengroeperingen zijn sterk afhankelijk van de berichtgeving in de media. De afgelopen decennia hebben de media zich ontwikkeld tot een ware machtsfactor in het politieke spel van niet te onderschatten importantie (Van Praag, 1999, p. 2). Geen enkele relevante belangengroepering kan het zich veroorloven een referendumcampagne op te zetten zonder een wel doordachte mediastrategie. De toegenomen macht van de media en belangengroeperingen kan gevaren met zich meebrengen. Zij kunnen een discussie een bepaalde kant in sturen en een sfeer creëren die ruimte laat voor demagogische manipulaties (Neijens & Van Praag, 1999).

3.2.3 De voor- en nadelen op de weegschaal

Een haast onmogelijke keuze: het beste van twee werelden willen

Als de zojuist gepresenteerde uiteenzetting van de voor- en nadelen van referenda iets laat zien, dan is het wel dat ze elkaar in evenwicht houden. Tegenover ieder voordeel van het gebruik van het referenduminstrument kan een nadeel worden geplaatst; andersom geldt hetzelfde verhaal. Op basis van de objectief aangedragen argumenten kan niemand echt honderd procent voor het gebruik van direct-democratische instrumenten zijn. Gelijktijdig kan niemand echt honderd procent voor het representatieve stelsel zijn. Deze argumentele spagaat, waarin het referendum zich bevindt, zorgt voor een sterke politisering van de materie. Partijen kunnen zich gemakkelijk op hun ideologische scheidslijnen ingraven. Het referendum wordt dan een soort stroman voor de expressie van fundamentele waarden. Voorstanders zullen vooral de zegeningen van het referendum benadrukken (zoals de directe expressie van de volkswil, de vergroting van politieke controle, de mogelijkheid voor minderheden om een meerderheid te worden, de uitschakeling van prestigeoverwegingen en machtsfactoren en de ontwikkeling van menselijk potentieel), de tegenstanders zullen vooral wijzen op de nadelen (geen afweging van meerdere belangen, gebrek aan bescherming van minderheden, het weglopen voor politieke verantwoordelijkheden door volksvertegenwoordigers, mogelijk geen zuivere stemmotieven en de simplificering en isolering van complexe politieke vraagstukken). Beide kampen kunnen met evenveel legitimiteit putten uit de poel van voor- en nadelen. Een oplossing voor het duivelse dilemma der voor- en nadelen ligt voor de hand: een combinatie van beide modellen; het representatieve en direct-democratische. Butler en Ranney merken in hun internationale standaardwerk '*Referendums around the World'* terecht op dat veel democraten eigenlijk het beste van de twee werelden willen. Zo willen zij stabiliteit die verandering toestaat, wanneer noodzakelijk, en een meerderheidsregel die tegelijk de rechten van (kwetsbare) minderheden beschermd. Deze democraten willen wetgeving waarin de belangen van zoveel mogelijk belanghebbenden zijn opgenomen, zodat al deze belanghebbenden een direct belang hebben bij de instandhouding van het systeem. Veel landen ondernemen, zoals later in dit onderzoek zal blijken, dan ook een queeste op zoek naar de ideale mix tussen representatieve en direct-democratische elementen. Tot op heden is de ideale mix niet gevonden, wat doet vermoeden dat het een langdurig, zo niet continue, proces is van wikken en wegen. Democratie is geen vast recept dat één-op-één overal kan worden ingevoerd. Het is niet perfect; het heeft constant onderhoud en reflectie nodig. Dit onderzoekt kijkt naar de mogelijke bijdrage van het referendum aan de Nederlandse democratie.

4. Hoe is de huidige democratische positie en het gebruik van het referendum in Nederland in typeren?

In dit hoofdstuk wordt de aandacht verlegd naar de Nederlandse referendumpraktijk en de positie van het referendum in het democratische bestel in Nederland. Concreet zal worden gekeken naar de volgende drie elementen: de democratische constellatie (plaatsing van het referendum binnen de democratische instituties), de situationele setting (specifieke omstandigheden tijd- en plaatsgebonden) en tot slot de culturele context (de voorkeuren en overtuigingen waar rekening mee moet worden gehouden). In de laatste paragraaf komen de belangrijkste bevindingen van de Nederlandse casus aan de orde.

4.1 Democratische constellatie

Deze paragraaf stelt de democratische constellatie van Nederland centraal, waarbij er speciale aandacht zal zijn voor de inpassing van het referendum binnen de Nederlandse democratische traditie. De democratische constellatie zal worden beschreven aan de hand van de eerder gepresenteerde democratiematrix van Hendriks (2006). Hierbij wordt eveneens ingezoomd op aspecten van leiderschap en burgerschap binnen de democratische setting, alsmede de sterke en zwakke kanten van consensusdemocratie . Bij de bespreking van het referendum wordt gefocust op de formele institutionele aspecten van het referendum in Nederland; het aantal en soort gehouden referenda. Zodoende kan de positie van het referendum binnen de democratische praktijk worden geduid.

4.1.1 Democratiemodellen in Nederland

Het Nederlandse dominante democratische model: consensusdemocratie

Bij de beschrijving van de probleemanalyse in het begin van dit onderzoek is de democratiematrix van Hendriks (2006) gepresenteerd. Door de direct-indirect en de aggegratief-integratief dimensie met elkaar te kruisen ontstaan vier democratiemodellen: de penduledemocratie, consensusdemocratie, kiezersdemocratie en participatiedemocratie. Zowel Hendriks (2006) als Lijphart (1999) concluderen dat het dominante democratische model in Nederland de consensusdemocratie is. Ter verduidelijking zullen de belangrijkste kenmerken en expressies van de consensusdemocratie in Nederland worden behandeld met de daarbij behorende sterktes en zwaktes. Vooraf is nog van belang te vermelden dat de vier genoemde modellen ideaaltypisch van aard zijn. Nergens ter wereld komen ze in hun zuivere vorm voor. De democratische praktijk laat zien dat er altijd sprake is van mengvormen van democratische modellen.

Veel mensen associëren een consensusdemocratie met consensus of overeenstemming. Deze terminologie is op het eerste gezicht ietwat verwarrend, aangezien een consensusdemocratie vaak is gebaseerd op een situatie van dissensus of verdeeldheid. Het is dan ook niet verwonderlijk dat consensusdemocratieën daar voorkomen waar een samenleving traditioneel verdeeld of verzuild is. De Nederlandse samenleving is zo'n traditioneel verzuilde samenleving, zoals in de probleemanalyse al naar voren kwam. Een lange tijd speelde het gehele sociale en maatschappelijke leven van mensen in de Nederlandse samenleving zich af in een van de vier zuilen: de socialistische, de protestants-christelijke, de katholieke en tot slot de liberale zuil (Lijphart, 2007, p.

37). De zuilenconstructie kwam in elk aspect van de samenleving terug. Zo had iedere zuil eigen sportverenigingen, omroepverenigingen, sportverenigingen, sportverenigingen en politieke partijen. Binnen de eigen zuil heerste een sterk 'wij'-gevoel. Contacten met mensen uit andere zuilen waren door deze verzuiling beperkt. Politieke leiders van de afzonderlijke zuilen wisten dat Nederland enkel bestuurd kon worden wanneer men actief op zoek ging naar consensus. Om dit te bereiken moest men moeite doen om elkaar te vinden en niet onnodig dwars te zitten. De boel moest als het ware bij elkaar worden gehouden, de verschillen gerespecteerd en de overeenkomsten gekoesterd. Het is een proces wat door Hendriks (2006, p. 82) wordt omschreven als schikken en plooien, geven en nemen, compromissen sluiten waar eenieder iets in kan vinden.

De op consensus gerichte houding in de maatschappij komt eveneens tot uiting in de institutionele patronen van een land. Intensief internationaal-vergelijkend onderzoek door de Nederlands-Amerikaanse wetenschapper Lijphart (1999) heeft tien institutionele punten van een consensusdemocratie opgeleverd. Deze punten zijn te verdelen in twee groepen. De eerste vijf punten behoren tot de *politics-executives dimension* (de uitvoerende en politieke machtsconstellatie op landelijk niveau), waarvan de gemeenschappelijke noemer *machtsspreiding* is. De volgende vijf punten behoren tot *federal-unitary dimension* (de machtsconstellatie van voorbij het regeringscentrum), waarvan de gemeenschappelijke noemer *machtsspreiding* is. Deze twee dimensies vullen elkaar aan in de context van een consensusdemocratie. Macht in een democratie is verdeeld en behoort dus niet tot een enkele groep. Om een grote macht uit te kunnen oefenen zijn meerdere partijen nodig. De tien punten van Lijphart (1999) zijn de volgende.

Politics-executives dimension

- *Machtsdeling in brede coalities*. In een consensusdemocratie wordt de macht gedeeld. Er zitten meerdere partijen in een regeringscoalitie. Zo bestaat de huidige Nederlandse regering uit de twee partijen, de VVD en het CDA, die regeren met gedoogsteun van de PVV.
- *Dualistische en evenwichtige verhoudingen tussen de uitvoerende macht en de volksvertegenwoordiging.* In een consensusdemocratie zijn de uitvoerende macht en de volksvertegenwoordiging onafhankelijk opererende organen met eigen taken en bevoegdheden die losstaand van elkaar wordt uitgeoefend. De diametrale situatie wordt monisme genoemd. Een monistisch systeem heeft als kenmerk dat de uitvoerende macht en de volksvertegenwoordiging sterk met elkaar verweven zijn en de regering of uitvoerende macht de dominante partij is. Dergelijke monistische verhoudingen zijn te vinden in een penduledemocratie.
- *Een plaatselijk meerpartijensysteem*. Een van de kenmerken van een consensusdemocratie is de aanwezigheid van een meerpartijensysteem. Hierbij gaat het in elk geval om meer dan twee partijen. De partijen vertegenwoordigen de verschillende groepen in de samenleving, hetgeen correspondeert met de verdeelde of verzuilde samenleving.
- *Een proportioneel vertegenwoordigend kiessysteem*. Dit is een kiessysteem waarbij het percentage behaalde zetels evenredig is met het percentage behaalde stemmen. Als een politieke partij zeventien procent van de stemmen behaald, heeft die partij ook recht op zeventien procent van het aantal

beschikbare zetels. Een van de gevolgen van dit kiessysteem is een veelvoud aan (kleine) partijen die één of meer zetels in de volksvertegenwoordiging weten te bemachtigen. Ter illustratie; in de Tweede Kamer der Staten-Generaal zijn vandaag de dag tien politieke partijen vertegenwoordigd.

- *Een corporatistisch belangengroepensysteem*. Het belangengroepensysteem in een consensusdemocratie is sterk gecoördineerd en gericht op compromissen. De diverse groepen zijn relatief gezien groot in omvang en klein in aantal. Verder hebben ze een hiërarchische en gespecialiseerde indeling en zijn ze zodoende lokaal maar vooral ook landelijk georiënteerd. De leiders van de belangengroepen voeren regelmatig onderling overleg alsmede overleg met vertegenwoordigers van de regering teneinde tot afspraken te komen die voor alle partijen bindend zijn.

Federal-unitary dimension

- *Gedecentraliseerd en federaal bestuur*. Het bestuur is meervoudig, geleed en complementair van karakter. De macht in een consensusdemocratie is verdeeld over meerdere lagere overheden; er is een situatie van non-concentratie van macht. Het centrale bestuur heeft niet de volledige macht over het non centrale bestuur. Door decentralisering en federalisering krijgt dit idee gestalte. Het Nederlandse staatsbestel wijkt op dit punt enigszins af van de te verwachten samenstelling. Nederland is geen federatie, maar een gedecentraliseerde eenheidsstaat. De macht is verdeeld over meerdere territoriale eenheden die binnen de eenheidsstaat zelfstandige bevoegdheden hebben. De decentrale overheden zijn wel verplicht om uitvoering te geven aan regelgeving afkomstig van het centrale bestuur.
- *Evenwichtig bicameralisme*. Consensusdemocratieën hebben de beschikking over twee Kamers, de wetgevende macht, met een gelijkwaardige machtsverdeling. De Kamers zijn om in de woorden van Lijphart (1999) te spreken symmetrisch ten opzichte van elkaar. Verder worden de twee Kamer ook dezelfde manier gekozen. Lijphart (1999) noemt Kamers die op eenzelfde manier gekozen worden congruent. De Nederlandse Staten-Generaal voldoet aan deze voorwaarden, aldus Lijphart (1999, p. 206).
- *Constitutionele vastigheid*. De democratische praktijk laat twee situaties zien met betrekking tot de grondwet. In de eerste situatie dient de grondwet als een hogere wet waaraan ook het parlement gebonden is, en die niet met een simpele meerderheid kan worden aangepast; een rigide grondwet die door gekwalificeerde meerderheidseisen wordt beschermd. De tweede situatie is er een waarin een meerderheid van het parlement de hoogste en soevereine wetgever is; een flexibele grondwet die door een meerderheid kan worden geamendeerd. Het eerste doet zich voor in een consensusdemocratie als Nederland, in het tweede geval gaat het om een land met een majoritair systeem als het Verenigd Koninkrijk of Nieuw Zeeland.
- *Externe grondwetstoetsing*. De wetgever velt zelf geen oordeel over de grondwettelijkheid van de wetgeving in een democratie gericht op consensus. De gedachte hierachter is dat als het parlement zelf beslist over de grondwettelijkheid van haar eigen wetgeving, het te gemakkelijk is om in haar

eigen voordeel te oordelen in het geval van twisten. De toetsing van wetgeving aan de grondwet wordt daarom in de regel overgelaten aan (speciale) rechtbanken. Ook op dit punt verschilt de Nederlandse democratie. Op grond van artikel 120 van de Nederlandse grondwet treedt de rechter niet in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten en verdragen. De Nederlandse grondwetgever heeft er voor gekozen om het oordeel over de grondwettelijkheid van verdragen bij de wetgever neer te leggen. De wetgever heeft een primaat van de burger gekregen en kan ter verantwoording worden geroepen. Een rechter hoeft en kan geen verantwoording afleggen aan het volk, zo is de redenering.

- *Een van de regering onafhankelijk opererende centrale bank*. Centrale banken kunnen een grote rol spelen in het politieke en beleidsproces. Dit komt door hun regulerende taak in het monetaire beleid: het vaststellen van de rente en de hoeveelheid geld dat in omloop wordt gebracht. Hierdoor hebben ze invloed op prijsstabiliteit, inflatie en indirect ook werkgelegenheid en economische groei. Verder houden de centrale banken zich bezig met de financiën van de staat: het financieren van tekorten, het uitgeven van staatsobligaties en het drukken van geld (Lijphart, 1999, pp. 233-234). Door de centrale bank onafhankelijk van de regering te maken wordt de macht in een samenleving verder verdeeld, een van de belangrijkste kenmerken in een consensusdemocratie. De Nederlandse centrale bank heeft, net als alle eurolanden, een grote mate van onafhankelijkheid. Deze onafhankelijkheid is dwingend vastgelegd in het Verdrag van Maastricht uit 1992 en geldt als harde eis voor alle landen willen toetreden tot de eurozone (McCormick, 2008).

Leiderschap en burgerschap in de consensusdemocratie

De Nederlandse democratie beschikt over veel institutionele kenmerken van een consensusdemocratie, zoals hiervoor is aangetoond. De institutionele kenmerken hebben een uitwerking op andere kenmerken van de Nederlandse samenleving. Twee van deze kenmerken zullen nu kort worden behandeld; te weten leiderschap en burgerschap in de consensusdemocratie. Ten eerste leiderschap in de consensusdemocratie. Leiderschap in een consensusdemocratie is gematigd en weinig expressief. In verkiezingstijd ontstaan er wel spanning op leiderschapsgebied, die wordt aangewakkerd door de steeds groter wordende invloed van de media alsmede de personalisering van de politiek (Hendriks, 2006, p. 93). Deze spanning wordt vooral na verkiezingstijd afgeremd door de formele en institutionele kenmerken van de consensusdemocratie. Eerder was te lezen dat de regeringsmacht in coalities wordt gedragen. De regeringsmacht is door de coalitieconstructie verdeeld over meerdere personen. Zonder de steun van een coalitiepartner is er geen regering meer. De voorzitter van een regering, de minister-president, fungeert dan ook als een *'primus inter pares'*, eerste onder zijns gelijken. Het leiderschap is dan ook gematigd en verdeeld over meerdere kleine partijen. De minister-president moet er vooral voor zorgen dat de boel bij elkaar wordt gehouden. Men hoeft als partij niet eens een verkiezing te winnen om toch bestuursmacht te kunnen dragen. Kijk maar naar de huidige coalitie in Nederland. Een van de twee regeringspartijen, het Christen-Democratisch Appèl (CDA), is bij de afgelopen verkiezingen bijna gehalveerd. Toch draagt deze partij een aanzienlijke regeringsverantwoordelijkheid. Omdat partijen bijna altijd op elkaar zijn aangewezen is een goede verstandhouding tussen partijen en personen van essentieel belang. Je

moet met elkaar nog door één deur kunnen. Een goede bestuurder in een consensusdemocratie dient daarom te beschikken over goede overleg- en onderhandelingsvaardigheden (Hendriks, 2006, p. 93). De afgelopen jaren is het issue van leiderschap steeds meer op de voorgrond getreden. Met de komst van de personalistische Pim Fortuyn op het politieke toneel in Nederland werd het traditionele leiderschapsbeeld in de consensusdemocratie opgeschud. Na de moord op Pim Fortuyn op 6 mei 2002 verdween het weer naar de achtergrond, om met de opkomst van Geert Wilders weer in het spotlicht te komen. Deze politici en hun partijen verzetten zich tegen de vermeende kloof tussen de politiek, politiek leiderschap en de wil van het volk, die zo kenmerkend is voor de consensusdemocratie (Vossen, 2009).

Ten tweede burgerschap in de consensusdemocratie. In de ideaaltypische consensusdemocratie heeft de burger twee onderscheidende rollen, die van *toeschouwer* en *inspreker* (Hendriks, 2006, p. 95). De rol van de toeschouwer verwijst naar het gegeven dat de burger op gezette tijden wordt betrokken bij het politieke proces. De rol van de toeschouwer is relatief passief van aard. Burgers kiezen hun volksvertegenwoordigers, die vervolgens het gros van het besluitvormende werk voor hun rekening nemen. In de tussentijd volgen de burgers de verrichtingen van hun volksvertegenwoordiging en spreken bij de eerstvolgende verkiezingen een oordeel uit over de door de vertegenwoordiging geleverde prestaties. Men kan tweeledig aankijken tegen de toeschouwersrol van de burgers. Met een negatieve bril op zal men zien dat burgers lui en met enige misplaatste desinteresse kennis nemen van wat zich allemaal afspeelt in de Haagse kaasstolp. Een positiever beeld ontstaat wanneer men de rol van de burger definieert als zijnde toekijkend, afwachtend, analyserend en met respect voor de vertegenwoordiging. Ook de rol van inspreker is aanwezig. Het concept van inspreker impliceert volgens Hendriks (2006, p. 95) een verschil tussen *insiders* en *outsiders*. De *insiders* zijn in feite vertegenwoordigers van politieke partijen, maatschappelijke en professionele instanties, ofwel belangenbehartigers, die behoren te weten wat goed is voor hun eigen achterban. De *outsiders* kunnen van tijd tot tijd iets toevoegen aan het werk van de *insiders*. De *insiders* stellen de *outsiders* verschillende instrumenten ter beschikking om iets toe te kunnen voegen aan het werk van de *insiders*. Hierbij moet worden gedacht aan middelen van inspraak, participatie en consultatie. De *insiders* blijven de primaire belangenbehartiger. Dit past binnen de hiërarchische mentaliteit tussen burger en vertegenwoordiger in de consensusdemocratie. In de Nederlandse context kwam het hiërarchische voorheen sterk tot uitdrukking in de verschillende zuilen. Burgers waren erg loyaal en volgzaam ten aanzien van de leiders van de eigen zuil en hadden niet zo de behoefte om hun eigen mening te uiten. Dit sentiment is echter aan het omslaan. De betekenis van de zuilen in de maatschappij is verminderd, steeds minder mensen zijn lid van maatschappelijke en professionele instanties. De overheid en haar maatschappelijke partners worden steeds vaker gezien als bevoogdende instituties die het volk niet meer serieus nemen. De toevoeging van het referenduminstrument zou dit bezwaar deels weg kunnen nemen.

Sterke en zwakke kanten van de consensusdemocratie

Elk democratiemodel heeft zijn sterke en zwakke kanten. Hieronder worden de belangrijkste sterke en zwakke kanten van de consensusdemocratie aangestipt. De belangrijkste kwaliteit van de consensusdemocratie is

volgens Hendriks (2006) de beheerste integratie van normen en waarden bij het zoeken naar oplossingen (Hendriks, 2006). Tijdens de zoektocht naar oplossingen voor problemen is er niet een persoon of instantie die zegt wat er moet gebeuren. Er spelen altijd gelijktijdig meerdere belangen een rol. Te midden van deze belangen, meningen en opvattingen gaat men op zoek naar oplossingen die op een breed draagvlak kunnen rekenen en waarin dus rekening is gehouden met meerdere belangen, zowel van *insiders* als van *outsiders*. De zoektocht naar consensus gaat voor de snelheid van handelen. Dit laatste is een mogelijke valkuil van de consensusdemocratie. Door met zoveel partijen te overleggen en onderhandelen, bestaat het gevaar te verzanden in een ellenlange overlegcyclus zonder einde. Het bestuur kan dan niet echt doorpakken. Toch biedt het consensusmodel nog een voordeel en dat is geen overhaaste fixatie op een bepaalde oplossingsrichting. Meerdere partijen betekent ook meerdere visies die van elkaar afwijken; kortom meer alternatieven. Andersdenkenden worden ook gehoord waardoor het probleemoplossend vermogen niet een kant in geduwd wordt maar juist veel diffuser is, hetgeen kan leiden tot een creatiever beleid (Hendriks, 2006, p. 100). Met zoveel partijen die op enigerlei manier betrokken zijn bij de besluitvorming is het overzicht voor buitenstaanders lastig te zien. Welke partijen praten allemaal mee? Wat hebben al die partijen te zeggen? Welke compromissen zijn er gesloten? Welke overwegingen zijn buiten beschouwing gelaten? Het zijn vragen die voor een complex besluitvormingsproces moeilijk te beantwoorden zijn. Bestuurders zouden op dit punt van transparantie nog een slag kunnen maken. Veel consensusdemocratieën hebben een ingebouwd allergie voor populisme en unilateralisme en al te sterk autoritair leiderschap. Dergelijke zaken passen niet in een democratie die gericht is op samenwerking, wederzijds respect en de boel bij elkaar houden. Populisme en autoritair leiderschap worden daarnaast in veel Europese landen nog in verband gebracht met de verschikkingen van de Tweede Wereldoorlog. Toch dringen noties van populisme en leiderschap steeds vaker voor in de Nederlandse democratie (zie Vossen, 2009).

De belangrijkste sterkte en zwakte van de consensusdemocratie zijn volgens Hendriks (2006, p. 101) respectievelijk een beheerste integratie/samenwerking en overdadige complexiteit/stroperigheid. In het verlengde van deze spanning zijn er tal van andere sterktes en zwaktes, waarvan een groot aantal in deze paragraaf aan de orde zijn gekomen. In de onderstaande tabel staan ze nog eens opgesomd.

Figuur 3: sterktes en zwaktes consensusdemocratie (Hendriks, 2006, p. 101)

Sterktes consensusdemocratie	**Zwaktes consensusdemocratie**
Beheerste integratie, samenwerking	Stroperigheid, samenklontering
Proportionele representativiteit	Doorwerking verkiezingen
Draagvlak in beleidsnetwerken	Verantwoording in politieke instituties
Bestuurlijke expertise	Technocratie, expertocratie
Pacificatie en accommodatie	Vermijdings- en struisvogelgedrag
Integrale beleidsprogramma's	Compromisbeleid
Zorgzaamheid	Paternalisme

Het Nederlandse model: de derde weg van associaties

De consensusdemocratie voert de boventoon in Nederland. Al eerder is gesteld dat de vier democratiemodellen ideaaltypen zijn die in de praktijk nauwelijks in hun onversneden zuiverheid voorkomen. Ook voor de casus Nederland is dit het geval. Naast de consensusdemocratie zijn er in de Nederlandse democratische praktijk ook sporen van de participatiedemocratie waar te nemen. Omdat de participatiedemocratie de ondertoon voert in Nederlandse democratie, zal dit democratiemodel hier slechts globaal worden behandeld.

Het onderscheidende kenmerk van de participatiedemocratie is dat de democratie van onderop en op een interactieve manier vorm krijgt. De democratie moet gestalte krijgen door een actieve participatie van alle burgers zelf, die allen volledig elkaars gelijke zijn. Met deze gedachte staat de participatiedemocratie lijnrecht tegenover de consensus- en penduledemocratie. Volksvertegenwoordigers en allerlei maatschappelijke en sociale instanties behoren de belangen van burgers niet te behartigen, dit moeten de burgers zelf doen in een sociaal interactieproces (Hendriks, 2006, p. 125). Het proces van besluitvorming, het uitdenken en overwegen in de participatiedemocratie is veel belangrijker dan het feitelijke besluit zelf. Van belang is dat na een deliberatie de neuzen dezelfde kant op wijzen. Dit kan soms een uiterst lang en moeizaam proces zijn. Van de vier democratiemodellen loopt de participatiedemocratie tegen de meeste praktische bezwaren aan. Het is moeilijk, zo niet vrijwel onmogelijk om zowel de direct als integratieve dimensies van democratie op grote schaal toe te passen. Dit is de reden dat de participatiedemocratie nergens ter wereld een dominante rol speelt. Men moet goed zoeken om in de realiteit voorbeelden van de participatiedemocratie in actie te vinden. Voorbeelden zijn te vinden bij Nieuwe Sociale Bewegingen (waaronder de antiglobaliseringsbeweging, de beweging voor homorechten, vrouwenrechten en mensenrechten), de Israëlische kibboets, het zelfbestuur in de klassieke Atheense stadsstaten en de Braziliaanse stad Porto Alegre (De Sousa Santos, 1998).

Om de kenmerken van de participatiedemocratie schematisch in beeld te krijgen maakt Hendriks (2006, p. 134) gebruik van een raamwerk dat sterk is geïnspireerd op het institutionele tien punten model van Lijphart (1999) met de *politics-executives dimension* en de *federal-unitary dimension*. De twee dimensies hebben een andere naam gekregen en beschikken over vier punten in plaats van de vijf in het model van Lijphart. De politics-executives dimensie wordt de dimensie ‘politiek-executief’, de federal-unitary dimensie wordt de dimensie ‘delen-geheel’. Vooral de tweede dimensie wijkt af van het model van Lijphart. De reden hiervoor ligt voor de hand. Nergens ter wereld is de participatiedemocratie het overkoepelende of dominante democratische model. Het is een fluïde verschijnsel dat hier en daar wisselend te vinden is. De twee dimensies worden door Hendriks (2006, p. 134) als volgt ingevuld:

Dimensie politiek-executief

- *Kleinschalig bestuur*. De polis of gemeenschap is klein maar fijn. Hoe kleiner het bestuur hoe fijner dit is.

- *Collectief uitvoeringsbestuur*. Het besturen is collectief en *hands-on*. Een concrete situatie vraagt om een concrete actie. Alle politiek is iets lokaals. Eenieder moet erbij worden betrokken.
- *Collectief verantwoordingsbestuur*. De personen die behoren tot een gemeenschap kijken voortdurend mee en eisen tussentijdse en herhaalde verantwoording.
- *Ideationele convergentie*. De gedeelde ideeën en idealen rondom het algemeen belang zorgen voor afstemming en geconcentreerde actie.

Dimensie delen-geheel

- *Vrijwillige samenvloeiing van onderop*. Meerdere op zichzelf staande autonome eenheden zijn vrijwillig betrokken op het geheel.
- *Holistische consensus*. Het geheel is veel meer dan de som der delen. Het collectieve geheel is zin- en betekenisgevend.
- *Radicale loyaliteit*. *Loyality* en *voice* hebben de voorkeur boven *exit* en afsplitsing.
- *Collectivistische zelfverdediging.* De belangen worden op groepsniveau verdedigd onder het credo *united we stand, divided we fall*.

Zichtbaarheid in Nederlandse democratie

De participatieve elementen in de Nederlandse democratie zijn te vinden op lokaal niveau in het wijkgericht werken onder de noemers 'coproductie' en 'interactieve beleidsvorming' (zie onder meer De Graaf, 2007; Michels & De Graaf, 2010). Steeds vaker worden burgers namelijk op een velerlei wijze betrokken bij de vorming van nieuw beleid. Ook spelen allerlei maatschappelijke en sociale actoren een importante rol in het beleidsproces. De link tussen de consensus- en participatiedemocratie heeft Hendriks (2006) *de derde weg van associaties* genoemd. Dit kan het beste omschreven worden als een democratievariant waarin een belangrijke rol is weggelegd voor associaties op het middenveld tussen de burgers en staat, ofwel de derde sector. Deze associaties zijn verenigingen opgericht door burgers die door een intensieve samenwerking problemen en belangen pogen te integreren. In de loop der tijd hebben veel associaties zich doorontwikkeld tot professionele organisaties die zich een meer vertegenwoordigende rol hebben laten aanmeten. Het element van zelforganisatie is hierdoor deels uitgehold. Er heeft zich een verandering voorgedaan van een participatie in de richting van consensus. Echter, de kern van de participatiedemocratie is als een soort rizoom of onderstroom nog altijd aanwezig in de Nederlandse samenleving. Van tijd tot tijd ontpopt zich een kiem in de vorm van een nieuw lokaal initiatief of project, al dan niet in samenwerking met de lokale overheden, om nieuwe problemen of issues op te pakken en op te lossen.

De sterke en zwakke kanten van de participatiedemocratie

De belangrijkste kwaliteit van de participatiedemocratie is dat het streeft naar eenheid en gemeenschappelijkheid (Hendriks, 2006). Het primaire doel is iedereen te betrekken bij de besluitvorming en net zo lang in een machtsvrije situatie als gelijken te delibereren totdat een eendrachtige overeenstemming is bereikt. Wanneer dit ideaal bereikt wordt is er sprake van een gemaximaliseerd draagvlak. Tegenover deze

kwaliteit kan het vraagteken van de praktische haalbaarheid worden geplaatst. Zijn burgers wel bereidt en in staat om altijd maar deel te nemen aan een besluitvormingsproces? Hebben ze geen betere dingen te doen? Kan iedereen wel in een machtsvrije dialoog deelnemen aan het deliberatieve proces? Een van de zwaktes van de participatiedemocratie is de vaak gepaard gaande oeverloosheid, het niet kunnen komen tot tijdige besluiten en afspraken. Door de open structuur kan het besluitvormingsproces anarchistische trekjes gaan vertonen. Daar waar een snelle besluitvorming gewenst en noodzakelijk is kan dit voor problemen zorgen. Verder is er altijd het gevaar van uniformering. De uniformering ontstaat wanneer collectieve belangen boven individuele belangen en vrijheden worden geplaatst. Volkssoevereiniteit kan in een dergelijk geval uitmonden in een vorm van volkstirannie, zoals ten tijde van de Franse revolutie, waardoor andersgestemden ten behoeve van het collectief worden gestraft. De participatiedemocratie is daarentegen wel goed in staat om de andere democratiemodellen (als minor) positief aan te vullen en beter te laten functioneren (Hendriks, 2006, p. 144). In het geval van de Nederlandse consensusdemocratie kan de participatiedemocratie een positieve bijdrage leveren aan het besef dat maatschappelijke en politieke partijen niet alle relevante kennis in huis hebben. Daarom is het belangrijk dat deze partijen in gesprek blijven met hun achterban aan de basis. Hierdoor ontstaat een volledig beeld. Dit is de kracht van die deze vorm van democratie heeft in Nederland. De participatiedemocratie is allergisch voor onderscheid en uitzonderlijkheid. Deze waarden staan op gespannen voet met de gelijkheid die deze democratievorm nastreeft.

4.1.2 Referenda in Nederland

Nu verduidelijkt is hoe de Nederlandse democratische structuur in elkaar zit wordt de aandacht verplaatst naar het hoofdonderwerp van dit onderzoek: het referendum. In deze paragraaf staat de *positie* van het referenduminstrument binnen de hiervoor geschetste Nederlandse democratische context centraal. Zijn er in Nederland ooit referenda gehouden? Wanneer en waar zijn die referenda gehouden? Om wat voor soort referenda gaat het eigenlijk? Ter illustratie en verduidelijking zal op een aantal belangrijke referenda worden ingezoomd. Belangrijke aspecten van deze referenda zullen worden besproken. Dit voorkomt tevens dat deze paragraaf in een simpele statistische opsomming transformeert.

Nationale referenda in de Bataafse Republiek

Het eerste referendum op het Nederlandse grondgebied vond plaats in het jaar 1797, ten tijde van de Bataafse Republiek. De aanloop naar dit referendum begint in januari 1795 (Klijnsma, 2005, p. 27). Op dat moment vond in Nederland een omwenteling plaats. De toenmalige stadhouder, Willem V, vluchtte naar Engeland, waarmee het staatkundige systeem uit elkaar viel. De onderdrukte en deels verslagen patriottenpartij nam de macht in Nederland over. Het volk zou de macht weer in eigen handen krijgen. Om te beginnen werd in januari 1796 de Nationale Vergadering voor de nieuwe Bataafse Republiek voor het eerst bijeen geroepen. Deze vergadering bestond uit vertegenwoordigers van alle mannen van 20 jaar en ouder (Sas, 2005). De Nationale Vergadering had als taak te komen tot een constitutie voor de jonge republiek. Het bleek lastig om een snelle overeenstemming te bereiken. Zo waren er in een vroegtijdig stadium hevige discussies over de te hanteren staatsvorm. De Nationale Vergadering was verdeeld in twee kampen. De radicalen waren voorstander van een

federatieve staatsvorm, de moderaten van de eenheidsstaat. Ondanks deze tegenstellingen slaagde men er in om binnen één jaar met een voorstel voor een grondwet te komen. Dit voorstel werd op 10 mei 1797 goedgekeurd door de Nationale Vergadering. Met de goedkeuring van de grondwet door de Nationale Vergadering traden de 918 artikelen nog niet in werking (Banner, 1936). In artikel 144 van het Regelement van de Nationale Vergadering was een decisief referendum over de constitutie opgenomen. Het referendum werd op 8 augustus 1797 gehouden (Klijnsma, 2005, p. 29). Met een overgrote meerderheid – 108.761 stemmen tegen en 27.955 stemmen voor – werd het grondwetsvoorstel verworpen.

Met de negatieve referendumuitslag belandde de discussie over de constitutie in een impasse. Deze werd doorbroken dankzij een jacobijnse staatsgreep. De radicale democraten grepen op 22 januari 1798, met steun van de Franse bezetter, de macht en verdreven hun tegenstanders uit de Nationale Vergadering (Klijnsma, 2005; Sas, 2005). Vanaf dat moment ging de Nationale Vergadering door het leven als de Constituerende Vergadering. De Constituerende Vergadering zette een nieuwe constitutionele commissie aan het werk om op grond van unitaristische en democratische beginselen een nieuwe grondwet of Staatsregeling te ontwerpen. Al in maart 1798 was het nieuwe voorstel gereed en kon het opnieuw aan de burgers in een referendum worden voorgelegd. Het nieuwe voorstel was veel korter dan de eerdere versie uit 1797. De unitaristische en democratische beginselen waren consequent toegepast in het voorstel (Klijnsma, 2005). Het referendum over de nieuwe grondwet vond plaats op 23 april 1798. Dit keer was de uitslag positief. 153.913 stemgerechtigden steunden het voorstel; 11.597 burgers stemden tegen het voorstel. De uitslag vertoont echter een ietwat vertekend beeld. Dit komt vanwege zuiveringen in het aantal kiesgerechtigde burgers. Zo waren onder meer de radicalen, voorstander van een federatieve staatsvorm, uitgesloten van stemming. Een analyse van de stemmen in drie Friese gemeenten door Klijnsma (2005) doet vermoeden dat de ja-stemmers van 1797 waren weggezuiverd en de nee-stemmers uit 1797 de ja-stemmers in 1798 waren. Strik genomen was er geen sprake van een eerlijk en zuiver democratisch referendum.

Het nationale referendum over het Grondwettelijk Verdrag voor de Europese Unie

Op woensdag 1 juni 2005 vond in Nederland een raadplegend referendum plaats over het Grondwettelijk Verdrag voor de Europese Unie (Van Zwam, 2009). Dit was het eerste nationale referendum in het huidige Nederland. Het initiatiefwetsvoorstel dat het referendum mogelijk maakte was afkomstig van de Tweede Kamerleden Niesco Dubbelboer (PvdA), Boris van der Ham (D66) en Farah Karimi (GroenLinks). De vraag die aan de burger werd gesteld was de volgende: '*Bent u voor of tegen instemming door Nederland met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa?'* (Parlement & Politiek, 2011b). Een meerderheid van de kiezers (61,6%) was tegen instemming door Nederland met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. De opkomst bij het referendum was met 63,3% onverwacht hoog (Parlement & Politiek, 2011b). Met het nee van de Nederlandse en de Franse burgers – die zich drie dagen eerder ook tijdens een nationaal referendum in meerderheid tegen het Grondwettelijk Verdrag hadden uitgesproken – was het Grondwettelijk Verdrag in haar huidige vorm van de baan (Nijeboer, 2005).

Het Grondwettelijke Verdrag moest alle sinds het begin van de Europese Unie (EU) gesloten verdragen vervangen. Een van de belangrijkste elementen in het verdrag was de codificatie van grondrechten van Europese burgers. Verder waren in het verdrag afspraken gemaakt over de grondbeginselen, de instellingen, de besluitvormingsprocedures en het beleid van de Europese Unie (Steur, 2005; Europese Grondwet, 2005). De primaire reden voor het opstellen van het verdrag was de verbetering van de bestuurbaarheid van de Europese Unie. Het verdrag moet worden bezien in het kader van een uitbreiding van de EU met tien nieuwe lidstaten in 2004. Door deze uitbreiding werden de besluitvormingsprocessen die waren omgeven met unanimiteit op zijn zachtst gezegd problematisch. Om deze reden werden in het jaar 2001 de eerste stappen gezet om te komen tot een Grondwettelijk Verdrag (Steur, 2005; Nijeboer, 2005).

Tijdens een bijeenkomst van de Europese Raad in Laken, op 15 december 2001, werd de Europese Conventie ingesteld. Deze conventie had als specifiek doel meegekregen de EU democratischer, transparanter en efficiënter te maken (Steur, 2005). In februari 2002 begon de conventie, die bestond uit vertegenwoordigers van nationale regeringen, nationale parlementen, het Europees Parlement, de Europese Commissie, de regeringen van de kandidaat-lidstaten en vertegenwoordigers, aan haar werkzaamheden. Ruim een jaar later werd de ontwerptekst voor het Grondwettelijk Verdrag voorgelegd aan de lidstaten. De EU-lidstaten ondertekenden het verdrag op 29 oktober 2004. Met het zetten van de handtekening was de inwerkingtreding van het verdrag nog geen voldongen feit (Steur, 2005). Nadat het Europees Parlement had ingestemd met het verdrag moesten de lidstaten het verdrag eerst nog ratificeren voor 1 november 2006. De ratificeringswijze verschilde van land tot land. Zo waren tien landen, waaronder Nederland, voornemens een verdragsreferendum te houden, waarbij zou moeten worden gestemd over de parlementaire goedkeuring voor het verdrag. De overige landen bewandelden overwegend enkel een parlementair goedkeuringstraject (Nijeboer, 2005; Steur, 2005).

Het Nederlandse referendum over het Grondwettelijk Verdrag is ontsprongen op 30 oktober 2002. Op deze dag werd de motie-Timmermans ingediend door PvdA Tweede Kamerlid en lid van de Europese Conventie Frans Timmermans (Nijeboer, 2005). De strekking van de motie was dat een referendum zou moeten worden gehouden over de uitkomsten van de Europese Conventie. Met een krappe meerderheid werd de motie op 5 november aangenomen door de Tweede Kamer. Het toenmalige demissionaire kabinet-Balkenende I zag niets in een referendum en hiermee leek het referendum van de baan (Steur, 2005). Op het nee van het kabinet besloten de Kamerleden Karimi, Dubbelboer en Van der Ham op 20 mei 2003 zelf een initiatiefwet in te dienen teneinde een referendum alsnog mogelijk te maken. Het wetsvoorstel kreeg op 25 november 2003 de steun van de Tweede Kamer. De intentie was het referendum gelijktijdig te houden met de verkiezingen voor het Europees Parlement op 10 juni 2004. De uiteindelijke tekst van het Grondwettelijk Verdrag liet echter langer op zich wachten. Daarom moest een novelle door de Kamer worden aangenomen om de datum te verplaatsen (Nijeboer, 2005; Steur, 2005).

Omdat het referendumvoorstel in de vorm van een initiatiefwet werd gegoten moest ook de Eerste Kamer zich een oordeel vormen. Vooraf was de verwachting dat de Eerste Kamer de wet zonder meer zou accorderen. De wet en de novelle zouden op 18 januari 2005 in stemming worden gebracht (Steur, 2005). Echter, de VVD-fractie in de Eerste Kamer was intern verdeeld over de kwestie. Daarom werd de stemming met een week uitgesteld. Het wetsvoorstel en de novelle kregen op 25 januari 2005 de benodigde meerderheid. Enkel de christelijke partijen stemden tegen (Steur, 2005).

Lokale referenda: een sterk ontwikkelde praktijk

Op nationaal niveau zijn er niet veel referenda geweest in Nederland. In het voorgaande is te lezen dat Nederland sinds de Bataafse Republiek slechts een maal een nationaal referendum heeft gehad. Met recht kan dan ook worden gesteld dat de nationale referendumpraktijk in Nederland nauwelijks ontwikkeld is. Daarom wordt de blik verlegd naar lokale referenda in Nederland. Het zal blijken dat de referendumpraktijk in Nederland op lokaal niveau veel levendiger is dan op nationaal niveau.

Het eerste lokale referendum in zijn moderne betekenis in Nederland stamt uit het jaar 1912 (Van Holsteyn, 1996, p. 129; Steur, 2005, p. 23; Relatie kiezers-beleidsvorming, 1985, p. 145). Dit referendum te Naarden werd gehouden omdat het besluit tot afschaffing van de kermis in die gemeente tot veel protesten had geleid. De gemeenteraad van Naarden ontving begin 1912 van vooraanstaande burgers het verzoek de kermis af te schaffen. Het verzoek was voorzien van ruim 100 handtekeningen, afkomstig van personen met gezag en invloed als de predikant en diverse doctoren. Hun belangrijkste bezwaar was het late tijdstip van de kermis. Dit had volgens die indieners tot gevolg dat lieden in bandeloosheid en dronkenschap aan het feesten waren (Steur, 2005, p. 23). De gemeenteraad besloot hierop de kermis af te schaffen. Dit besluit leidde tot onvrede onder de burgers, die op hun beurt een verzoek bij de gemeenteraad indienden om de kermis te behouden. Dit verzoek was voorzien van maar liefst 350 handtekeningen. De raad en het college van burgemeester en wethouders legden dit verzoek naast zich neer. Nogmaals dienden de burgers daarom een verzoek in. Om een dreigende storm van wanordelijkheden af te weren werd een referendum uitgeschreven (Steur, 2005, p. 24). Er stonden twee vragen centraal in dit referendum. De eerste vraag had betrekking op de wenselijkheid van de Naardensche kermis. De tweede referendumvraag ging over het tijdstip waarop de burgers eventueel een kermis wensten te hebben. De uitslag was in het voordeel van de voorstemmers; de kermis bleef bestaan. Het tijdstip van de kermis werd wel vervroegd (Steur, 2005, p. 24; Relatie kiezers-beleidsvorming, 1985, p. 145).

Het Naardens referendum genereerde veel aandacht in de media en politiek. Het onderwerp werd besproken in de Tweede Kamer. Enkele Kamerleden vroegen zich openlijk af of de gemeente Naarden niet in strijd met de grondwet en gemeentewet had gehandeld. Artikel 45 van de gemeentewet zei duidelijk dat de leden van de gemeenteraad zonder last of ruggespraak met anderen moesten stemmen. Desondanks bleef de uitslag van het referendum overeind staan (Steur, 2005 p. 25). Twee jaar later, in 1914, wilde de Overijsselse gemeente Almelo eveneens een referendum houden over de lokale kermis. Dit keer werd wel door hogerhand ingegrepen; de Kroon vernietigde het besluit vanwege vermeende strijdigheid met artikel 45 van de

gemeentewet. Het Koninklijk Besluit van 24 december 1914 gold een lange tijd als blokkade voor het houden van een lokaal referendum. Pas in de jaren zeventig van de twintigste eeuw werd voor het eerst weer een referendum op gemeentelijk niveau gehouden (Steur, 2005, p. 25).

De referenda van de jaren zeventig gingen overwegend over herindelingsvraagstukken. Het eerste herindelingsreferendum was het referendum in Warnsveld in 1972. Dit was niet de eerste keer dat het item Warnsveld op de politieke agenda stond. In 1921 verzocht de buurgemeente Zutphen het college van gedeputeerde staten om de grens met Warnsveld te wijzigen. Het verzoek vond geen doorgang, maar de gemeente Warnsveld verloor in 1950 wel 216 hectare grond aan de gemeente Zutphen. Halverwege de jaren zestig van de twintigste eeuw ontstond tevergeefs het eerste plan tot een gemeentelijke herindeling. In 1970 werd een nieuwe poging ondernomen door gedeputeerde staten. Dit tweede plan behelsde een volledige opheffing van de gemeente Warnsveld. Een deel van het grondgebied van Warnsveld zou bij de gemeente Vorden worden gevoegd, het andere deel bij Zutphen (Steur, 2005, p. 35). De burgers mochten in een lokaal raadplegend referendum hun mening geven over de herindelingsplannen. Een overweldigende zesennegentig procent van de bevolking sprak zich in het referendum uit tegen de herindeling. Achteraf had het gemeentebestuur van Warnsveld kritiek op de opzet van het referendum. Het allerbelangrijkste punt van kritiek had betrekking op de vraagstelling. Deze beperkte zich enkel tot de vraag of men voor of tegen opheffing van de gemeente Warnsveld was. De vraagstelling zou hiermee onvoldoende diepgang hebben getoond; er waren immers geen mogelijkheden voor alternatieven ingebouwd.

Vier jaar later kwam de herindeling in Warnsveld nogmaals op de politieke agenda te staan. Gedeputeerde staten wilde een mogelijke herindeling nogmaals bestuderen. Een jaar later werd op verzoek van de Minister voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties begonnen aan een nieuw plan voor de opheffing van de gemeente Warnsveld. De ontwerpregeling werd op 16 november 1977 naar de gemeenteraden opgestuurd. De gemeente Warnsveld zou volgens deze regeling deels op moeten gaan in Zutphen en Vorden. Het gemeentebestuur en de burgers van Warnsveld konden zich totaal niet vinden in de plannen. Er werd een comité tegen de opheffing in het leven geroepen en burgers demonstreerden massaal tegen de plannen. De gemeenteraad besloot wederom tot het houden van een referendum. De datum was 24 maart 1981; dezelfde dag als de verkiezingen voor de Tweede Kamer. De burgers van Warnsveld konden zich tijdens het referendum niet alleen uitspreken over de wenselijkheid van een herindeling maar tevens over de mogelijke alternatieven (Steur, 2005, p. 36). Ook ditmaal was een overgrote meerderheid van de stemmers, zo'n drieënnegentig procent, tegen de plannen. Indien de Tweede Kamer toch eenzijdig tot een herindeling zou beslissen, dan wilde bijna de helft van de kiezers dat Warnsveld in zijn geheel bij Vorden zou worden gevoegd. In 2005 is de gemeente Warnsveld opgeheven en samengevoegd met de gemeente Zutphen (Steur, 2005, p. 38; Korsten, 2003).

Vanaf de jaren negentig is het gebruik van lokale referenda toegenomen en de visie op deze referenda gewijzigd. Referenda worden gebruikt voor verschillende onderwerpen en het referenduminstrument wordt

meer en meer gezien als een mogelijkheid om de kloof tussen burgers en politici te dichten (Van Holsteyn, 1996, p. 129). Met name de historisch lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 leidde tot een milde paniek en allerlei plannen voor hervormingen, waaronder een toenemend gebruik van referenda (Depla & Schalken, 1991, p. 11). Wanneer het totaalplaatje in ogenschouw wordt genomen blijkt dat vanaf 1912 in totaal 146 referenda op Nederlands grondgebied zijn gehouden: 1 nationaal referendum en 145 lokale referenda – zie bijlage 1 voor een totaaloverzicht. Sedert 1990 zijn 108 referenda gehouden. Het overgrote merendeel van deze referenda ging over vraagstukken van bestuurlijke organisatie (gemeentelijke, provinciale herindelingen, annexatie enzovoorts). Dit soort referenda worden doorgaans gehouden om de bevolking te mobiliseren tegen een herindeling (Sietsma, Nijkamp, Rijckenberg, Weening & Geerdes, 2009, p. 26; De Graaf et al., 2009). Bij meer dan dertig referenda had het onderwerp betrekking op fysieke projecten of aspecten. Denk hierbij aan de bouw van een gemeentehuis, het openhouden van een zwembad of de herstructurering van een stationsgebied. Op lokaal niveau is de referendumpraktijk in Nederland dus veel sterker ontwikkeld dan op nationaal niveau.

Figuur 4: referenda in Nederland uitgesplitst

	Totaal	**Raadplegend/raadgevend**	**Onderwerp**
Nationaal referendum	1	Raadplegend: 1	'Overig' (grondwettelijk verdrag EU): 1
Lokaal referendum	145	Raadplegend: 114	Herindeling/grensaanpassing: 80
		Raadgevend: 20	Fysieke onderwerpen: 36
		Onduidelijk: 11	'Overig': 29

4.2 Situationele setting

Deze paragraaf zoomt allereerst in op de situationele setting in Nederland waarin de democratie zich moet bewijzen. De centrale vraag is met welke specifieke omstandigheden, tijd- en plaatsgebonden rekening moet worden gehouden en welke eisen en opgaven hiermee samenhangen. Het tweede deel richt zich op referenda in Nederland. Er zal vooral aandacht zijn voor de ontwikkeling van het referendum in Nederland. Hoe is de huidige positie van de Nederlandse referendumpraktijk te verklaren? Welke discussies zijn er gevoerd? Welke afwegingen zijn er gemaakt? Een uiteenzetting van de historische ontwikkeling van het referendum in Nederland is cruciaal voor de beantwoording van de hoofdvraag. De achterliggende discussies en argumenten voor de huidige referendumpraktijk worden hierdoor niet alleen duidelijk, het biedt ook inzicht in mogelijke en realistische toekomstscenario's voor de referendumpraktijk in Nederland. Vandaar dat iets langer wordt stilgestaan bij de referendumdiscussies en -ontwikkelingen in de Lage Landen.

4.2.1 Situationele setting in de Nederlandse democratie

In paragraaf 4.1 is te lezen dat het Nederlandse democratische systeem bestaat uit een hybride mix tussen de consensusdemocratie (als major) en de participatiedemocratie (als minor). Voor de oorsprong van dit model dient gekeken te worden naar de Middeleeuwen. Al in deze periode zijn elementen van een gemeenschappelijk overleg (de integratieve dimensie) door zaakwaarnemers (de indirecte dimensie) het dominante

besluitvormingsmodel (Hendriks, 2006, p. 176). Dit model is door de eeuwen heen keer op keer opnieuw uitgevonden; tijdens de Republiek, het Koninkrijk, de periode van de verzuiling en de ontzuiling. De hybride democratische constructie deed het gedurende deze periode goed op het gebied van de effectiviteit als de legitimiteit. Het relatief lage Nederlandse land stond en staat niet onder water en ook op het gebied van landbouw, welvaart en welzijn heeft Nederland vanaf die periode grote hoogtes bereikt. Dit alles vond plaats in een verdeelde, verzuilde samenleving waarin verschillende groepen mensen vreedzaam naast elkaar co-existeren, ondanks het potentiele gevaar van religieuze of sociale botsingen (Lijphart, 2007).

Binnen de Nederlandse setting is er een ingebouwde afkeer tegen alles wat aggregatief en direct van aard is. Het grootste belang wordt gehecht aan het delibereren, samen tot een oplossing komen en niet enkel stemmen of het simpelweg tellen van de neuzen. Deze elementen worden op een veilige afstand gehouden. Dit is een van de redenen dat elementen die kenmerkend zijn voor de directe democratie, zoals referenda, nauwelijks worden ingezet in het democratische proces, of ze moeten worden gezien als de onderste sport van het getrapte systeem van vertegenwoordiging. Referenda worden dan ook niet zelden omschreven als ‘vreemde smetten’ die misplaatst zijn in het ‘huis van Thorbecke’ (Hendriks, 2006, p. 177-178).

Bij de ontwikkeling van het democratische model in Nederland spelen twee belangrijke historische omstandigheden een grote rol: *de strijd tegen het water* en de *verstedelijking van het land* (Hendriks, 2006). Ten eerste de continue strijd tegen het water. Deze strijd stuurt al eeuwen een *bottom-up* samenwerking aan. In de elfde eeuw al schonken de leenheren in de meest laaggelegen veengebieden zogenaamde ontginningsconcessies aan projectontwikkelaars en vrije boeren. De boeren en ontwikkelaars gingen zo voortvarend aan de slag met het ontwateren van de kavels dat het land op veel plaatsen veel inklonk. Door het inklinkingsproces in combinatie met een stijgende zeespiegel ontstond al snel een watersnood. De noodzaak voor een afstemming van onderaf was hiermee geboren. Iedere boer moest een bijdrage leveren aan het droog houden van de voeten. De samenwerking werd langzaam aan geïnstitutionaliseerd in de vorm van hoogheemraadschappen en later de waterschappen. Dit getrapte systeem is een van de kraamkamers van de huidige Nederlandse bestuurspraktijk (Hendriks, 2006, p. 178). De tweede omstandigheid is de vroege, verspreide en intensieve verstelijking van Nederland. Ten tijde van de Middeleeuwen ontstonden meerdere stedelijke kernen waartussen en waarbinnen een structuur van wederzijdse afhankelijkheid en een cultuur van wederzijdse accommodatie en samenwerking zich ontwikkelde. Er was niet een stad die alle andere steden domineerde en waarbinnen een groep alle andere groepen overheerste. Men was dus op elkaar aangewezen. Binnen de Nederlandse steden was een sterke burgercultuur waar te nemen en geen dominante positie van de kerk en adel. Dit paste niet binnen de zo verdeelde Nederlandse samenleving. De drijvende krachten in de samenleving waren op de eerste plaats de provincies en daaronder de samenwerkende verenigingen in organisaties als gilden, buurtschappen en broederschappen. Ook bij deze verenigingen en organisaties was sprake een getrapt systeem van relaties (Hendriks, 2006, p. 178).

Een van de onderscheidende kenmerken in het steden- en polderlandschap van het vroegere Nederland was de ontwikkeling van eigenstandigheid en het verzet tegen overheersing. In eerste instantie richtten de eigenstandigheid en het verzet zich tegen het dreigende water, maar later kwam hier ook de tiran Spanje bij, hetgeen uiteindelijk zou culmineren in de Tachtigjarige oorlog (1568-1648). Zowel het water als tiran Spanje vormden een bedreiging voor het land en de bestaande structuren. De strijd tegen de overheersing zorgde voor een sterk 'wij'-besef en een combinatie van egalitarisme en hiërarchie. De hiërarchische constructie moet niet worden gezien als een soort piramide van macht, maar als een gedifferentieerde verantwoordingsstructuur gekoppeld aan insluitende gemeenschappen. Wanneer gevisualiseerd heeft het meer weg van een serie matroesjka´s die in elkaar kunnen worden geschoven. De bestuurslichamen in Nederland – stedelijke besturen, provinciale staten en Staten-Generaal – werkten op grond van een dergelijk principe samen (Hendriks, 2006, p. 179). De hiervoor beschreven structuur is bij nadere beschouwing paradoxaal van aard. Aan de ene kant is er een getrapt bestuur van steeds zwaarder wordende verantwoordelijkheden. Aan de andere kant zijn de omvattende bestuurslichamen – de grote matroesjka's – afhankelijk van de inliggende bestuurslichamen – de kleinere matroesjka's. Zo had de Staten-Generaal over veel onderwerpen iets te zeggen, maar kon een besluit pas worden genomen als alle provincies het eens waren met dit besluit. De provincies moesten op hun beurt weer rekening houden met de belangen van de steden. Binnen de steden was de stedelijke burgerij erg belangrijk. De wederzijdse afhankelijkheid komt in dit principe goed naar voren. Om alle lagen en belangen bij elkaar te houden waren de vier c's van de Nederlandse overlegcultuur – consensus, compromis, consultatie en coöptatie – van groots belang. Het proces achter de vier c's werd vertolkt door zaakwaarnemers die hun positie hadden te danken aan een kleinere kring van zaakwaarnemers en hun achterbannen. Alle lagen uit de samenleving waren zo met elkaar verweven en verbonden dat er feitelijk een sterk organisch lichaam was waarin de bestuurslagen of organen niet zonder elkaar konden (Hendriks, 2006, p. 179). Naast dit hiërarchische element kwam ook het egalitarisme tot expressie. Binnen de bestuurslichamen, raden, gilden, schutterijen en broederschappen werd de verantwoordelijkheid doorgaans collectief gedragen door personen die elkaar gelijken waren. Formeel gezien waren er wel te onderscheiden functies, zoals die van voorzitter. De voorzitter fungeerde echter meer als *primus inter pares*, de eerste onder zijns gelijken. Het collectief werd als vele malen belangrijker gezien dan het individu.

In de loop der tijd – voornamelijk sinds de ontzuiling – is het ver doorgevoerde gelijkheidsbeginsel en de importantie van het collectief minder zwaarwegend geworden. De individualistische cultuur van 'je eigen dingen doen' en voor jezelf denken is in opkomst – zie ook de probleemanalyse aan het begin van dit onderzoek. Ontwikkelingen als globalisering, de opkomst en het intensieve gebruik van het *World Wide Web* en hieraan gelieerde ontwikkelingen als de sociale media – Twitter, Facebook, Hyves en al wat niet meer kom hier nog eens bovenop. De vraag is of dit huidige democratische systeem – geënt op de historisch gegroeide hiërarchische en egalitaire normen en waarden – nog wel voldoet aan de eisen van de burger (legitimiteit) en voldoende effectief is.

4.2.2 Referendumdiscussies en –ontwikkelingen in de Lage Landen[2]

De eerste voorstellen in Nederland

De eerste discussies over het gebruik van referenda in Europa en Nederland dateren van de wisseling tussen de negentiende en twintigste eeuw. Deze belangstelling hangt waarschijnlijk samen met de opkomst van de democratische gedachte (Koning, 1995, p. 232; Van Holsteyn, 1996, p. 126; Gilhuis, 1981, p. 15). De opkomst van die democratische gedachte zorgde er mede voor dat in 1917 in Nederland het algemeen kiesrecht voor mannen, en in 1919 het algemeen kiesrecht voor vrouwen werd ingevoerd. In het jaar 1903 stelde de socialistische SDAP, onder leiding van Pieter Jelles Troelstra, voor om een correctief referendum in te voeren. Een correctief referendum is een referendumvorm waarbij burgers achteraf de kans krijgen om een oordeel over aangenomen wetgeving uit te spreken. Op hetzelfde moment deed de SDAP een voorstel tot afschaffing van de Eerste Kamer. Het referendum zou de plaats van de Eerste Kamer in het staatsbestel moeten innemen. Toen duidelijk werd dat de voorstellen van de SDAP geen meerderheid zouden krijgen in de beide Kamers werden ze weer ingetrokken (Van Holsteyn, 1996, pp. 126-127; Steur, 2005, pp. 52-53; Verhulst & Nijeboer, 2007).

In 1918 werd een staatscommissie – de staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck – ingesteld die voorstellen moest doen voor de herziening van de grondwet. Het referendumonderwerp werd door deze commissie in behandeling genomen. De commissie stelde voor om in twee gevallen een verplicht referendum in te voeren: bij een grondwetswijziging (in plaats van een verplichte ontbinding van de Kamer en de tweede lezing in beide Kamers) en bij het ontbreken van een bevoegde troonopvolger (het referendum zou hier uitsluitsel moeten geven over de handhaving van de monarchale staatsvorm) (Koning, 1995, p. 233). De commissie-Ruys de Beerenbrouck was echter in meerderheid tegen het opnemen van mogelijkheden om bij belangrijke wetgevende maatregelen een referendum te houden. De commissie droeg hiervoor vijf bezwaren aan (Steur, 2005, p. 53). Ten eerste was het referendum een buitenlands product. Hierdoor paste het niet in de Nederlandse politieke cultuur. Ten tweede was er na een beslissing van de Staten-Generaal voor een nadere beslissing door het volk geen plaats. Daarnaast hadden kiezers eens in de vier jaar de mogelijkheid om zich uit te spreken over de grondbeginselen van de wetgeving. Een referendum achtte de commissie daarom overbodig. Ook liet het referendum zich moeilijk verenigen met het beginsel van partijvorming. Tot slot was het referendum volgens de staatscommissie onverenigbaar met de grondgedachte van de Nederlandse staatsinrichting. De staatscommissie hinkte dus op twee gedachten. Een referendum *an sich* werd niet aanbevolen, maar in bepaalde situaties kon het referendum wel degelijk een toegevoegde waarde hebben. Saillant detail is dat een van de leden van de staatscommissie, de vrijzinnig-democraat Limburg, een aparte nota aan het eindrapport toevoegde, waarin hij juist wel pleitte voor een volledige invoering van het referendum. Hij was de mening toebedeeld dat het referendum een goede toetssteen van de volkswil was. Daarnaast droeg het referendum een sterk opvoedkundig element in zich en was het een heilzame prikkel voor de belangstelling voor de publieke zaak (Steur, 2005, p. 54).

[22] Een schematisch overzicht met adviezen van de verschillende commissies door de eeuwen heen staat in bijlage 2.

De regering nam bij het voorstel tot wijziging van de grondwet in 1921 alleen het commissievoorstel tot verplichting van een referendum bij een grondwetswijziging over. Veel Kamerleden bleken hier weinig voor te voelen. Zelfs de SDAP van Troelstra was geen voorstander meer van het referendum. De oorzaak voor deze koerswijziging kan worden gezocht in een tweetal gebeurtenissen in 1918. Ten eerste de uitslag van de Kamerverkiezingen, die dat jaar voor het eerst op grond van het algemeen kiesrecht (voor mannen) werden gehouden. De socialistische partijen boekten bij deze verkiezingen een grote winst, maar kwamen overall niet boven de dertig procent van de stemmen uit. Vier maanden later riep Troelstra een revolutie uit; dit bleek een vergissing. Troelstra kwam tot de conclusie dat het Nederlandse volk niet zo progressief was als hij dacht. En aangezien de drang naar het referendum onder het volk absoluut afwezig was, aldus Troelstra, zag hij geen reden meer om het referendum in de grondwet op te nemen (Koning, 1995, p. 233; Steur, 2005, p. 55). Voor de liberalen in de Kamer lag de zaak anders. Zij waren de grote verliezers van de verkiezingen van 1918. De liberalen begrepen wel dat het grootste deel van het volk trouw bleek aan de zuilen. Men wilde echter niet geloven dat het volk hierdoor van het ene op het andere moment minder liberaal was geworden. In liberale kringen zag men wel wat in de mogelijkheden van een referendum (Koning, 1995, p. 233). Het kabinetsvoorstel en alle ingediende amendementen aangaande het referendum werden door een meerderheid in de Kamer verworpen. Na deze mislukking ebde de politieke belangstelling voor het referendum voor een lange tijd weg.

Revitalisatie: opleving van de referendumdiscussie na de Tweede Wereldoorlog

Na de Tweede Wereldoorlog bleef het referendum nog een tijd in de luwte liggen. De wederopbouw van Nederland verdiende de grootste prioriteit. In die periode werd op de achtergrond wel een wetenschappelijk-politieke discussie gevoerd over het referendum. Staatsrechtgeleerden als Oud (de grondlegger van de VVD), Van den Bergh en Belinfante wierpen zich op als pleitbezorger van het referendum. Bij de grondwetswijzigingen van 1946 en 1953 kwam het referendum ter sprake, maar werd het niet gezien als een serieuze optie voor het Nederlandse democratische bestel. Het paste niet bij de politieke cultuur in Nederland. De toenmalig gevestigde politieke partijen hadden het referendum ook niet langer opgenomen in hun partijprogramma's. Partijen die voorstander waren van het referendum speelden slechts een marginale rol van betekenis in het politieke landschap. Een voorbeeld is de groepering *'Volksreferendum',* die bij de verkiezingen van 1963 minder dan 0,1% van het electoraat aan zich wist te binden. In de tweede helft van de jaren zestig kwam de interesse voor het referendum weer terug. In het jaar 1966 werd de sociaal-liberale partij D66 opgericht door wijlen Hans van Mierlo, als reactie op de onvrede met het politieke klimaat uit die tijd (Steur, 2005, p. 55). Volgens het pamflet *'Appèl aan iedere Nederlander die ongerust is over de ernstige devaluatie van onze democratie'* wilde de partij een *'radicale democratisering van de Nederlandse samenleving in het algemeen en van het Nederlandse politieke bestel in het bijzonder'*. Het referendum zou hierbij 'in bijzondere omstandigheden' en na een zorgvuldige studie een bijdrage aan kunnen leveren. D66 omarmde het referendum dus niet meteen.

Op 26 augustus 1967 werd de staatscommissie-Cals/Donner in het leven geroepen. De commissie moest adviseren over mogelijke grondwetswijzigingen. Op 29 maart 1971 verscheen het eindrapport van deze

commissie. De commissie ontraadde de invoering van het volksinitiatief. De financiële consequenties en de inpassingsproblemen in de bestaande wetgeving konden niet door het volk worden overzien. Acht van de zeventien leden toonden zich wel voorstander van een grondwetsbepaling die de mogelijkheid van een facultatief decisief referendum zou introduceren. Deze grootst mogelijke minderheid bestond naast de D66-politicus Gruijters uit wetenschappers als de staatsrechtgeleerden Donner, Van der Hoeven, Meuwissen, Prins, de parlementair historicus Cramer, de politicoloog Daudt en de directeur van de Groen van Prinsterer-stichting Verbrugh. Aan de zijde van de tegenstanders bevonden zich de staatsrechtgeleerden Jeukens en Simons, mensen met een meer bestuurlijke achtergrond, zoals oud-premier Cals, oud-minister van Justitie Scholten, SER-voorzitter De Pous, lid van de staatsraad Kan en oud-minister van Volkshuisvesting Witte. De belangrijkste argumenten van de tegenstanders waren dat het referendum slechts van bescheiden betekenis kon zijn en de referendumprocedure ernstige vertragingen zou kunnen veroorzaken. Door het referendum zelf kon het wetgevend beleid op belangrijke punten worden doorkruist (Koning, 1995, p. 236). Ondanks het feit dat de meerderheid van de staatscommissie-Cals/Donner tegen de introductie van het referendum was, werd toch overeenstemming bereikt over een ontwerp voor een grondwettekst indien de regering toch zou besluiten tot de invoering van het referendum. De tekst ging specifiek over de invoering van een correctief referendum. Kort gezegd kwam het er op neer dat een door de Staten-Generaal aangenomen wetsontwerp niet mocht worden bekrachtigd indien bij een referendum de meerderheid van de deelnemers zich tegen die wet uit sprak. Onder de meerderheid werd dertig procent van het aantal kiesgerechtigden verstaan.

Het kabinet-Den Uyl volgde in 1974 de aanbevelingen van de staatscommissie-Cals/Donner. Zowel het volksinitiatief als het referendum werden afgewezen. De regering had als extra bezwaar tegen het volksinitiatief dat, indien het aan zou slaan, er een aanzienlijke aanslag op de tijd van parlement zou worden gelegd. Het bezwaar dat de regering had tegen het referendum was anders van aard. De regering wees er op dat het referendum vaak een conservatieve werking heeft. Een vooruitstrevend wetgevingsbeleid zou dan ook het beste gediend zijn in een representatief stelsel, zo oordeelde het kabinet-Den Uyl (Koning, 1995, p. 236).

De staatscommissie-Biesheuvel

Tijdens de obligatoire tweede lezing van de grondwetsherziening – zonder het referendum en volksinitiatief – werd van verschillende kanten onvrede geuit. De kritiek richtte zich op het feit dat weinig van de erkende tekortkomingen van het politieke bestel door de herziening zouden worden verholpen. Als reactie hierop besloot de regering Van Agt II bij monde van de minister van Binnenlandse Zaken, Ed van Thijn, de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming in te stellen. Deze commissie, die onder leiding stond van oud-premier Biesheuvel, moest advies uitbrengen over de vergroting van de kiezersinvloed op de beleidsvorming van de regering. De commissie bestudeerde verschillende onderwerpen, waaronder de mogelijkheid tot een referendum en volksinitiatief. De commissie bestond onder meer uit de staatsrechtgeleerden Prakke, Vis en Kortmann en de bestuurswetenschapper Ringeling. Kortmann zou in 1984 worden opgevolgd door Hirsch Ballin. Onder de overige leden zaten ook enkele verklaarde voorstanders van het referendum zoals Gruijters en Jurgens. In 1984 kwam hier Gilhuis bij, die in 1981 was gepromoveerd op een

dissertatie over het referendum. Zijn proefschrift is in dit onderzoek al meermaals aangehaald. In maart 1984 volgde een eerste rapport van de commissie. In december 1985 volgde het eindrapport van de commissie-Biesheuvel dat geheel aan het volksinitiatief en het referendum was gewijd (Steur, 2005, p. 56; Koning, 1995, pp. 237-238). De commissie keek expliciet naar alle argumenten voor en tegen de institutie referendum. Daarnaast nam de commissie ook buitenlandse ervaringen met het referendum onder de loep, iets waarbij de ervaring van Gilhuis goed van pas kwam[3]. De commissie was unaniem voor de invoering van het facultatief *decisief* of *beslissend* referendum op nationaal en decentraal niveau. Zo'n referendum zou niet over alle onderwerpen gehouden moeten kunnen worden. Er was verdeeldheid binnen de staatscommissie over de introductie van het *consultatief* of *raadplegend* referendum. De helft van de commissie was voorstander van deze referendumvorm op nationaal niveau. De voorstanders waren Biesheuvel, Ringeling, Hirsch Ballin, Jurgens en Gilhuis, hoewel deze laatste in zijn proefschrift erg kritisch was ten aanzien van dit referendum. De tegenstanders waren onder meer Prakke, Vis en Gruijters. Binnen de commissie werd wel unaniem overeenstemming bereikt over het gebruik van raadplegende referenda op lokaal niveau. Deze mogelijkheid moest blijven bestaan. De meerderheid van de commissie was daarnaast voorstander van het *volksinitiatief* op zowel nationaal als decentraal niveau. Aan de zijde van de voorstanders zaten Biesheuvel, Ringeling, Gilhuis, Jurgens, Prakke en Vis. Gruijters en Hirsch Ballin behoorden tot de tegenstanders. Daar waar de commissie het unaniem of in meerderheid eens was met een referendumvorm deed zij concrete voorstellen tot aanvulling van de Nederlandse grondwet (Koning, 1995, p. 238; Relatie kiezers-beleidsvorming, 1985).

De argumentatie en overwegingen van de staatscommissie-Biesheuvel aangaande het referendum waren als volgt. De eerste constatering van de commissie was dat door zaken als inspraak het volk steeds meer participeerde in de praktijk van het bestuurlijke systeem. Echte invloed door middel van participatie ontbrak echter dikwijls. Hierdoor zouden gevoelens van frustratie kunnen ontstaan en kon de motivatie om aan het participatieproces deel te nemen gaan ontbreken. Dit werd door de commissie als een negatieve ontwikkeling bestempeld. Een beslissend referendum zou een middel kunnen zijn om de burger reële invloed te geven. Dit zou de betrokkenheid van de burger bij de politiek ten goede komen. Ook het volksinitiatief zou de betrokkenheid bij het politieke besluitvormingsproces kunnen vergroten (Relatie kiezers-beleidsvorming, 1985, p. 11). De commissie verwees in haar rapport veelvuldig naar het primaat van het vertegenwoordigend stelsel. Deze indirecte democratische vorm werd door de commissie gezien een onomstreden bezit. Dit stelsel zorgde voor de bescherming van minderheden en gaf ruim baan aan mogelijkheden tot uitruil. Het vertegenwoordigend stelsel had ook zijn nadelen. Het beleidsvormingsproces was zeer complex, aldus de commissie-Biesheuvel. Dit zou er toe kunnen leiden dat het beleid niet in overeenstemming was met de wensen van een aanzienlijk deel van de bevolking. De kans hierop was volgens de staatscommissie toegenomen omdat de opstelling van de volksvertegenwoordiging tegenover de regering minder dualistisch van aard was. Ook door coalitieafspraken zou een afwijking kunnen ontstaan tussen de beslissingen van het parlement en de wil van de meerderheid van de bevolking. Het referendum en volksinitiatief zouden een

[3] Gilhuis deed in zijn dissertatie rechtsvergelijkend onderzoek naar de referendumpraktijken in Zwitserland, Denemarken en Frankrijk.

zinvolle correctie kunnen zijn op de onvolkomenheden van het vertegenwoordigend stelsel (Koning, 1995, p. 240). Om het primaat van het vertegenwoordigend stelsel niet te doorbreken moest het referendum enkel worden beperkt tot wetsvoorstellen. Regering en parlement waren immers betrokken bij de totstandkoming van wetsvoorstellen. De commissie benadrukte tevens dat de *preventieve* werking van het referendum even belangrijk was als het feitelijke referendum zelf. Door het referendum en volksinitiatief te codificeren in de wet zouden regering en parlement bij besluitvorming rekening houden met de *mogelijkheid* van een referendum of volksinitiatief. Ze zouden in de discussie en besluitvorming over een wetsvoorstel dan ook zoveel trachten tegemoet te komen aan de heersende opvattingen onder de kiezers. Onder een referendumdruk zouden regering en parlement ook eerder geneigd zijn om politiek gevoelige onderwerpen, die anders niet of met veel vertraging zouden worden behandeld, ter hand te nemen (Koning, 1995, p. 240; Relatie kiezers-beleidsvorming, 1985).

Het rapport van de commissie-Biesheuvel is belangrijk voor de referendumdiscussie in Nederland. Vanaf dat moment focuste de discussie zich vooral op de invoering van het correctief wetgevingsreferendum. Andere vormen werden buiten beschouwing gelaten. In het voorstel van de commissie-Biesheuvel zou een nationaal correctief wetgevingsreferendum alleen doorgang vinden als burgers 300.000 handtekeningen hadden verzameld. Ook pleitte de commissie-Biesheuvel voor invoering van een quorum voordat een referendum geldig zou zijn. Een quorum houdt in dat een bepaald percentage van de kiesgerechtigden zijn stem uit moet brengen om het referendum geldig te verklaren. Daarnaast moet een minimaal percentage zich voor of tegen het voorstel uitspreken. Sinds die tijd speelt het quorum een prominente rol in de Nederlandse referendumdiscussie (Steur, 2005, pp. 56-57). Voorstanders van het referendum vinden het quorum een zware last voor het functioneren van het referendum. Door hoge drempels op te werpen kan het lastig worden een referendum te laten slagen. Dit komt de referendumtegenstanders ten goede.

De reactie van het kabinet-Lubbers op het eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming liet lang op zich wachten; pas in maart 1988 had het kabinet haar standpunt bepaald. Het kabinet voelde weinig voor de voorstellen van de staatscommissie, maar erkende wel dat door participatie beter rekening kon worden gehouden met alle betrokken belangen en dat de aanvaarding van besluiten kon worden bevorderd. Maar de toenmalige inspraakmogelijkheden waren voldoende om de doelstellingen van het kabinet te bereiken. Verder vreesde het kabinet de lasten voor de overheid wanneer het referendum en volksinitiatief van kracht zouden worden. Een groter bezwaar werd gevonden in de mogelijke inbreuk op het vertegenwoordigend stelsel. De commissie kwam niet met voldoende overtuigende argumenten om de inbreuk te rechtvaardigen, aldus het kabinet-Lubbers (Koning, 1995, p. 241). In de kabinetsreactie liet het kabinet weten ernstige twijfels te hebben bij de vermeende preventieve werking van het beslissend referendum en volksinitiatief. Ook zou de dreiging van de *mogelijkheid* van een referendum het parlement of de regering niet behoeden voor misstappen. Daarvoor waren de drempels voor een succesvol referendum te hoog. Tot slot vreesde het kabinet dat kiezers de samenhang van een referendabel onderwerp met ander gevoerd beleid niet altijd voldoende zouden onderkennen. Goed georganiseerde belangen- en actiegroepen zouden het

referendum en volksinitiatief kunnen gaan gebruiken voor een eenzijdige behartiging van deelbelangen. De bezwaren van het kabinet richtten zich niet alleen op nationaal niveau, referenda en volksinitiatieven op decentraal niveau zag het kabinet ook niet zitten. Over het raadplegend referendum was het kabinet iets positiever. Deze vorm paste beter in het vertegenwoordigend stelsel dan het wetgevingsreferendum of volksinitiatief. In een beperkt aantal gevallen zou het van nut kunnen zijn (Konings, 1995, p. 242).

Bijna een jaar later vond de parlementaire behandeling van het eindrapport door de Tweede Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken plaats. Bij de openbare vergadering op 6 maart 1989 waren minister-president Lubbers en minister Van Dijk aanwezig. Het CDA toonde zich fel tegenstander van het referendum en volksinitiatief. CDA-Kamerlid Kwaadsteniet vond het beslissend referendum en volksinitiatief onverenigbaar met het vertegenwoordigend stelsel. Over het raadplegend referendum was hij een stuk milder. Voorstellen wilde hij op hun eigen merites beoordelen. PvdA-Kamerlid Stoffelen was veel positiever ten aanzien van het beslissend referendum en volksinitiatief, deze moesten worden ingevoerd. Over het raadplegend referendum was hij minder enthousiast. VVD-er Wiebenga hield een historisch getint betoog, gebaseerd op halve waarheden, aldus Koning (1995, p. 243), waarin hij verklaarde dat de VVD tegenstander was van het referendum en volksinitiatief. Zo citeerde hij Troelstra (SDAP) uit de handelingen van de Tweede Kamer waarin hij zich tegen het beslissend referendum uitsprak. Wiebenga vertelde er echter niet bij dat Troelstra reageerde op een voorstel van de liberalen in de Tweede Kamer. Ook vergat hij te vermelden dat het voorstel werd verdedigd door Oud, die meer dan vijftien jaar lang de leider van de VVD zou zijn. De VVD-fractie was eveneens tegen het raadplegend referendum. D66-woordvoerder Kohnstamm was voorstander van de invoering van het beslissend referendum op nationaal en decentraal niveau. In de ogen van Kohnstamm was het raadplegend referendum een ‘fopspeen’. D66 was wel tegenstander van het volksinitiatief. Belangengroepen konden veel makkelijker een Kamerlid bewegen een initiatiefvoorstel in te dienen (Koning, 1995, p. 244). De kleinere fracties in de Tweede Kamer waren verdeeld. Bij monde van Lankhorst verklaarde de PPR zich voorstander van alle voorstellen van de staatscommissie-Biesheuvel. Van den Bergh (SGP) en Leerling (RPF) verwierpen het referendum en volksinitiatief. Aanvaarding zou in hun ogen een erkenning van de leer van volkssoevereiniteit zijn. De soevereiniteit van het staatsgezag berustte in hun ogen niet bij het volk, maar bij God als Bron van alle gezag en recht. Ook Schutte (GPV) wees het referendum en volksinitiatief af, maar stond minder afwijzend tegenover het beslissend referendum. Een mogelijke reden hiervoor is dat zijn partijgenoot Verbrugh in 1971 als lid van de commissie-Cals/Donner voor invoering van dit referendum had gepleit (Koning, 1995, p. 245). Aan het einde van de openbare vergadering werden twee moties in stemming gebracht. De eerste motie ging over de invoering van het correctief wetgevingsreferendum. De tweede motie had betrekking op de invoering van het volksinitiatief. De eerste motie kreeg de steun van de PvdA, D66, PPR en PSP; voor motie nummer twee stemden PvdA, PPR en PSP. Beide moties werden verworpen.

De commissie-Deetman

Omstreeks de Tweede Kamerverkiezingen van 1989 bepleitte meerdere Kamerleden voor een algehele bezinning op het vraagstuk van de staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing. D66-voorman

Van Mierlo was een van de felste voorstanders. Hij hamerde er op dat iedereen zich om dit vraagstuk zou moeten 'bekreunen'. Van Mierlo kreeg veel bijval in de Tweede Kamer; in een vrijwel unanieme Kameruitspraak werd het presidium van de Tweede Kamer verzocht een voorstel te doen voor nadere uitwerking van dit vraagstuk. Het resultaat was de instelling van een bijzondere Commissie Vraagpunten Staatkundige, Bestuurlijke en Staatsrechtelijke Vernieuwing onder leiding van Kamervoorzitter Deetman. Naast Deetman bestond de commissie uit elf Kamerleden, waaronder Van Mierlo. De commissie moest vragen formuleren voor nader onderzoek (Rapport bijzondere commissie vraagpunten, 1990). Op 16 november 1990 werd het rapport aan de Kamer aangeboden. Het rapport besteedde aandacht aan tal van onderwerpen zoals de kabinetsformatie, het kiesstelsel voor de Tweede Kamer, de positie van de Eerste Kamer en de verkiezing of benoeming van burgemeesters. Daarnaast kwam ook het vraagpunt van het referendum en volksinitiatief aan de orde. De commissie formuleerde op dit onderwerp de volgende vraagstelling: *'Voors en tegens van correctief wetgevingsreferendum, consultatief referendum en volksinitiatief zouden nog eens kunnen worden geïnventariseerd en op hun consequenties kunnen worden beoordeeld. Daarbij waren de minimumvoorwaarden in de overwegingen te betrekken waaronder deze zouden kunnen worden gehouden resp. toegestaan.'* (Rapport bijzondere commissie vraagpunten, 1990, p. 26). Tijdens de bespreking van het rapport in maart 1991 memoreerde VVD-Kamerlid Wiebenga dat het beslissend referendum in 1989, naar aanleiding van het rapport van de commissie-Biesheuvel, door de Kamer was afgewezen. Het was dus niet zinvol om te onderzoeken wat al onderzocht was. Hierop diende Wiebenga een motie in waarin hij de Kamer verzocht geen nader onderzoek te doen naar de figuur van het referendum. De motie werd aangenomen. Het werd weer stil rondom het referendum in Nederland (Koning, 1995, p. 247).

De commissie-De Koning

Tijdens de algemene politieke en financiële beschouwingen van 13 oktober 1992 gebeurde er iets onverwachts in de Tweede Kamer. Toen D66-leider Van Mierlo het woord voerde en zijn onvrede uitte over het feit dat de Kamer studies over het referendum tegenhield voelde CDA-leider Brinkman zich aangesproken. De burgers waren mondiger geworden en hadden geen referendum nodig, aldus Brinkman. Echter, het CDA zou zich niet verzetten tegen een nadere bestudering van het onderwerp door een van de subcommissies van de bijzondere commissie vraagpunten. Het debat was voor de commissie-Deetman aanleiding de Kamer voor te stellen om de al eerder ingestelde externe commissie-De Koning te verzoeken het vraagpunt inzake het referendum nader te bestuderen. De studie zou zich enkel moeten richten op het correctief wetgevingsreferendum (Steur, 2005, p. 58). Dit voorstel werd op 19 november 1992 aangenomen door de Tweede Kamer met steun van PvdA, CDA, Centrumdemocraten, D66, RPF, GPV en Groen Links.

Op 7 oktober 1993 was de commissie-De Koning klaar met haar rapport. Uit het negen pagina's tellende rapport kwam naar voren dat de commissie het rapport van de commissie-Biesheuvel en de discussies in de Kamer goed had bestudeerd. De commissie kwam tot de conclusie om de volgende voordelen van invoering van het referendum te erkennen. Ten eerste zouden burgers de mogelijkheid krijgen mee te beslissen over zaken die hen direct raakten. Ten tweede zou door de mogelijkheid van een referendum de politieke

subcultuur van uitruilprocedures worden doorbroken. Een referendum kon daarnaast bijdragen aan een versterkte (formele en materiële) legitimatie van overheidsbeleid. De wetenschap dat een wetsvoorstel aan een referendum onderworpen zou kunnen worden kon bijdragen aan de zorgvuldigheid van de wetgeving. Tegenover de referendumvoordelen stonden ook een aantal nadelen. Als een uitspraak van de Staten-Generaal zou worden gecorrigeerd door een referendum, zou dit een vertrouwensbreuk tussen kiezers en gekozenen kunnen betekenen. Hierdoor zou het vertegenwoordigend stelsel in het gedrang kunnen komen. Een referendum bood geen mogelijkheid tot meervoudige alternatieven en evenmin compromisvorming. Kiezers zouden verder mogelijk de deskundigheid missen om een voorstel op juiste waarde te schatten. Ook zou de wetgevingsprocedure extra lang duren wanneer een referendum moest worden gehouden. De wetgevingsprocedure zou dan ook meer geld kosten. Tot slot kon een uitspraak van de kiezers worden bepaald door oorzaken die buiten het onderwerp van het referendum lagen (Rapport commissie-De Koning, 1993).

Alle voor- en nadelen tegen elkaar afwegende kwam de meerderheid van de commissie-De Koning tot een positieve aanbeveling van de invoering van het correctief wetgevingsreferendum. Ook op lokaal niveau werd een correctief bindend referendum wenselijk geacht. Slechts twee leden van de commissie stonden negatief ten opzichte van een invoering, namelijk voorzitter De Koning (CDA) en oud-lid van de Raad van State Polak (VVD). Zij waren de mening toebedeeld dat er zich na de behandeling van het rapport van de commissie-Biesheuvel geen belangrijke nieuwe feiten en omstandigheden hadden voorgedaan die een hernieuwde politieke agendering rechtvaardigden. Inhoudelijk gezien was de commissie het eens met de voorstellen zoals gedaan door de commissie-Biesheuvel. Enkel de drempel voor een zogenaamd ‘inleidend verzoek’ op nationaal niveau zou moeten worden verhoogd van 10.000 naar 20.000 kiezers (Koning, 1995, p. 250; Rapport commissie- De Koning, 1993).

De minister van Binnenlandse Zaken, mevrouw Dales, reageerde op 23 november 1993 per brief op het rapport van de commissie-De Koning. Zonder dat het kabinet zich expliciet uit sprak voor invoering van het referendum, liet het wel weten dat een hernieuwde discussie over het onderwerp zinvol zou zijn. Aldus geschiedde dan ook. In december 1993 vonden in de Tweede Kamer de slotdebatten plaats over de staatkundige, bestuurlijk en staatsrechtelijke vernieuwing. Verschillende onderwerpen kwam aan de orde, waaronder ook het referendum en volksinitiatief. Zoals te verwachten was de PvdA voorstander van het referendum op nationaal en lokaal niveau en het volksinitiatief. Ook Groen Links bleek voorstander te zijn van zowel het referendum als volksinitiatief. D66 was voorstander van het correctief referendum bij aangenomen wetten, raadsbesluiten en bij planologische kernbeslissingen. De VVD keerde zich tegen het referendum en volksinitiatief. Het standpunt van de CDA-fractie was in het begin onduidelijk. CDA-woordvoerder Mateman begon zijn betoog met te zeggen dat het vertegenwoordigend stelsel en het referendum verenigbaar zijn. Later bekende Mateman dat de CDA-fractie toch geen behoefte had aan het referendum en volksinitiatief. Men wilde liever proberen de rol van de vertegenwoordigende organen te verbeteren (Koning, 1995, p. 253).

Ondanks tegenstand van het CDA werden op 2 december 1993 drie moties bij de Kamer ingediend. De eerste motie was afkomstig van PvdA-Kamerlid Jurgens. Hij wilde via de motie bevorderen dat de regering met een voorstel zou komen tot invoering van correctief wetgevingsreferendum en volksinitiatief in de grondwet. De twee andere moties, afkomstig van D66'er Wolffensperger, gingen minder ver. In zijn eerste motie verzocht hij de regering te komen met een voorstel voor de wijziging van de grondwet om een correctief referendum op lokaal niveau mogelijk te maken, alsmede een algemene wettelijke regeling daarvan. De tweede D66-motie verzocht de regering voorstellen te doen voor een grondwetswijziging zodat een correctief referendum op nationaal niveau mogelijk zou worden (Koning, 1995, p. 253). De eerste motie van Jurgens werd door de Kamer verworpen. Vlak voor de stemming over de moties Wolffensperger vroeg Van Mierlo het woord. Van Mierlo wist dat het CDA tegen de moties zou stemmen, maar dat het CDA wel bereid was nader te spreken over de bezwaren. Daarom vroeg Van Mierlo de twee moties te mogen aanhouden, zodat een nadere gedachtegang op gang kon worden gebracht. Dit ordevoorstel van Van Mierlo werd na een hoofdelijke stemming aangenomen met 84 stemmen voor en 30 tegen.

De Paarse kabinetten-Kok

Ongeveer een jaar later vonden er nieuwe verkiezingen voor de Tweede Kamer plaats. Een regering werd gevormd door de partijen PvdA, VVD en D66, ook wel de Paarse coalitie genoemd. In het regeerakkoord was in hoofdstuk vijf onder het kopje *Bestuurlijke vernieuwing* de volgende passage te vinden over het referendum: '*De invoering van een correctief referendum op centraal en decentraal niveau wordt voorbereid in wetsvoorstellen ter concrete uitwerking en tot wijziging van de Grondwet*' (Kabinet-Kok, 1994, p. 59). In de regeringsverklaring van 31 augustus 1994 werd dit punt toegelicht door premier Kok. De regering wilde de burger nadrukkelijker betrekken bij de publieke zaak. Belangrijke middelen hiervoor waren de invoering van het correctief referendum, een onderzoek naar de wijziging van het kiesstelsel en een vergroting van de invloed van de burger op de politieke machtsvorming. Ruim twee jaar later, in februari 1996, kwam Hans Dijkstal, minister van Binnenlandse Zaken, met een voorstel tot wijziging van de grondwet, dat het correctief wetgevingsreferendum in Nederland mogelijk moest maken. Het voorstel van Dijkstal kwam vrijwel volledig overeen met de voorstellen uit het eindrapport van de commissie-Biesheuvel (1985). Op enkele punten waren veranderingen aangebracht. De drempels voor het aanvragen van een referendum werden substantieel verhoogd. De commissie-Biesheuvel adviseerde een norm van 300.000 handtekeningen te hanteren, in het voorstel was dit tot 600.000 handtekeningen opgehoogd. Ook het aantal benodigde handtekening voor een zogenaamd inleidend verzoek werd opgehoogd naar 40.000. De verhoging was een voorwaarde van coalitiepartner VVD, die zich in het verleden fel tegen het referendum had gekeerd. In juni 1997 werd het voorstel tot aanpassing van de grondwet in eerste lezing aangenomen door de Tweede Kamer. Tegenstanders van het voorstel waren het CDA, de SGP, de GPV, de RPF, de Unie 55+ en het Kamerlid Hendriks (voormalig AOV-lid). Het voorstel werd in maart 1998 door een meerderheid in de Eerste Kamer aangenomen. Hiermee was de eerste drempel voor opname in de grondwet genomen (NRC, 1999; Steur, 2005, p. 60; Kortmann, 2008, p. 98).

Op 6 mei 1998 waren er Tweede Kamerverkiezingen. Deze verkiezingen waren nodig voor de tweede lezing van het grondwetsvoorstel (zie ook artikel 137 grondwet). Ondanks fors verlies van coalitiegenoot D66 (van 24 naar 14 zetels) behield de Paarse coalitie haar meerderheid. De PvdA en het VVD compenseerden het verlies ruimschoots. De formatieprocedure resulteerde in augustus 1998 tot een voortzetting van de Paarse coalitie van PvdA, VVD en D66 in het kabinet-Kok II. Tijdens de tweede lezing in de Tweede Kamer werd het referendumvoorstel met de vereiste tweederde meerderheid van stemmen aangenomen. Het correctief wetgevingsreferendum moest nu enkel door een tweederde meerderheid in de Eerste Kamer worden aangenomen (Steur, 2005, p. 60; Kortmann, 2008, p. 98).

De Nacht van Wiegel

Het beslissende moment voor het correctieve wetgevingsreferendum deed zich voor bij de tweede lezing in de Eerste Kamer. Omdat de drie kleine christelijke partijen (SGP, RPF en GPV) evenals het CDA tegen het wetsvoorstel waren, was de steun nodig van alle leden van de drie regerende partijen, samen met de stemmen van GroenLinks, de SP en twee onafhankelijke senatoren, om de vereiste gekwalificeerde meerderheid te halen. Op het spel stond niet alleen het correctief wetgevingsreferendum maar eveneens het voortbestaan van het kabinet-Kok II zelf. De invoering van het referendum was een van de kroonjuwelen van D66 en een centraal punt in de verkiezingen van deze partij. D66 had laten weten dat een mislukking van het referendum door toedoen van een de regeringspartijen tot een kabinetscrisis zou leiden (Sap, 2003; Kortmann, 2008, pp. 98-99).

De Eerste Kamer kwam op 18 mei 1999 om 10.00 uur 's ochtends bijeen voor de tweede en allesbeslissende lezing van het *'Wetsvoorstel Verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum'*. Na een marathonische en historische vergadering van ruim vijftien en een half uur kwam het voorstel slechts één stem te kort. Tegen half twee 's nachts weerklonk het beroemde 'tegen' van VVD-senator Hans Wiegel door de Eerste Kamer. Hierdoor waren uiteindelijk 49 leden voor het voorstel en 26 leden tegen. Deze vergadering van de Eerste Kamer is de geschiedenisboeken in gegaan als de 'Nacht van Wiegel'. De tegenstem van Wiegel leidde tot een kortstondige kabinetscrisis van het tweede kabinet-Kok. Het kabinet diende daags na de stemming haar ontslag in. Informateur Tjeenk Willink wist de gemoederen tot bedaren te brengen, waardoor het kabinet een doorstart kon maken. Een van de resultaten van het zogenoemde Lijmakkoord was dat wederom een poging zou worden ondernomen om het correctief referendum in de grondwet te verankeren. Een paar maanden later al diende het kabinet het afgekeurde wetsvoorstel ongewijzigd weer in, iets wat zelden voorkomt. Verder werden in 2001 twee wetten aangenomen die de kater van D66 enigszins moesten verzachten. De belangrijkste wet was de Tijdelijke referendumwet, die van 1 januari 2002 tot 1 januari 2005 zou gelden. Deze wet maakte een raadgevend correctief referendum op nationaal, provinciaal en lokaal niveau mogelijk en gold feitelijk als overgangswet voor het opnemen van het correctief referendum in de grondwet. Wel waren er hoge drempels ingebouwd voor het aanvragen van een referendum (Steur, 2005, p. 61; Kortmann, 2008, p. 99, Handelingen Eerste Kamer, 30ste vergadering van 18 mei 1999). De tweede wet maakte het burgemeestersreferendum op lokaal niveau mogelijk. In dit wetsvoorstel waren drie voorkeuren van de regeringspartijen met betrekking tot de burgemeestersbenoeming

samengebracht. De VVD bleef voorstander van de Kroonbenoeming, de PvdA zag meer in een burgemeester die werd voorgedragen door de gemeenteraad en D66 wilde een burgemeester die door het volk zelf was gekozen. De gehanteerde procedure was als volgt. Eerst selecteerde de gemeenteraad twee geschikte kandidaten. De selectie door de gemeenteraad werd voorgelegd aan de bevolking door middel van een referendum. Burgers konden op een van de twee kandidaten stemmen. De gemeenteraad kon de voorkeur van het volk overnemen en voorleggen aan de Kroon. De Kroon had het formele recht om de burgemeester te benoemen. Ondanks het aflopen van de Tijdelijke referendumwet is het niet onmogelijk om op lokaal niveau een referendum te houden. Het referendum heeft echter geen vaste nationale rechtsgrondslag meer.

Een nieuwe hoop

Na de val van het tweede Paarse kabinet in 2002 werd een nieuwe coalitie gevormd door het CDA, de VVD en nieuwkomer Lijst Pim Fortuyn (LPF) van de vermoorde politicus Pim Fortuyn. In het regeerakkoord tussen de partijen was afgesproken de Tijdelijke referendumwet op te heffen. Het kabinet-Balkenende I hield niet lang stand. Dankzij interne problemen binnen de LPF viel het kabinet na minder dan drie maanden geregeerd te hebben. Na nieuwe verkiezingen kwam het tweede kabinet Balkenende tot stand, bestaande uit het CDA, de VVD en D66. Het besluit om de Tijdelijke referendumwet op te heffen werd ongedaan gemaakt. Hierdoor liep de wet zoals vastgelegd op 1 januari 2005 af. Tijdens de regeerperiode van Balkenende II pleitte D66 niet voor codificatie van het correctief wetgevingsreferendum in de grondwet. De reden moet hiervoor moet worden gezocht bij coalitiepartner CDA. Het CDA was altijd al fel tegenstander van het referendum. Ook kon D66 het zich niet permitteren om weer op dit punt een verlies te incasseren (Steur, 2005, p. 62). Met de val van Balkenende II verdween D66 uit het tijdelijke rompkabinet Balkenende III. D66 keerde na de verkiezingen niet terug in het kabinet-Balkenende IV. Het referendum in Nederland leek een stille dood te sterven.

In september 2005 diende het Kamerlid Geert Wilders (Groep Wilders/PVV) een initiatiefwetsvoorstel in voor het houden van een raadplegend, niet-bindend referendum over de toetreding van Turkije tot de Europese Unie. Op dit moment is het wetsvoorstel nog in behandeling bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Ook andere politieke partijen hebben niet stil gezeten. Zo werd in de zomer van 2005 door de Kamerleden Duyvendak (GroenLinks) en Dubbelboer (PvdA) een voorstel ingediend voor de invoering van het raadgevend, correctief en bindend referendum op nationaal niveau. Het wetsvoorstel kwam op grote lijnen overeen met het gesneuvelde Paarse voorstel van de 'Nacht van Wiegel'. D66-Kamerlid Boris van der Ham sloot zich in november 2005 aan bij het voorstel als mede-indiener. Op 17 februari 2009 kwam het voorstel in een eerste lezing aan de orde in de Tweede Kamer. Vanwege het vertrek van Duyvendak en Dubbelboer uit de Tweede Kamer, werd het voorstel verdedigd door Halsema (GroenLinks), Kalma (PvdA) en Van der Ham (D66) (Handelingen Tweede Kamer 2008-2009, nmr. 55). De parlementaire behandeling werd op 25 maart 2010 voortgezet maar niet afgerond. Vandaar dat *'het voorstel van wet van de leden Halsema, Kalma en Van der Ham houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum (30174)'* nog steeds in behandeling is in de Tweede Kamer. Vrijwel gelijktijdig met de aansluiting van Van der Ham bij de twee

initiatiefnemers voor het grondwetwijzigingsvoorstel werd in november 2005 het initiatief-Kalma/Duyvendak /Van der Ham bij de Tweede Kamer ingediend. Dit voorstel werd ingediend om op korte termijn via een gewone wet een raadgevend, correctief, niet-bindend referendum mogelijk te maken. Ook dit voorstel is nu nog in behandeling bij de Tweede Kamer (Parlement & Politiek, 2011c).

De Nationale Conventie

Het momenteel laatste sluitstuk in de referendumdiscussie in Nederland betreft de Nationale Conventie. De Conventie was een onderdeel van het 'Paasakkoord' tussen coalitiepartijen CDA, VVD en D66. Het Paasakkoord was een reactie op de 'Paascrisis' van 2005, die ontstond nadat de burgemeestersbenoeming in tweede lezing niet de vereiste tweederde meerderheid haalde. De Nationale Conventie, opgericht op 22 december 2005 door voormalig minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties Pechtold, had tot taak voorstellen te doen voor de inrichting van het nationaal politieke bestel, die konden bijdragen aan het herstel van vertrouwen tussen de burger en de politiek, en mede ten grondslag konden liggen aan de constitutie voor de eenentwintigste eeuw (Nationale Conventie, 2006, p. 2; Parlement & Politiek, 2011d). De Nationale Conventie stond onder het voorzitterschap van CDA'er Rein Jan Hoekstra. Verder bestond de Nationale Conventie uit dertien leden (vooral afkomstig uit de wetenschap) en een breed samengestelde groep van vierendertig adviseurs. In september 2006 bracht de Conventie haar rapport uit met de titel *'Hart voor de publieke zaak*'. Hierin deed de Conventie vijfentwintig aanbevelingen in vier categorieën. De vier categorieën waren: ruimte voor een actieve samenleving, versterking van de representatieve democratie, betekenis van de grondwet in de samenleving en Europa in Nederland (Nationale Conventie, 2006, pp. 7-9).

In twee categorieën deed de commissie aanbevelingen aangaande het referendum. De eerste referendumaanbeveling, in de categorie ruimte voor een actieve samenleving, luidde als volgt: *'Geef kiezers de mogelijkheid een referendum over wetten aan te vragen nadat het parlement met een wet heeft ingestemd. De uitslag van het referendum bindt de wetgever'* (Nationale Conventie, 2006, p. 19). De Conventie vond het referendum een goed middel om burgers en politiek meer bij elkaar te betrekken. Het zou kabinet en volksvertegenwoordiging stimuleren scherp in de gaten te houden wat er onder burgers leeft en besluitvorming goed te verantwoorden. Verder zou het referendum het debat stimuleren, politieke interesse wekken en politieke participatie bevorderen. Dankzij het toegenomen gemiddelde opleidingsniveau zouden burgers veel beter in staat zijn om complexe politieke keuzes te maken. Een belangrijke voorwaarde was volgens de Conventie wel dat het referendum zorgvuldig moest worden vormgegeven. Overheden mochten het referendum niet kunnen gebruiken voor politiek-strategische doeleinden. Daarom moest het initiatief bij de kiezers liggen. Wel was het van belang dat referenda het ambt van politici en het functioneren van politieke partijen niet zou ondermijnen. Niet over elk besluit zou een referendum aangevraagd moeten kunnen worden. Daarom zouden drempels moeten worden ingebouwd voor het aanvragen van een referendum en niet ieder besluit mocht referendabel zijn. Om duidelijkheid te verschaffen diende het referendum een bindend karakter te hebben (Nationale Conventie, 2006, pp. 19-20). Wat de Nationale Conventie dus eigenlijk adviseerde was de invoering van een raadgevend, correctief, bindend referendum op nationaal niveau. Niet iedere wet zou

referendabel moeten zijn. Zo moesten begrotingswetten worden uitgezonderd. Mogelijk zouden ook andere besluiten dan wetten in aanmerking moeten komen voor een referendum. Dit punt werd echter niet nader uitgewerkt door de Conventie.

Ook in de categorie 'betekenis van de grondwet in de samenleving' deed de Nationale Conventie een aanbeveling inzake het referendum. Deze aanbeveling was als volgt: *'Richt de procedure van verandering van de Grondwet als volgt in:*

- *één lezing in beide Kamers van de Staten-Generaal;*
- *aanvaarding met tweederde meerderheid in beide Kamers;*
- *een referendum over elk voorstel tot Grondwetsherziening na goedkeuring door de Staten-Generaal en vóór bekrachtiging door de regering.'* (Nationale Conventie, 2006, p. 9; Parlement & Politiek, 2011d).

De Conventie stelde voor om de procedure voor een grondwetswijziging te versoepelen en tegelijk de betrokkenheid van de bevolking bij verandering van de grondwet te vergroten. Een versoepeling van de herzieningsprocedure zou kunnen bijdragen aan een verandering van de positie van de grondwet in de samenleving. De grondwet zou een meer sturende en inspirerende werking kunnen hebben. Ook zou door de voorgenomen versoepeling de waarde van de grondwet voor de politiek toenemen. Omdat de grondwet nu lastig te veranderen is, kan het volgens de Conventie gebeuren dat via ongeschreven recht, wetgeving of rechtspraak de grondwet materieel een andere invulling krijgt zonder dat dit in de grondwet formeel zijn invulling krijgt (Nationale Conventie, 2006, p. 48). De belangrijkste reden om de herzieningsprocedure te wijzigen was de kiezersraadpleging omwille van de verplichte Tweede Kamerverkiezingen. Deze verkiezingen vielen in de praktijk altijd samen met reguliere verkiezingen of verkiezingen na de val van een kabinet. Een voorgenomen herziening van de grondwet speelde daardoor nauwelijks een rol in verkiezingscampagnes. Het zou veel beter zijn om burgers in een bindend referendum hun mening te vragen over een voorgenomen grondwetswijziging. Het referendum zou veel meer recht doen aan de doelstelling burgers bij de grondwetsherziening te betrekken dan tussentijdse verkiezingen. Vanwege de bijzondere positie van de grondwet was het volgens de Nationale Conventie rechtvaardig een uitzondering te maken op het beginsel dat het initiatief voor een referendum van het volk afkomstig moet zijn (Nationale Conventie, 2006, p. 49; Parlement & Politiek, 2011d).

Er kan gerust worden gesteld dat het rapport van de Nationale Conventie een stille dood is gestorven. Tijdens de parlementaire behandeling van het rapport *'Hart voor de publieke zaak'* bleek dat iedere politieke partij bezwaren had bij de aanbevelingen van de Conventie. Geen enkel voorstel afkomstig van de Conventie is in de Nederlandse rechtsorde geïmplementeerd (Huygen, 2008).

4.3 Culturele context

Het laatste deel van de Nederlandse analyse behandelt de culturele factor die op al het voorgaande inwerkt. Met welke voorkeuren en overtuigingen moet worden gewerkt? Welke vragen en verwachtingen vloeien hier uit voort? De basis van de culturele context vormt een intensief internationaal onderzoek van de Nederlandse

wetenschapper Geert Hofstede. Hij heeft onderzocht welke 'mentale programma's' mensen in verschillende culturen hebben. Op basis van deze mentale programma's ontwikkelen mensen allerlei normen en waarden die als het ware een uiting zijn van een nationale cultuur. Het werk van Hofstede is omwille van een drietal redenen van belang voor deze context en daarmee dit onderzoek. Allereerst legt het werk van Hofstede belangrijke aspecten van de Nederlandse culturele context bloot. Daarnaast beschrijft en verklaart Hofstede de consequenties van de cultrele context van een land voor diverse maatschappelijke sferen. Of een samenleving bijvoorbeeld masculien of feminien is heeft gevolgen voor familierelaties, situaties op het werk, maar voor dit onderzoek veel interessanter ook politieke mores, handelingen en verwachtingen van de politiek. Tot slot is het onderzoek van Hofstede te duiden als een internationaal-vergelijkend onderzoek. Het vergelijkende karakter maakt het mogelijk om Nederland, Zwitserland en de Verenigde Staten onderling te vergelijken. Verderop in deze paragraaf zal kort stil worden gestaan bij een aantal maatschappelijke en culturele ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving en de mogelijke implicaties hiervan voor het Nederlandse democratische bestel. Hierbij zal het referendum niet worden overgeslagen.

Culture's Consequences

De Nederlandse wetenschapper Geert Hofstede onderzoekt in zijn boek *'Culture's Consequences'* de oorzaken van verschillen in denken en sociaal handelen die bestaan tussen leden van meer dan 50 moderne naties. Hij stelt dat mensen door hun omgeving (familie, school etc.) mentaal worden geprogrammeerd. Deze 'mentale programma's' bevatten een component van de nationale cultuur. Ze komen het beste tot uiting in de verschillende waarden die mensen in verschillende landen hebben (Hofstede, 2001, p. xiv). Hofstede onderscheidt vijf dimensies die het menselijk denken, voelen en handelen in landen bepalen. Deze vijf dimensies zijn (Hofstede, 2001, pp. xiv-xx).

1. *Machtsafstand*: dit is de mate waarin minder machtige leden van organisaties en instituties accepteren en verwachten dat macht oneerlijk is verdeeld. Het achterliggende probleem is de mate van menselijke ongelijkheid die het functioneren van iedere samenleving bepaald.
2. *Onzekerheid vermijden*: dit element slaat terug op de mate waarin een cultuur haar mensen programmeert om zich oncomfortabel of comfortabel te voelen in onzekere situaties. Ongestructureerde situaties zijn nieuw, onbekend, verrassend en anders dan normaal. Het probleem bij deze dimensie is de mate waarin een samenleving het oncontroleerbare probeert te controleren.
3. *Individualisme* contra *collectivisme*: dit is de mate waarin er van individuen verwacht wordt dat ze voor zichzelf zorgen of geïntegreerd blijven in groepen, meestal rondom de familie. Een positionering tussen deze twee groepen is een probleem waar alle hedendaagse samenlevingen mee te maken hebben.
4. *Masculien* contra *feminien*: dit slaat terug op de verdeling van emotionele rollen tussen de geslachten. Dit is een fundamenteel probleem voor elke samenleving, waarvoor verschillende

oplossingen bestaan. Masculiene samenlevingen zijn vaak 'sterk', feminiene samenleving zijn over het algemeen 'teder'.

5. *Lange termijn oriëntatie* contra *korte termijn oriëntatie*: verwijst naar de mate waarin een cultuur zijn leden programmeert tot het accepteren van een vertraagde toekenning van materiele, sociale en emotionele behoeften.

Positionering van de Nederlandse cultuur op de dimensies van Hofstede

Nederland is een van de vele landen die door Hofstede is onderzocht op de vijf dimensies die het denken, voelen en handelen van mensen bepalen. Om de culturele context van Nederland beter te doorgronden zullen de bevindingen van Hofstede over Nederland per dimensie worden gepresenteerd. Omwille van de leesbaarheid en focus zullen de bevindingen relatief summier aan de orde komen. Voor gedetailleerde beschrijvingen, formules en nuanceringen wordt doorverwezen naar het 596 pagina's tellende boek *'Culture's Consequences'* van Hofstede (2001).

Dimensie 1: machtsafstand

De eerste dimensie in het werk van Hofstede – gebaseerd op data van multinational IBM – is machtsafstand. Hierbij gaat het om menselijke ongelijkheid. Iedere samenleving gaat anders om met ongelijkheid. Zo zijn er samenlevingen die de ongelijkheid formeel vastleggen; andere samenlevingen doen van alles om ongelijkheid te vermijden. De ongelijkheid kan op vele gebieden tot uiting komen: sociale status, macht, welvaart, prestige, wetten, rechten en regels. In iedere samenleving zijn twee kampen te vinden. Het ene kamp wil de status quo in stand houden, het andere kamp wil een algehele gelijkheid (Hofstede, 2001, p. 80). In feite is een volledige gelijkheid van iedereen onmogelijk. Vandaar dat Rousseau onderscheidt maakt tussen '*morele'* en '*natuurlijke'* gelijkheid. Van morele gelijkheid kan worden gesproken als mensen voor de wet als gelijken worden gezien. Dit ideaal is haalbaar. Een natuurlijke gelijkheid is onmogelijk te realiseren omdat mensen nu eenmaal ongelijk in kracht of intelligentie worden geboren. Wat sommige samenlevingen, waaronder ook de Nederlandse, wel hebben weten te bereiken is een *criss-cross* in de sociale structuur: het bestaan van individuen die een brugfunctie vervullen tijdens conflicten. Deze individuen vormen een middenlaag in de samenleving tussen de *'top dogs'* en de *'under-dogs'*. Samenlevingen met *criss-cross* structuren worden *pluralistisch* genoemd. Samenlevingen die deze structuren ontberen worden *elitair* genoemd. Pluralistische samenlevingen zijn minder ongelijk dan elitaire samenlevingen, maar kennen desondanks toch ongelijkheden. Iedere moderne samenleving kent benadeelde groepen die minder onderwijs hebben genoten, die minder geld verdienen en die eerder sterven (Hofstede, 2001, p. 81).

Uit de analyse van Hofstede (2001, p. 87) blijkt dat Nederland een Power Distance Index (PDI)[4] score van 38 heeft. De gemiddelde score onder alle drieënvijftig onderzochte landen bedraagt 57. In vergelijking met de overige landen is de PDI score van Nederland dus relatief laag. In culturen met een lage machtsafstand

[4] De Power Distance Index (PDI) is een gemiddeld cijfer samengesteld uit antwoorden van respondenten op meerdere vragen, in casu drie vragen. De indexen die bij de volgende dimensies worden behandeld zijn op eenzelfde wijze geconstrueerd door Hofstede (2001).

verwachten en accepteren mensen een machtsrelatie die meer consultatief of democratisch van aard is. Mensen zien elkaar meer als gelijken ongeacht de formele positie. Ondergeschikten voelen zich meer op hun gemak en eisen het recht om bij te dragen aan en kritiek te leveren op de beslissingen van de mensen die aan de macht zijn. In culturen met een grotere machtsafstand – zoals Maleisië, Guatemala, Panama, de Filipijnen en Mexico – accepteren de minder gelijken machtsverhoudingen die autocratisch of paternalistisch van aard zijn. Ondergeschikten erkennen de macht van anderen die is gebaseerd op formele, hiërarchische posities (Hofstede, 2001). De PDI score heeft implicaties voor verschillende sferen in de samenleving: het gezinsleven, school, de werkplek, politiek en religie (Hofstede, 2001, p. 84). Vanwege de relevantie met dit onderzoek zal enkel worden gefocust op de politieke sfeer. Een schematisch overzicht van de bevindingen uit de andere sferen is te vinden op pagina 107 in het boek van Hofstede (2001).

De analyse van Hofstede (2001) laat zien dat parlementaire landen met een hoge PDI score, zoals Frankrijk, Italië en Japan, een sterke polarisatie tussen links en rechts kennen met een zwak centrum. In landen met een lagere PDI score als Zweden, Duitsland en Groot-Brittannië, ligt de nadruk meer op centrumpartijen. De meeste landen met een lage PDI score hebben vaak regeringen gehad die zich links van het politieke centrum bevonden; landen met een hoge PDI index schommelen meer tussen links en rechts. Linkse partijen leggen over het algemeen meer nadruk op gelijkheid, terwijl rechtste partijen veel minder belang hechten aan natuurlijke gelijkheid. Het onderzoek van Hofstede (2001, p. 111) laat verder zien dat in landen met een lage PDI score veel minder politiek gerelateerd geweld kennen. Een mogelijke verklaring is dat in deze landen veel vaker een consensusbenadering wordt gehanteerd, waarbij veel groepen bij de besluitvorming worden betrokken. Landen met een gemiddelde PDI score hebben vaker te maken met politieke omwentelingen en revoluties. De landen die een hoge PDI score hebben zijn overwegend stabiel. Mogelijke verklaring is de stabiele, autoritaire wijze van besturen (Hofstede, 2001, p. 111). Een andere opmerkelijke uitkomst van Hofstede (2001, p. 113) is dat landen met een hoge PDI score vakbonden hebben die verlengstukken zijn van de overheid of politieke partijen. In landen met een lage PDI score, waaronder ook Nederland, zijn vakbonden onafhankelijk en meer pragmatisch van karakter.

Dimensie 2: onzekerheid vermijden

Onzekerheid over de toekomst is een van de inherente kenmerken van het menselijk leven. Eenieder gaat er op een andere manier mee om. Uitwegen worden vaak gezocht in techniek, recht en religie. In organisaties ontstaan als reactie op onzekerheid technologie, regels en rituelen. In culturen met een sterke vermijding van onzekerheid hebben mensen sterk de voorkeur voor expliciete regels, over bijvoorbeeld religie of voedsel, en formeel gestructureerde activiteiten. Medewerkers zullen ook langer bij één bedrijf of organisatie blijven werken. Mensen in culturen met een zwakke onzekerheidsvermijding hebben een voorkeur voor impliciete of flexibele regels, richtlijnen en informele activiteiten. Werknemers in deze culturen wisselen gemakkelijker en frequenter van baan (Hofstede, 2001).

Uit de analyse van Hofstede (2001, p. 151) blijkt dat Nederland een Uncertainty Avoidance Index (UAI) heeft van 53. De gemiddelde UAI van de drieënvijftig onderzochte landen is 65. Nederland bezet met een UAI van 53 de vijfendertigste landenpositie. Met deze score bezet Nederland dus een lage middenpositie. Landen die hoog scoren op de UAI schaal zijn Griekenland (112), Portugal (104), Guatemala (101), Uruguay (100) en België (99). Singapore (8), Jamaica (13), Denemarken (23) en Zweden (29) hebben de laagste score op de Uncertainty Avoidance Index.

Hofstede (2001) beschrijft ook voor deze dimensie de gevolgen van een score voor meerdere sferen in de samenleving. Enkele opvallende constateringen zijn de volgende. In landen met een lage UAI hecht men waarde aan weinig regels. Als kinderen de regels niet kunnen naleven moeten de regels worden aangepast (categorie familie). Kinderen in culturen met een hoge UAI score leren dat de wereld een vijandige plaats is (categorie familie). In het onderwijs wordt verondersteld dat docenten alle antwoorden weten (hoge UAI score). Studenten in culturen met een lage UAI score verwachten leersituaties met een open einde en goede discussies. Op het werk zijn mensen in een cultuur met een hoge UAI waarde loyaler ten aanzien van hun werkgever, hun gemiddeld dienstverband duurt dan ook langer. De macht van superieuren is afhankelijk van hun positie en relaties (lage UAI waarde). In de politieke sfeer springen een aantal zaken naar voren. Landen met een lage UAI score behoren tot de ‘oude’ democratieën van voor de Eerste Wereldoorlog (Oostenrijk, België, Canada, Denemarken, Groot-Brittannië, Nederland en Nieuw-Zeeland), landen met een hoge UAI score zijn ‘jonge’ democratieën (Oostenrijk, Finland, Frankrijk, Duitsland, Ierland en Israël). Burgers in landen met een lage UAI, zoals Nederland, zijn veel meer geïnteresseerd in politiek, doen veel vrijwilligerswerk, protesteren vaker tegen beslissingen van de overheid en zijn minder voorstander van een EU regering (Hofstede, 2001, p. 180).

Dimensie 3: individualisme contra collectivisme

De derde dimensie – individualisme contra collectivisme – meet hoe leden van een cultuur zichzelf los van hun eigen groep definiëren. In individualistische culturen wordt van mensen verwacht dat ze een eigen individuele persoonlijkheid ontwikkelen, tentoonspreiden en hun eigen voorkeuren kiezen. Dit beeld past bij de moderne of postmoderne samenleving. In collectivistische culturen daarentegen worden mensen gedefinieerd door en gedragen ze zich als lid van een lange termijn groep als de familie, een religieuze groep, een leeftijdscohort, een dorp, een beroep et cetera. Dit beeld past bij een traditionele samenleving (Hofstede, 2001).

Op de Individualism Index Value (IDV) behaalt Nederland een score van 80 bij een gemiddelde van 43 (over totaal 53 landen). Hiermee bezet Nederland een gedeelde vierde plaats samen met Canada. Nederland laat alleen Groot-Brittannië (89), Australië (90) en de Verenigde Staten (91) voor zich. Landen die laag scoren op de IDV zijn Guatemala (6), Ecuador (8), Panama (11), Venezuela (12) en Colombia (13). Nederland scoort dus zeer hoog op deze index in de richting van het individualisme (Hofstede, 2001, p. 215).

Een hoge of lage IDV score heeft zijn invloed op verschillende maatschappelijke sferen. Belangrijke bevindingen binnen de sferen zullen nu aan de orde komen. De eerste bevinding is dat naar mate samenlevingen welvarender worden zij meer in de richting van het individualisme opschuiven. In culturen met een hoge IDV score leven mensen vaak in kleine, niet samengestelde gezinnen (categorie familie). Van kinderen wordt verwacht dat zij voor zichzelf denken (categorie familie). In culturen met een hoge IDV heersen individuele belangen over collectieve belangen (categorie politieke systemen). De economie is verder gebaseerd op individuele belangen en competitie wordt gestimuleerd (categorie politieke systemen). Politieke macht in een dergelijke cultuur wordt uitgeoefend door kiezers en niet door belangengroeperingen. Wetten en rechten behoren gelijk te zijn voor allen (categorie politieke systemen) (Hofstede, 2001, p. 251).

Dimensie 4: masculien contra feminien

De dualiteit van de seksen is een fundamenteel feit waar alle samenlevingen op een andere manier mee om gaan. Het voorliggende issue is welke implicaties de biologische verschillen tussen de seksen zouden moeten hebben voor de emotionele en sociale rollen van de geslachten. Studies over doelen gerelateerd aan het werk laten bijna universeel zien dat vrouwen meer waarde hechten aan sociale doelen zoals relaties, het helpen van anderen en de fysieke omgeving. Mannen hechten meer waarde aan doelen gericht op het ego als de carrière en geld. De analyse van de IBM data door Hofstede laat echter zien dat de waarde die mensen hechten aan feminiene doelen contra masculiene doelen varieert tussen landen en tussen beroepen. Het is dus niet zo dat vrouwen per definitie vrouwelijke waarden in een samenleving belangrijk vinden, en mannen per definitie mannelijke waarden. Dit verschilt van land tot land en beroep tot beroep (Hofstede, 2001, p. 279). De dimensie masculien contra feminien meet de waarde die wordt gehecht aan traditionele mannelijke en vrouwelijke waarden (in vooral Westerse culturen). In de zogenaamde masculiene culturen hechten mensen, zowel mannen als vrouwen, veel waarde aan competitiviteit, assertiviteit, ambitie en de accumulatie van welvaart en materiële goederen. In feminiene culturen hechten mannen en vrouwen een grote waarde aan relaties en de kwaliteit van het leven. Je zou kunnen stellen dat het gaat om kwantiteit contra kwaliteit van het leven. Ook overlappen de sekserollen in feminiene samenlevingen elkaar, terwijl ze in masculiene samenlevingen duidelijker van elkaar gescheiden zijn (Hofstede, 2001).

Door verschillende factoren en vragen te combineren heeft Hofstede (2001) de Masculinity Index (MAS) geconstrueerd. Deze index bestaat uit een getal tussen de 0 en 100 en geeft aan hoe respondenten tegen masculiene waarden aan kijken. Hoe hoger het indexcijfer hoe belangrijker masculiene waarden in een cultuur zijn. De MAS index lijst wordt aangevoerd door Japan (95) gevolgd door Oostenrijk (79), Venezuela (73), Italië (70) en Zwitserland (70). De Angelsaksische landen – Ierland (68), Groot-Brittannië (66), Zuid-Afrika (66), de Verenigde Staten (62), Australië (61), Nieuw-Zeeland (58) en Canada (52) – scoren allen bovengemiddeld op de MAS index. In tegenstelling tot Japan bevinden de Aziatische landen zich in met midden, tussen masculiene en feminiene waarden in. Landen die zich aan de feminiene zijde van de MAS index bevinden zijn de vier Scandinavische landen: Finland (26), Denemarken (16), Noorwegen (8), Zweden (5) evenals Nederland (14).

Nederland is uitermate feminien van karakter, het hoeft enkel Noorwegen en Zweden voor zich te dulden (Hofstede, 2001, p. 286).

De MAS index score heeft gevolgen voor de wijze waarop mensen in verschillende sferen in de samenleving worden gesocialiseerd en zich gedragen. In landen met een hoge MAS score wordt bijvoorbeeld verwacht dat meiden huilen en jongens niet; jongens moeten terugvechten en meiden moeten überhaupt niet vechten (categorie familie). Landen die laag scoren op de MAS index komen vaker ongehuwd samenwonen voor (categorie familie). Op onderwijsgebied worden docenten in lage MAS index landen gewaardeerd die vriendelijk zijn, in landen met een hoge MAS index worden docenten gewaardeerd als ze briljant zijn. De MAS index zegt ook iets over prioriteiten binnen de politiek. In landen met lage MAS index score is de verzorgingsstaat een ideaal. Als een land een hogere MAS index score heeft wordt een prestatiegerichte samenleving als strevenswaardig gezien. In landen met een lage MAS index score zijn er minder armen en ongeletterden, betalen de rijken om de armen te helpen, worden immigranten geïntegreerd in de samenleving en heeft bescherming van het milieu een hoge plaats op de politieke agenda. Er zijn ook verschillen in politieke mores tussen landen met een hoge en een lage MAS index score. In landen met een lage MAS index score is het politieke discours veel gematigder. Meer kiezers plaatsen zichzelf links van het midden. Er is in die landen sprake van een positieve houding ten aanzien van instituties en het politiek establishment. Verder discussiëren mannen en vrouwen even vaak over politiek en worden ook meer gekozen voor politieke posities en regeringsfuncties (Hofstede, 2001, p. 323).

Dimensie 5: lange termijn contra korte termijn oriëntatie

Deze vijfde, en tevens laatste, dimensie is pas in de tweede editie van *'Culture's Consequences'* toegevoegd en gebaseerd op onderzoek in China. De dimensie beschrijft de 'tijdshorizon' van een samenleving ofwel het belang dat wordt gehecht aan de toekomst contra het verleden en heden. In samenlevingen gericht op de lange termijn hechten mensen waarde aan acties en houdingen die effect hebben op de toekomst: volharding, spaarzaamheid en schaamte. In samenlevingen die zijn gericht op de korte termijn hechten mensen meer waarde aan acties en houdingen die zijn beïnvloed door het verleden of het heden: normatieve uitspraken, onmiddellijke stabiliteit, het beschermen van het eigen 'gezicht', respect voor traditie en de wederkerigheid van groeten, gunsten en geschenken (Hofstede, 2001, p. 359).

Op basis van gegevens van meerdere vragenlijsten heeft Hofstede (2001, p. 356) een lange termijn oriëntatie index (LTO) gemaakt. De factor scores werden op een getal tussen de 0 en 100 gezet door middel van een lineaire transformatie. Omdat China pas werd toegevoegd aan de vergelijking toen de schaal al af was, komt de score van China boven de 100 uit. Dit is ook niet geheel onverwacht voor de thuisbasis van de op de lange termijn gerichte denkbeelden van Confucius. Deze laatste dimensie is in minder landen onderzocht dan de overige dimensies, namelijk 23 in tegenstelling tot 53 bij de andere vier dimensies. De top vijf posities worden ingenomen door Oost-Aziatische landen: China (118), Hong Kong (96), Taiwan (87), Japan (80) en Zuid-Korea (75). Singapore (48) neemt een negende positie in. De Europese en andere Westerse landen zijn voornamelijk

te vinden op de lagere helft van de schaal. Andere niet Westerse landen in Afrika en Azië – Zimbabwe (25), de Filippijnen (19), Nigeria (16) en Pakistan (00) – nemen de onderste plaatsen in. Deze dimensie laat dus geen duidelijke verschillen tussen oost en west zien; het verdeeld de wereld langs nieuwe lijnen. Nederland is een van de 23 onderzochte landen. Met een score van 44 neemt Nederland de tiende plaats in. Nederland is dus een hoge middenmoter (Hofstede, 2001, pp. 355-356).

De LTO index heeft implicaties voor verschillende sferen in de samenleving. Zo zouden kinderen in culturen met een lage LTO index score tolerantie en respect ten opzichte van andere mensen moeten leren. In landen met een hoge LTO index score zouden kinderen vooral spaarzaamheid moeten leren. Verder worden in culturen en landen met een lage LTO waarde alle kinderen als gelijken gezien. In landen met een hoge LTO score is er sprake van differentiatie tussen oudere en jongere broertjes en zusjes. Die gaan ook gepaard met een ander rol- en verwachtingspatroon. Mensen in lage LTO landen zijn vaker analytische denkers en mensen in landen met een hoge LTO waarde synthetische denkers. In lage LTO landen geven mensen eerder geld uit dan dat ze sparen. Bij deze dimensie besteedt Hofstede (2001) geen aandacht aan de gevolgen en consequenties op politiek gebied.

Positie Nederlandse cultuur

Als de Nederlandse cultuur langs de meetlat van de vijf dimensies van Hofstede (2001) wordt gelegd, dan ontstaat het volgende beeld. Op de eerste dimensie, machtsafstand, scoort Nederland relatief laag. Nederlanders accepteren met andere woorden eerder een machtsrelatie die consultatief en democratisch van aard is. Mensen worden meer als elkaars gelijken gezien ongeacht de formele positie. Daarnaast probeert men in Nederland vaker dan in andere landen de gelijkheid te benadrukken. Deze situatie is anders dan ten tijde van de verzuiling, toen de Nederlandse samenleving veel meer gekenmerkt werd door hiërarchische waarden en formele relaties. Landen met een lage PDI score hebben over het algemeen regeringen die zich links van het midden bevindingen. Voor Nederland geldt dit maar deels. In het verleden heeft Nederland zeker links van het midden georiënteerde regeringen gekend. Regeringen rechts van het midden komen ook voor. Kijk maar naar de huidige regeringscoalitie tussen de VVD en het CDA met parlementaire gedoogsteun van de PVV van Geert Wilders. Dankzij het meerpartijensysteem met evenredige vertegenwoordiging worden er in Nederland wel vaker gematigde regeringen gevormd met middenpartijen, of regeringen met partijen uit zowel het linker als het rechter politieke spectrum.

De tweede dimensie van Hofstede (2001) is die van het vermijden van onzekerheden. In hoeverre probeert een samenleving het oncontroleerbare te controleren en wat voor gevolgen heeft dit voor een samenleving? Nederland behaalt op deze dimensie een score van 53. Hiermee bezet Nederland op de landen vergelijkende lijst een lage middenpositie. Vertaald naar de bevindingen van Hofstede (2001) blijkt dat Nederlanders een lichte voorkeur hebben voor impliciete regels, richtlijnen en informele activiteiten. Ook zijn Nederlanders minder geneigd om hun hele leven bij een en dezelfde werkgever te blijven. Ze zoeken eerder uitdagingen op. De bevindingen van Hofstede (2001) krijgen extra zeggingskracht door de aangetoonde significantie tussen de

leeftijd van een democratie en de UAI score. Landen met een relatief lage UAI score behoren tot de 'oude' democratieën van voor de Eerste Wereldoorlog. Nederland is hier een goed voorbeeld van. Personen in landen met een relatief lage UAI doen veel vaker vrijwilligerswerk; dit geldt ook voor Nederlanders (Van den Brink, 2007). Ook zijn mensen in deze landen minder voorstander van een Europese regering. Het eerste en tot dusverre enige nationale referendum over de Europese grondwet lijkt dit beeld deels te bevestigen. Nederland is een welvarend land met weinig corruptie, ook een kenmerk van een land met een lage UAI score (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2007). Waar Nederland van het ideaaltypische beeld afwijkt, is de identificatieplicht. Dergelijke politieke maatregelen komen vooral voor in hoge UAI landen. Dit is wellicht ook een van de redenen dat Nederland niet heel laag scoort op de UAI index.

Dimensie drie gaat over het onderscheid tussen individualisme en collectivisme. Hierbij staat de vraag centraal of mensen een eigen individuele persoonlijkheid ontwikkelen en eigen voorkeuren kiezen of dat mensen in hun denken en doen worden bepaald door waarden en normen die behoren bij een groep in de samenleving zoals de familie, een religieuze groep et cetera. Uit de resultaten van Hofstede (2001) blijkt dat Nederland erg hoog scoort op de IDV index; het land staat op een gedeelde vierde plaats samen met Canada. De score van Nederland is opvallend. Een belangrijk punt in de Nederlandse geschiedenis was het bestaan van de zuilenmaatschappij (zie ook de probleemanalyse in hoofdstuk één; Lijphart, 2007). De score op de IDV index wekt sterk de indruk dat het proces van individualisering in Nederland zich in een vergevorderd stadium bevindt. Het proces van individualisering heeft zich dan relatief snel ontvouwd. Het is dan ook maar de vraag of het huidige politieke systeem in Nederland aansluit bij de verwachtingen en de wensen van de samenleving. In landen met een hoge IDV score wordt van iedereen verwacht dat ze een eigen mening hebben: één persoon, één stem. Ook zouden individuele belangen moeten prevaleren boven collectieve belangen. Het referenduminstrument sluit goed aan bij deze individualistische waarden en kenmerken.

Masculien contra feminien is de vierde dimensie. Deze dimensie meet de waarde die door mensen wordt gehecht aan traditioneel mannelijke en vrouwelijke normen. Masculiene samenlevingen hechten meer waarde aan materiële zaken en competitiviteit, feminiene samenleving hebben een voorkeur voor sociale relaties en de kwaliteit van het leven. Nederland schiet op deze dimensie uit in de richting van een feminiene cultuur. Alleen Noorwegen en Zweden gaan Nederland voor aan de onderkant van de zogenaamde MAS index. Net als bij de andere dimensies heeft de positionering van een land gevolgen voor allerlei sferen in de samenleving. Zo vinden werknemers in lage MAS index landen samenwerking op het werk en een goede verstandhouding met de baas erg belangrijk. In landen met een hoge MAS index geven werknemers de voorkeur aan uitdagingen en erkenning van hun dagelijkse werkzaamheden. In lage MAS index landen leren jongens en meisjes dat ze bescheiden moeten zijn; in hoge MAS index landen leren zowel jongens als meisjes dat ze ambitie moeten tonen. De oer-Hollandse spreekwoorden *'niet met je kop boven het maaiveld uitsteken'* en *'doe maar gewoon dan doe je al gek genoeg'* zijn hier op terug te voeren. Ook op het gebied van onderwijs heeft de MAS index gevolgen. Het blijkt dat mensen in landen met een hoge MAS index het belangrijk vinden dat studenten zich sociaal weten te ontwikkelen. In landen die erg masculien zien gaat het daarentegen meer om de feitelijke

prestaties die door studenten worden geleverd. Feminiene en masculiene culturen hanteren verschillende politieke prioriteiten. Feminiene landen vinden een verzorgingsstaat ideaal; masculiene landen hebben een voorkeur voor een op prestaties gerichte samenleving. Nederland kende vele decennia een verzorgingsstaat. De laatste jaren is steeds meer afbreuk gedaan aan deze verzorgingsstaat, al dan niet onder druk van noodzakelijke economische hervormingen. Een bevinding verdient hier nog expliciet de aandacht. In feminiene landen heeft men een positievere houding ten opzichte van immigranten; zij moeten in staat zijn hun eigen plek in de samenleving te vinden. Masculiene samenlevingen zijn vaker van mening dat immigranten moeten opgaan in de samenleving (assimilatie) of anders teruggestuurd moeten worden. In politieke discussies van de laatste jaren in Nederland is een volharding op dit thema te zien, vooral sinds de opkomst van de PVV en Geert Wilders. Het huidige rechtse Nederlandse kabinet is voornemens de regels voor immigranten om in Nederland te mogen blijven te verscherpen. In het regeerakkoord is daarnaast afgesproken dat er een boerkaverbod moet komen. Deze signalen wijzen op een gedeeltelijke verschuiving van Nederland in de richting van masculiniteit.

De laatste dimensie is de lange versus de korte termijn oriëntatie. Centrale kwestie is het belang dat wordt gehecht aan toekomst contra het heden en verleden. Nederland scoort gemiddeld op deze dimensie; een echte middenmoter dus. Dit blijkt ook wel uit de ideaaltypische waarden die gepaard gaan bij deze dimensie. Zo zouden kinderen in een samenleving gericht op de korte termijn vooral tolerantie en respect tegenover elkaar moeten leren. Samenlevingen gericht op de lange termijn vinden spaarzaamheid een belangrijke waarde. Beide waarden zijn belangrijk in de Nederlandse samenleving. Deugden als spaarzaamheid en rentmeesterschap zijn belangrijk voor het CDA, een partij die traditioneel veel zetels weet te behalen en de afgelopen jaren vier keer de minister-president mocht leveren. Helaas heeft Hofstede (2001) niet onderzocht wat de gevolgen van deze dimensies zijn voor de politieke systemen, posities en mores. Dit maakt deze dimensie minder relevant voor dit onderzoek.

Figuur 5: Nederland op de dimensies van Hofstede

Dimensie	Score Nederland	Positie op landenlijst (totaal 53 landen)
Machtsafstand (PDI)	38	40
Onzekerheid vermijden (UAI)	53	35
Individualisme contra collectivisme (IDV)	80	4/5
Masculien contra feminien (MAS)	14	51
Lange termijn oriëntatie contra korte termijn oriëntatie (LTO)*	44	10

* Van deze dimensie zijn gegevens van 23 landen beschikbaar.

Veranderingen in de Nederlandse samenleving en hun mogelijke democratische implicaties

Hierboven is met enkele pennenstrepen een globaal overzicht gegeven van de belangrijkste Nederlandse culturele kenmerken en hun implicaties voor meerdere maatschappelijke sferen. Hoewel nationale culturen volgens Hofstede (2001, p. 34) in de tijd extreem stabiel zijn kunnen ze door de tijd heen toch veranderen. Deze veranderingen zijn van buiten afkomstig in de vorm van natuurkrachten of menselijk handelen: handel, veroveringen, economische of politieke dominantie en niet op de laatste plaats technologische doorbraken

(Hofstede, 2001, p. 34). De afgelopen decennia worden gekenmerkt door tal van vrijwel gelijktijdige veranderingen van deze aard. Voor de Nederlandse situatie spreekt het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) ook wel van de 4 i's: een sterke *individualisering*, *informalisering*, *informatisering* en *internationalisering* (SCP, 2004). Deze constatering door het SCP komt grotendeels overeen met de bevindingen van Hofstede (2001) en Van den Brink (2007) over de Nederlandse cultuur. De sterke mate van individualisering springt voornamelijk in het oog. Nederland heeft op dit punt een echte culturele omslag gemaakt sinds het einde van de verzuiling in de jaren zestig van de vorige eeuw. De tegenstelling met toentertijd is diametraal te noemen; van een sterk 'wij'-besef naar een sterk 'ik'-besef met het hierbij behorende normen en waardenpalet. Dankzij internationalisering en informatisering is een samenleving in staat om veel van andere culturen te leren. De wereld is als het ware kleiner geworden (zie ook Friedman, 2005; 2007).

Al deze veranderingen zorgen voor een verschuiving in de *situationele* en *culturele* context. Deze verschuivingen zetten het gegroeide politiek-bestuurlijke systeem, dat van nature minder beweeglijk is, onder druk (Hendriks, 2006, p. 181). De zeer beperkte institutionalisering van de kiezersdemocratie en de penduledemocratie wordt in Nederland steeds meer als een probleem gedefinieerd. De beperkte formele invloed van de burger op de besluitvorming wordt als een gemis gezien. In Nederland hebben burgers via middelen als inspraak, participatie en opiniepeilingen wel invloed op het openbaar bestuur. Deze invloed heeft echter vaak geen formele machtsbasis. Burgers mogen met andere woorden wel meepraten, maar het echte beslissende werk blijft in handen van vertegenwoordigers. De Nederlandse constellatie en dan met name de consensusdemocratie moet het vaak ontgelden. Het wordt gezien als een bevoogdend en bedisselend model dat bovendien expertocratisch en gevoelsarm is (Hendriks, 2006, p. 181). De lange tijd op afstand gehouden waarden emotionaliteit, personalisme en expressionisme in de politiek worden steeds meer gezocht. De consensus- en participatiedemocratie geven hier weinig ruimte voor; de kiezers- en penduledemocratie bieden die ruimte wel. De laatste twee democratievormen gaan gepaard met spanning en sensatie van stemmingen en verkiezingen 'die er echt toe doen'. Als gevolg van dit alles krijgen democratische hervormers die de aggregatieve democratie in Nederland willen versterken steeds meer aandacht en bijval. De veranderingen in de Nederlandse cultuur maken hervormingen zoals de codificatie van het referendum volgens de hervormers noodzakelijk.

De (her)invoering van het referendum in Nederland verdient op basis van het hierboven genoemde een positieve aanbeveling. Het instrument kan, mits goed ingezet, een goede bijdrage leveren aan de effectiviteit en legitimiteit van het democratische bestel. De culturele context is de afgelopen decennia veranderd, terwijl vooral de democratische context stil is blijven staan. Hierdoor is er een disbalans in de samenleving is ontstaan, waarbij mensen dingen van de politiek verwachten die het niet waar kan maken. Mensen willen meer invloed kunnen uitoefenen met een stem; stemmingen die er echt toe doen. Het referendum kan naar alle waarschijnlijkheid voor een groot deel aan de verwachtingen voldoen. Een belangrijke en vooralsnog niet beantwoorde vraag blijft wat voor referendum dan het beste kan worden ingevoerd. De verhandeling in hoofdstuk drie liet zien dat er tal van referendumvormen zijn. Om te onderzoeken welke van deze

referendumvormen *realistisch* zijn voor Nederland is het verstandig om het blikveld te verbreden en te kijken wat we uit het buitenland kunnen leren. Met buitenland wordt gedoeld op een tweetal landen met een al rijke referendumtraditie: Zwitserland en de Amerikaanse deelstaat Californië. De referendumpraktijken in deze landen komen in de nu volgende twee hoofdstukken aan bod.

4.4 Terugblik op de casus Nederland

Deze laatste paragraaf is een korte terugblik op het voorgaande in dit hoofdstuk. De belangrijkste bevindingen van de Nederlandse casus komen puntsgewijs aan de orde. Dit komt de leesbaarheid en het overzicht van dit onderzoek ten goede.

Nederland: consensusdemocratie én participatiedemocratie

Het eerste deel van dit hoofdstuk bestond uit een analyse van de democratische constellatie in Nederland. Bij deze analyse is gebruik gemaakt van de eerder gepresenteerde democratiematrix van Hendriks (2006) in combinatie met het werk van Lijphart (1999) in *'Patterns of democracy*'. De Nederlandse democratische constellatie blijkt een mix te zijn tussen de consensusdemocratie (als major) en de participatiedemocratie (als minor). De participatiedemocratie komt voornamelijk voor op lokaal niveau bij het wijkgericht werken. De combinatie tussen de consensus- en participatiedemocratie wordt door Hendriks (2006, pp. 158-159) *de derde weg van associaties* genoemd. In een dergelijke democratiemix is een belangrijke rol weggelegd voor associaties of organisaties in het middenveld tussen burger en staat. Dankzij professionalisering, schaalvergroting en verstatelijking spelen deze organisaties een belangrijke rol in de democratie.

Beperkte referendumpraktijk

Een onderzoek naar het aantal en soort gehouden referenda in Nederland laat zien dat de referendumpraktijk in Nederland slechts marginaal ontwikkeld is. In Nederland zijn sinds het jaar 1912 – in dit jaar vond het eerste lokale referendum in Warnsveld plaats – 145 lokale referenda en slechts één nationaal referendum gehouden. Het merendeel van deze referenda, 115 in totaal, zijn raadplegende referenda. Dit zijn referenda die worden uitgeschreven door een staatsorgaan. Zo'n 30 referenda zijn door het volk aangevraagd en hierdoor te typeren als raadgevende referenda. De meeste lokale referenda gingen over een herindeling of grensaanpassing (80 stuks). Dit soort referenda wordt doorgaans gehouden om de bevolking te mobiliseren tegen een voorgenomen herindeling of annexatie. Ze dienen als versterking van een door de gemeenteraad ingenomen standpunt. Men kan zich afvragen of dit wel echte referenda zijn, aangezien de besluitvorming over herindelingen en annexaties niet bij het gemeentebestuur berust maar bij de landelijke wetgever. Het gebruik van het referenduminstrument in Nederland neemt de laatste jaren af (zie voor een overzicht van het aantal en soort referenda per jaar de bijlagen).

Continue heruitvinding democratische model

De hybride democratische mix tussen de consensus- en participatiedemocratie in Nederland kent zijn oorsprong in de Middeleeuwen. Bij de ontwikkeling van dit model spelen twee historische omstandigheden

een grote rol: de eeuwig durende strijd tegen het water en de vroege en verspreide verstedelijking van het land. Een dreigende watersnood in Nederland – ten gevolge van inklinking van het land en een stijgende waterspiegel – maakte een wederzijdse afstemming en samenwerking van onderaf noodzakelijk. Het probleem kon immers niet vanuit één punt worden opgelost. Iedereen moest zijn steentje bijdragen. Uit deze noodzaak zijn de hoogheemraadschappen in het leven geroepen; een van de kraamkamers van de Nederlandse bestuurspraktijken. Verder ontstonden in de vroege Middeleeuwen in Nederland meerdere stedelijke kernen waartussen en waarbinnen zich een cultuur van wederzijdse accommodatie en samenwerking ontwikkelde. De burgermaatschappij was het belangrijkste en machtigste onderdeel. De drijvende krachten van deze burgermaatschappij waren de provincies, steden en daarbinnen talloze verenigingen en associaties: buurtschappen, broederschappen, gilden, schutterijen et cetera. Er was sprake van een getrapt systeem van relaties. De bestuurlijke processen en praktijken voegden zich hiernaar. In de loop der eeuwen is dit systeem keer op keer opnieuw uitgevonden; tijdens de Republiek, het Koninkrijk, de periode van de verzuiling en de ontzuiling.

Referendumdiscussies en –ontwikkelingen: een eeuwig lange adem

Achter de referendumpraktijk in Nederland gaat een discussie van meer dan een eeuw schuil. De eerste discussies in Nederland hangen samen met de opkomst van de democratische gedachte rond de wisseling van de negentiende en twintigste eeuw. In 1903 stelde de socialistische SDAP onder leiding van Troelstra voor om een correctief referendum in te voeren. Dit referendum zou de plaats van de Eerste Kamer in moeten nemen. Het plan kon niet steunen op een meerderheid. In 1918 werd de commissie-Ruys de Beerenbrouck ingesteld, die voorstellen moest doen voor de herziening van de grondwet. Het referendum werd niet aanbevolen, maar in bepaalde situaties – een grondwetswijziging en het ontbreken van een troonopvolger – kon het referendum wel een toegevoegde waarde hebben. De commissie kreeg te weinig bijval in de Tweede Kamer; de voorstellen werden niet ingevoerd. Tot vlak na de Tweede Wereldoorlog bleef het referendum in de luwte liggen. De wederopbouw van Nederland verdiende de grootste prioriteit. Bij de grondwetswijzigingen van 1946 en 1953 kwam het referendum ter sprake, maar werd het niet gezien als een serieuze optie voor het Nederlandse democratische bestel. Het paste niet bij de politieke cultuur in Nederland.

In de tweede helft van de jaren zestig kwam de interesse voor het referendum weer terug. In 1966 werd de sociaal-liberale partij Democraten 66 opgericht, als reactie op de onvrede met het politieke klimaat uit die tijd. D66 wilde een radicale democratisering van de Nederlandse samenleving in het algemeen en het Nederlandse politieke bestel in het bijzonder. In 1967 werd de staatscommissie-Cals/Donner in het leven geroepen. De commissie adviseerde over grondwetswijzigingen. De commissie ontraadde de invoering van het volksinitiatief. De grootst mogelijke minderheid van de commissie was daarnaast wel voorstander van het facultatief decisief referendum. Toch kwam de commissie-Cals/Donner met een ontwerptekst indien de regering zou besluiten tot de invoering van het correctief referendum. Het kabinet-Den Uyl volgde de aanbevelingen van de commissie; het referendum en volksinitiatief werden niet ingevoerd. Tijdens de parlementaire behandeling van de grondwetswijziging was er veel kritiek op het vermeende gebrek aan oplossingen voor de tekortkomingen van

het politieke bestel. Als reactie werd door de regering Van Agt II de staatscommissie-Biesheuvel in 1982 ingesteld. Deze commissie moest advies uitbrengen over de vergroting van de kiezersinvloed op de beleidsvorming van de regering. De commissie was in 1985 unaniem voor de invoering van het facultatief *decisief* of *beslissend* referendum op nationaal en decentraal niveau. De helft van de commissie was voorstander van het *consultatieve* referendum op nationaal niveau. Een meerderheid van de staatscommissie zag daarnaast heil in het *volksinitiatief* op nationaal en decentraal niveau. De regeringsreactie liet lang op zich wachten. In maart 1988 liet de toenmalige regering Lubbers weten weinig te voelen voor de voorstellen van de commissie. Ook in de Kamer was geen meerderheid voor de voorstellen te vinden. Omstreeks de Kamerverkiezingen van 1989 kwam het vraagstuk van staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing weer op de agenda te staan. De Kamer verzocht het presidium een voorstel te doen tot nadere uitwerking van dit vraagstuk. Het gevolg was wederom de instelling van een commissie; de commissie-Deetman. De opdracht was de formulering van een vraagstelling voor nader onderzoek aangaande het referendum en volksinitiatief. Een meerderheid in de Tweede Kamer vond het echter niet zinvol om de geformuleerde vraag nader te laten onderzoeken. De commissie-Biesheuvel had het referendum namelijk niet veel eerder diepgravend onderzocht. De Kamer had zich hierover toentertijd al een oordeel gevormd.

Tijdens de algemene politieke en financiële beschouwingen van 1992 bleek dat het CDA, een fel tegenstander van het referenduminstrument, zich niet langer zou verzetten tegen een bestudering van de vraagstelling zoals geformuleerd door de commissie-Deetman. De commissie-De Koning, een externe subcommissie van de commissie-Deetman, kwam in 1993 met haar rapport. Men kwam met een positieve aanbeveling van het correctief wetgevingsreferendum. Ook het voorstel van de commissie-De Koning kon niet rekenen op de vereiste meerderheid in de Tweede Kamer. Een jaar later waren er nieuwe verkiezingen voor de Tweede Kamer met de Paarse coalitie als resultaat. De invoering van het correctief referendum werd opgenomen in het regeerakkoord. In 1996 en 1997 werd het grondwetwijzigingsvoorstel dat het referendum mogelijk moest maken door de Tweede en Eerste Kamer aangenomen. Tijdens de tweede lezing van het voorstel in 1999 kwam het slechts één stem te kort. Om een regeringscrisis in de kiem te smoren werd het voorstel ongewijzigd opnieuw ingediend bij de Tweede Kamer. Tevens werd de Tijdelijke referendumwet ingevoerd die een raadgevend correctief referendum mogelijk maakte. Ook werd de mogelijkheid tot een burgemeestersreferendum gecreëerd. Beide mogelijkheden zijn later afgeschaft.

In 2005 zijn drie initiatiefwetsvoorstellen voor een referendum bij de Kamer ingediend. Het eerste voorstel is afkomstig van Geert Wilders. Hij wil een referendum over de toetreding van Turkije tot de Europese Unie. Voorstel twee is afkomstig van Duyvendak, Dubbelboer en Van der Ham en gaat over de invoering van het correctief referendum op nationaal niveau. Het laatste voorstel is het initiatief-Kalma/Duyvendak/Van der Ham. Dit voorstel in bedoeld om op korte termijn via een gewone wet een correctief referendum mogelijk te maken. De drie voorstellen zijn op dit moment nog in behandeling bij de Tweede Kamer. Op 22 december 2005 werd de Nationale Conventie door minister Pechtold ingesteld. Deze Conventie had de taak voorstellen te doen voor de inrichting van het nationaal politieke bestel die konden bijdragen aan het herstel van vertrouwen

tussen de burger en de politiek en mede ten grondslag konden liggen aan de constitutie voor de eenentwintigste eeuw. Een van de aanbevelingen van de Conventie was de invoering van het correctief wetgevingsreferendum. Geen enkel voorstel van de Conventie is uiteindelijk in de Nederlandse rechtsorde geïmplementeerd.

Cultuurverandering: individualisering, informatisering, informalisering en internationalisering

Aan de hand van het werk van Geert Hofstede in *'Culture's Consequences'* is de Nederlandse culturele context geanalyseerd. Hofstede stelt dat mensen door hun omgeving mentaal worden geprogrammeerd. Deze mentale programma's bevatten een component van de nationale cultuur. De programma's komen het beste tot uiting in de verschillende waarden die mensen in verschillende landen hebben. Hofstede onderscheidt vijf dimensies die het menselijk denken, voelen en handelen in landen bepalen: machtsafstand, onzekerheid vermijden, individualisme contra collectivisme, masculien contra feminien en lange termijn oriëntatie contra korte termijn oriëntatie. Uit de analyse van Hofstede blijkt dat Nederland sterk individualistisch en feminien is. Op de dimensie onzekerheid vermijden scoort Nederland gemiddeld. De dimensie machtsafstand is in Nederland laag te noemen. De Nederlandse cultuur is een hoge middenmoter als het gaat om een lange termijn oriëntatie. De culturele, situationele en democratische context houden elkaar gedurende vele eeuwen in evenwicht. De democratie weet binnen de contexten effectiviteit aan legitimiteit te paren. De laatste decennia hebben zich echter vele veranderingen voorgedaan. Het Sociaal en Cultureel Planbureau spreekt van de 4 i's: individualisering, informatisering, informalisering en informatisering. Door deze omstandigheden zijn de situationele en culturele context gewijzigd. De democratische context, die van nature veel minder beweeglijk is, is onder druk komen te staan. Democratische hervormers die de aggregatieve democratie in Nederland willen versterken steeds meer aandacht en bijval. De veranderingen in de Nederlandse cultuur maken hervormingen zoals de codificatie van het referendum volgens de hervormers noodzakelijk.

5. Hoe is de huidige democratische positie en het gebruik van het referendum in Zwitserland te typeren?

In hoofdstuk vijf richt de aandacht zich op de Zwitserse referendumpraktijk en de positie van het referendum in het democratische bestel in Zwitserland. Er zal net als bij de beschrijving van Nederland hiervoor worden gekeken naar de drie elementen uit de driehoek van Hendriks (2006). Het gaat hierbij om de democratische constellatie (plaatsing van het referendum binnen de democratische instituties), de situationele setting (specifieke omstandigheden tijd- en plaatsgebonden) en tot slot de culturele context (de voorkeuren en overtuigingen waar rekening mee moet worden gehouden). In de laatste paragraaf komen de belangrijkste bevindingen van de Zwitserse casus kort aan de orde. Omdat dit onderzoek te karakteriseren is als een *central-case-comparison* voor de toekomstige referendumpraktijk in Nederland zal dit hoofdstuk over Zwitserland korter zijn dan dat van Nederland.

5.1 Democratische constellatie

Deze paragraaf stelt de democratische constellatie van Zwitserland centraal, waarbij er speciale aandacht zal zijn voor de inpassing van het referendum binnen de Zwitserse democratische traditie. De democratische constellatie zal worden beschreven aan de hand van de eerder gepresenteerde democratiematrix van Hendriks (2006). Bij de bespreking van het referendum wordt gefocust op de formele institutionele aspecten van het referendum in Zwitserland; het aantal en soort gehouden referenda. Zodoende kan de positie van het referendum binnen de democratische praktijk worden geduid.

5.1.1 Democratiemodellen in Zwitserland

Een sterk hybride model

Zwitserland is een uitstekend voorbeeld van een land waar niet één model als overkoepelend democratiemodel kan worden aangewezen. Er is een duidelijk hybride karakter zichtbaar (Ladner, 2011; Lijphart, 1999). Net als in Nederland is de consensusdemocratie het dominante democratische model in Zwitserland. De consensuselementen komen in alle drie de bestuurslagen in Zwitserland voor: op federaal, kantonnaal en lokaal niveau. Binnen dezelfde drie bestuurslagen zijn daarnaast ook sterke elementen van de kiezersdemocratie aanwezig. Zowel op federaal, kantonnaal en lokaal niveau spelen burgers een significante en directe rol in het politieke proces (Ladner, 2011; Gilhuis, 1981; Hendriks, 2006). Naast deze twee majors is de participatiedemocratie – directe democratie door praten in plaats van tellen – de derde zichtbare democratievorm in Zwitserland. Deze laatste democratievorm – via procedures voor inspraak en medezeggenschap op subnationaal niveau – is veel minder prominent aanwezig dan de eerste twee modellen (Hendriks, 2006, p. 153). Daarom richt deze analyse zich op de twee majors in de Zwitserse democratie. Dit hoofdstuk richt zich op de toepassing en expressie van deze twee democratievormen in Zwitserland, waarbij de grootste nadruk zal liggen op de nog niet behandelde kiezersdemocratie.

Net als in Nederland is de Zwitserse samenleving traditioneel sterk verdeeld. De verdeeldheid in de Zwitserse samenleving gaat echter veel verder dan in Nederland. Zwitserland wordt namelijk gekenmerkt door grote

geografische en *culturele* verschillen tussen de bergachtige gebieden, het laagland en de steden, tussen de vier verschillende taalgebieden en tussen de Katholieke en Protestante regio's. Deze verschillen zijn in het Zwitserse staatsmodel geïncorporeerd. Het Zwitserse staatssysteem kan het beste worden geduid als symmetrisch of multinationaal federalisme met territoriale eenheden die over gelijke competenties beschikken en autonome gemeenten die verregaande politieke rechten toekennen aan de burgers (Kriesi & Trechsel, 2008). Dit systeem was van oorsprong niet aanwezig in Zwitserland. Mede dankzij buitenlandse hulp – daarover later meer – kon Zwitserland uitgroeien tot een verenigde natiestaat in een heterogene en cultureel verdeelde samenleving (Ladner, 2011, p. 197).

De verdeeldheid en hiermee verbonden consensusgerichte houding binnen de Zwitserse samenleving komt tot uiting in de institutionele patronen van het land. Een analyse van de *politics-executives dimension* – de uitvoerende en politieke machtsconstellatie op landelijk niveau – en de *federal-unitary dimension* – de machtsconstellatie voorbij het regeringscentrum – laat het nu volgende beeld zien.

Politics-executives dimension

- *Machtsdeling in brede coalities*. In een consensusdemocratie wordt de macht gedeeld. Een regering bestaat uit meerdere politieke partijen. In Zwitserland wordt de regering op bondsniveau gevormd door de uit zeven leden bestaande bondsraad. Deze bondsraad is volgens Gilhuis (1981, p. 41) een van de meest opmerkelijke instellingen binnen het Zwitserse staatsbestel. De bondsraad moet worden gezien als een college van gelijkwaardigen waarvan het voorzitterschap – formeel het ambt van bondspresident – ieder jaar wisselt. De zeven leden van de bondsraad worden door de bondsvergadering, het parlement, gekozen voor een periode van vier jaar. In deze periode kan parlement de regering niet naar huis sturen noch kunnen er nieuwe verkiezingen worden uitgeschreven als de voorstellen van de bondsraad geen meerderheid krijgen in het Zwitserse parlement. Bij de verkiezing van de leden van de bondsraad wordt niet alleen gekeken naar de politieke kleur van de kandidaat. Het kanton waar de kandidaat vandaan komt en de taal die hij of zij spreekt spelen een rol. De bondsraad poogt sinds 1943 een afspiegelingscollege te zijn. De zetels in de bondsraad worden tussen de grootste politieke partijen verdeeld naar rato van het aantal behaalde zetels in het parlement. Deze voorgekookte zetelverdeling volgens een vast recept heet ook wel de *Zauberformel* van de *Proporzdemokratie*. Twee zetels zijn voor de vrije-democraten, twee voor de sociaal-democraten, één zetel is voor de conservatieve volkspartij, één zetel is voor de burgerlijk-democratische partij en één zetel gaat naar de christen-democraten (Hendriks, 2006, p. 153; Ladner, 2011; Gilhuis, 1981, p. 108; Kobach, 1994, p. 101; Kriesi, 1993, p. 108).
- *Dualistische en evenwichtige verhoudingen tussen de uitvoerende macht en de volksvertegenwoordiging*. De uitvoerende en wetgevende macht in Zwitserland zijn onafhankelijk opererende organen met eigen taken en bevoegdheden die losstaand van elkaar worden uitgeoefend. De regering is niet dominant over de volksvertegenwoordiging. Andersom is de volksvertegenwoordiging niet dominant over de regering. De zeven leden van de bondsraad blijven

gedurende de vier jaar op hun plaats zitten. Ze kunnen niet worden weggestemd door de volksvertegenwoordiging. De bondsraad kan daarentegen het parlement niet ontbinden (Lijphart, 1999; Gilhuis, 1981).

- *Een meerpartijensysteem*. Zwitserland kent in alle drie de bestuurslagen een sterk meerpartijensysteem. Op federaal niveau zijn er vijf grote partijen die deel uitmaken van de bondsraad. Dit zijn de *Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP)*, *Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz (SVP)*, *Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz (FDP)*, *Schweizerische Volkspartei (SVP)* en *Bürgerlich-Demokratische Partei der Schweiz (BDP)*. Ook andere politieke partijen hebben zetels in het Zwitserse parlement. Het gaat onder andere om de *Grüne Partei der Schweiz en* de *Grünliberale Partei*. In de Zwitserse kantons zijn nog veel meer politieke partijen. Ladner (2011, p. 207) spreekt van ruim honderdtachtig kantonnale politieke partijen. Het aantal politieke partijen op lokaal niveau is nog veel groter. Dit heeft te maken met het forse aantal Zwitserse gemeenten, namelijk 2.596 – in januari 2010 (Ladner, 2011, p. 207; Kriesi & Trechsel, 2008).
- *Een proportioneel vertegenwoordigend kiessysteem.* Het in Zwitserland gehanteerde kiessysteem is proportioneel vertegenwoordigend van aard. Het percentage toebedeelde zetels aan een partij is dus evenredig met het percentage behaalde stemmen. De zetels worden toebedeeld aan kandidaten die op kieslijsten staan; er is dus sprake van *list proportional representation* (Lijphart, 1999, pp. 145-147). Het proportioneel vertegenwoordigend systeem is overigens niet het enige kiessysteem dat wordt toegepast in Zwitserland. In vierentwintig van de zesentwintig kantons en zeventig procent van de gemeenten wordt het uitvoerende orgaan direct gekozen volgens het majoritaire kiessysteem. Deze manier van stemmen leidt er niet noodzakelijkerwijs toe dat de decentrale regeringen worden gevormd door slechts één partij (Ladner, 2005).
- *Een corporatistisch belangengroepensysteem*. Het Zwitserse belangengroepensysteem is sterk gecoördineerd en gericht op het sluiten van compromissen. De diverse belangengroepen zijn relatief groot in omvang en klein in aantal. Verder hebben ze een hiërarchische en gespecialiseerde indeling en zijn ze zodoende lokaal en federaal georiënteerd. De leiders van de belangengroepen voeren regelmatig onderling overleg en alsmede overleg met vertegenwoordigers van de regering, teneinde tot afspraken te komen die voor alle partijen bindend zijn. Siaroff (1999) heeft op basis van een vergelijkende studie in vierentwintig geïndustrialiseerde landen een schaal van corporatisme gemaakt. De schaal is gebaseerd op een achttal corporatistische kenmerken en loopt van een theoretische score van 0 tot maximaal 4.00. Hoe lager de score, hoe corporatistischer het systeem in een land. Nederland haalt een score van 1.19 op de schaal van Siaroff. De score van Zwitserland ligt met een waarde van 1.00 iets lager.

Federal-unitary dimension

- *Gedecentraliseerd en federaal bestuur*. Het bestuur in Zwitserland is meervoudig, geleed en complementair van karakter. De macht is verdeeld over meerdere overheden; de macht zit niet bij een enkele overheidslaag. Door middel van decentralisering en federalisering krijgt dit idee gestalte. De

Zwitserse staatsstructuur voldoet aan dit geschetste beeld. De staatsstructuur kan worden omschreven als symmetrisch federalisme met territoriale eenheden die beschikken over gelijke competenties en autonome gemeenten die vergaande politieke rechten toekennen aan burgers (Ladner, 2011). Traditioneel gezien beschikken de kantons over alle bevoegdheden die niet zijn toegekend aan het federaal bestuur. Eenzelfde relatie bestaat tussen de kantons en de gemeenten. De gemeenten beschikken over alle bevoegdheden die niet zijn toegekend aan de kantons. Dit idee van subsidiariteit en gemeentelijke autonomie is een van de belangrijkste beginselen in de Zwitserse grondwet (Ladner, 2011, p. 201). De kantonnale en gemeentelijke autonomie reikt heel ver in Zwitserland. Zo mogen beide overheidslagen zelf beslissen hoe ze hun politieke systemen inrichten. Ook beschikken ze over een fiscale autonomie. Kantons en gemeenten hebben grotendeels controle over hun eigen financiën en mogen zelf de belastingen op inkomen en eigendom vaststellen (Ladner, 2011, p. 202).

- *Evenwichtig bicameralisme*. Consensusdemocratieën als de Zwitserse democratie beschikken over twee Kamers – in het geval van Zwitserland de nationale raad en de standenraad – met een gelijkwaardige machtsverdeling. De twee Kamers zijn met andere woorden symmetrisch ten opzichte van elkaar. De nationale raad, bestaande uit 200 leden, wordt rechtstreeks met algemeen kiesrecht gekozen. De zetels worden onder de kantons verdeeld in verhouding tot hun bevolkingsdichtheid. Het grootste kanton, Zürich, mag bijvoorbeeld 34 leden naar nationale raad sturen. De voormalige zes halve kantons hebben ieder één vertegenwoordiger in de nationale raad. De standenraad bestaat uit 46 leden die door de zesentwintig kantons worden afgevaardigd. Elk kanton kiest twee afgevaardigden, de zes halfkantons mogen één afgevaardigde verkiezen (Kaufmann et al., 2005, pp. 19-20; Gilhuis, 1981, p. 41; Ladner, 2011). De Zwitserse grondwet laat de verkiezing van de leden van de standenraad vrij. Dit betekent dat een kanton zelf mag bepalen hoe de leden worden gekozen. In vrijwel alle kantons wordt een systeem van algemene verkiezingen toegepast (Gilhuis, 1981; Kaufmann et al., 2005). De Zwitserse bondsvergadering is hierdoor incongruent (Lijphart, 1999).
- *Constitutionele vastigheid*. In de democratische praktijk komen twee situaties naar voren in relatie tot de grondwet. In de eerste situatie dient de grondwet als een hogere wet die het parlement bindt en die niet door middel van een simpele meerderheid kan worden aangepast. In situatie nummer twee is een meerderheid in het parlement de hoogste en soevereine wetgever. Het gaat kortweg om een rigide contra een flexibele grondwet. In consensusdemocratieën komt vaak een rigide grondwet voor. De flexibele grondwet is kenmerkend voor het ideaaltypische majoritaire stelsel (Lijphart, 1999, pp. 216-217). De Zwitserse grondwet kan als rigide worden beschouwd. Iedere voorgenomen grondwetswijziging kan slechts plaatsvinden wanneer het parlementair behandelde wijzigingsvoorstel zowel door de meerderheid van het volk als door een meerderheid van de kantons wordt aangenomen. Ook de kiezers kunnen een voorstel tot een grondwetswijziging indienen. Dit voorstel moet vergezeld gaan van honderdduizend handtekeningen die het initiatief ondersteunen – zie ook verderop in dit hoofdstuk. Dan kan een referendum over het wijzigingsvoorstel worden uitgeschreven.

Wanneer een algehele grondwetsherziening wordt voorgesteld is de wijzigingsprocedure nog vele malen complexer (Lijphart, 1999; Gilhuis, 1981; Kaufmann et al., 2005).

- *Externe grondwetstoetsing*. In consensusdemocratieën is het gebruikelijk dat de wetgever geen oordeel velt over de grondwettelijkheid van verdragen en wetten. De gedachte hierachter is dat als het parlement zelf beslist over de grondwettelijkheid van haar eigen wetgeving, het te gemakkelijk is om in haar eigen voordeel te oordelen in geval van mogelijke twisten. De toetsing van de wetgeving wordt daarom in de regel gedaan door rechtbanken. Zwitserland wijkt alleen op dit punt af van de ideaaltypische consensusstructuur. In Zwitserland is er geen mogelijkheid voor een toetsing van wetgeving aan de grondwet. In plaats daarvan kan een minderheid van de burgers een referendum over (grond)wetgeving aanvragen. Daarnaast moet iedere wijziging van de grondwet in een referendum aan de kiezers worden voorgelegd. Hoewel het referendum van nature een majoritair karakter heeft – 50% + 1 beslist – zorgt het Zwitserse initiatiefrecht voor een anti-majoritair karakter van het referendum en een grondwetstoetsing door de kiezer (Lijphart, 1999).
- *Een van de regering onafhankelijk opererende centrale bank*. Centrale banken kunnen een grote rol spelen in het politieke en beleidsproces. Dit hangt samen met hun regulerende taak in het monetaire beleid: het vaststellen van de rente en de hoeveelheid geld dat in omloop wordt gebracht. Hierdoor hebben de centrale banken invloed op prijsstabiliteit, inflatie en indirect ook de werkgelegenheid en economische groei van een land. Daarnaast houden banken zich bezig met de financiën van de staat. Ze financieren tekorten, geven staatsobligaties uit en drukken het geld (Lijphart, 1999, pp. 233-234). De vuistregel in consensusdemocratieën is dat centrale banken een grote mate van onafhankelijkheid genieten. Er zijn voldoende variabelen om deze onafhankelijkheid van banken te meten. Te denken valt onder meer aan de zittingstermijn van de bankpresident, de totstandkoming van het beleid, de doelen van de centrale bank en beperkingen aangaande het lenen van tegoeden aan de centrale overheid. Lijphart maakt in *'Patterns of democracy'* gebruik van een analysemodel op basis van drie afzonderlijke onderzoeken om de mate van onafhankelijkheid van centrale banken te meten. De analyse laat zien dat de Duitse centrale bank de meest onafhankelijke centrale bank is. De Zwitserse centrale bank staat op een goede tweede plaats (Lijphart, 1999, p. 236).

Leiderschap en burgerschap in de Zwitserse consensusdemocratie

De Zwitserse democratie beschikt over nagenoeg alle institutionele kenmerken van de consensusdemocratie zoals beschreven door Lijphart. Op slechts een punt na benadert het land het pure model van de consensusdemocratie perfect (Lijphart, 1999, p. 33). De institutionele kenmerken van de consensusdemocratie hebben een impact op andere kenmerken en aspecten van een samenleving als de Zwitserse. Twee kenmerken komen hier aan bod: leiderschap en burgerschap in de consensusdemocratie. Vooral de toepassing en consequenties voor de Zwitserse casus staan centraal. Een uitgebreide vertelling van leider- en burgerschapselementen staat in het hoofdstuk over Nederland. Het leiderschap in de Zwitserse democratie is zeer gematigd. Dit blijkt onder meer uit het feit dat de functies van staatshoofd en regeringsleider niet door een persoon worden uitgeoefend maar door de bondsraad als geheel. Het ambt van bondspresident, de

voorzitter van de bondsraad, rouleert daarnaast ieder jaar. In verkiezingstijd spelen discussies over het leiderschap dan ook nauwelijks een rol. Dankzij de vaste zetelverdeling in de bondsraad volgens de *Zauberformel* van de *Proporzdemokratie* doet de verkiezingsuitslag er op de korte termijn minder toe. Tussen 1959 en 2003 is de vaste zetelverdeling tussen de politieke partijen zelfs ongewijzigd gebleven. De politieke figuren steken niet zo boven de massa uit. Als individuen toch boven de massa uitsteken, dan is dit bijna altijd in het geval van een referendumcampagne (Verhulst & Nijeboer, 2007). De grote momenten van het moderne Zwitserland vonden niet plaats in het kielzog van leiders en staatsmannen, maar in het vervolg van nationale debatten die het Zwitserse volk naar de stembus trokken om de toekomst van het land te bepalen. Niet de politieke leiders maar de burgers nemen de centrale plaats in de politiek in (Kobach, 1994, p. 98; Kaufmann et al., 2005). Omdat de politieke partijen via de *Zauberformel* op elkaar zijn aangewezen is een goede verstandhouding tussen de partijen en personen van belang. Ze moeten met elkaar door een deur kunnen. Dat het parlement de regering niet tussentijds naar huis kan sturen versterkt deze noodzaak alleen maar. De laatste jaren is er in Zwitserland een discussie ontstaan over de noodzaak van de vaste machtsdeling in de Zwitserse regering. In 2003 is de samenstelling van de bondsraad voor het eerst sinds 1959 gewijzigd. Omdat de *Schweizerische Volkspartei* in 1999 en 2003 een grote verkiezingswinst behaalde kon het succesvol een tweede zetel in de bondsraad claimen, ten koste van de *Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz*. Deze nieuwe samenstelling blijkt nog geen stabiele oplossing te zijn. Het moet nog worden bezien of dit het einde is van de lang lopende Zwitserse formule van machtsdeling (Ladner, 2011, p. 200). Met de komst van opstandige politieke partijen en personen in Zwitserland – zoals voormalig SVP bondraadslid Blocher – is de discussie over de compromiszoekende politiek en het consensuszoekende leiderschap in Zwitserland alleen maar opgelaaid.

Het tweede element dat nu behandeld zal worden is burgerschap. In de consensusdemocratie speelt de burger volgens Hendriks (2006, p. 95) twee rollen, die van *toeschouwer* en *inspreker*. De toeschouwersrol slaat op het gegeven dat burgers in een consensusdemocratie op gezette tijden worden betrokken in de besluitvorming. Deze rol is passief van aard. Burgers kiezen namelijk een keer in de zoveel tijd vertegenwoordigers die namens hen het gros van het besluitvormende werk voor hun rekening nemen. Tussen de verkiezingen door volgen burgers de verrichtingen van hun vertegenwoordigers. Bij de eerstvolgende verkiezingen spreken de burgers dan een oordeel uit over de geleverde prestaties door de vertegenwoordiging. De toeschouwersrol kan positief en negatief worden opgevat. In de positieve betekenis kan de rol van de burger worden opgevat als toekijkend, afwachtend, analyserend met eerbiedig respect voor de volksvertegenwoordiging. Negatief gedefinieerd kan de rol van de burger worden vergeleken met iemand die lui en achterover gezakt met een zak chips gedesinteresseerd naar de televisie zit te kijken. De rol van toeschouwer komt ook naar voren in de penduledemocratie. Er is alleen een groot verschil. In een consensusdemocratie heeft de burger veel meer mogelijkheden om zich als inspreker te doen gelden. Het concept van de ‘inspreker’ impliceert een verschil tussen *insiders* en *outsiders* (Hendriks, 2006, p. 95). De *insiders* zijn vertegenwoordigers van politieke partijen, maatschappelijke en professionele instanties, die behoren te weten wat goed is voor hun achterban. De *outsiders* kunnen van tijd tot tijd iets toevoegen aan het werk van de *insiders*. Hiertoe stellen *outsiders* de *insiders* een aantal middelen ter beschikking, zoals middelen van inspraak, participatie en consultatie. In

Zwitserland moet het referenduminstrument in dit verband niet over het hoofd worden gezien. De Zwitserse *insiders* kunnen de *outsiders* door middel van dit instrument rechtstreeks betrekken bij de besluitvorming. In een aantal gevallen kunnen *outsiders* in Zwitserland ook zelf beslissen om zich te bemoeien met de bezigheden van de *insiders*. Dan is het nog maar de vraag of *outsiders* nog wel als *outsiders* moeten worden gezien. Hun bevoegdheden reiken op bepaalde gebieden net zo ver als die van de *insiders*. In dergelijke referendumsituaties kan beter van een andere burgerschapsrol gesproken worden, namelijk die van *speler*. Bij een referendum is de burger niet passief maar actief betrokken bij het politieke proces. Er wordt niet alleen gesproken met en door de burger, maar vooral beslist door de burger. Bij het agenderen en mobiliseren van voldoende stemmen voor voorstellen komt de burger als speler nadrukkelijk naar voren. Zwitserse burgers moeten dus vaak switchen tussen meerdere burgerschapsrollen afhankelijk van de voorliggende kwestie.

Kiezersdemocratie en het referendum

De tweede major in de Zwitserse democratie is de kiezersdemocratie. In deze democratievorm staat de kiezer centraal. Een directe, door burgers zelf aangedreven, vorm van democratie wordt hier verkozen boven een indirecte, door zaakwaarnemers aangedreven democratische vorm. In plaats van het overleggen met belanghebbenden wordt voorkeur gegeven aan aggregatie door middel van het tellen van stemmen. De burger staat dus vooral centraal in zijn rol als kiezer. Het is iemand die naar de stembus gaat om zijn mening over een bepaalde zaak kenbaar te maken. De rol van *citoyen*, de burger die zich lezen, luisterend en sprekend mengt in het publieke debat komt hier niet direct naar voren. Deze rol kan de burger wel indirect op de achtergrond vervullen voordat hij zijn beslissing neemt. De voorstanders van de kiezersdemocratie hebben veel feeling met de vrije markt, waar vraag en aanbod op elkaar afgestemd worden en de klant koning is. Men zou kunnen stellen dat in een kiezersdemocratie de kiezer koning is (Hendriks, 2006, pp. 102-103; Hendriks, 2009).

De kiezersdemocratie is met name in de Verenigde Staten en Zwitserland te vinden. In beide landen is het echter niet het overheersende model. De grote en moderne democratieën kennen allen primair een indirect democratisch model. Het direct democratische model geldt als aanvulling op het indirecte systeem. Hier zijn twee belangrijke redenen voor te geven. De eerste reden is praktisch van aard. Het is haast onmogelijk om burgers te betrekken bij alle politieke beslissingen. Een zekere mate van arbeidsdeling is onvermijdbaar. Burgers zouden te veel worden belast in hun dagelijkse werkzaamheden als zij zich in alle politieke vraagstukken moeten verdiepen. De tweede reden is de bescherming van minderheden. Een van de belangrijkste kenmerken van de kiezersdemocratie is dat de meerderheid het vrijwel altijd wint van minderheden. Wanneer de meerderheid het voor het zeggen heeft kan dit in het ergste geval leiden tot een ‘tirannie van de meerderheid’ en hiermee de onderdrukking van minderheden. In indirecte democratische modellen, waarbij macht omgeven is met *checks and balances*, is de kans op onderdrukking van minderheden veel minder prominent aanwezig (Gilhuis, 1981; Kaufmann et al., 2005; Hendriks, 2006).

In een kiezersdemocratie worden talloze instrumenten ingezet om de burger te laten beslissen. Het referendum kan gezien worden als een van deze instrumenten. Het gebruik van dit instrument zou kunnen

zorgen voor een onderdrukking van minderheden; het leidt tot een vorm van minderheidsbesluitvorming. Dit hoeft echter niet altijd zo te zijn. De bepalende factor is hoe referenda daadwerkelijk worden ingezet en de politieke context waarin het referendum betekenis krijgt (Hendriks, 2006, p. 108). In de Amerikaanse deelstaat Californië – zo zal verderop in dit onderzoek blijken – versterkt het referendum de majoritaire penduledemocratie via de kiezersdemocratie. In Zwitserland faciliteert het referendum als het ware de kiezersdemocratie en ondersteunt het de consensusdemocratie en vult het deze aan. De functie en betekenis van het referendum hangt samen met het soort referendum dat wordt ingezet. In hoofdstuk drie zijn de mogelijke referendumvormen al besproken. Een referendum kan consultatief of decisief zijn, obligatoir of facultatief, correctief of niet-correctief, over allerlei onderwerpen gaan en op verschillende niveaus gehouden worden. De keuze voor een combinatie van soorten, noem het de 'referendummix', heeft invloed op de implicaties van het referendum in de praktijk. Een specifieke referendummix zal verder van situatie tot situatie andere gevolgen hebben. Dit maakt het bijzonder lastig, zo niet onmogelijk om generaliserende uitspraken over het referendum te doen. Het referenduminstrument is tijd- en plaatsafhankelijk.

De consensusdemocratie is hierboven en in het hoofdstuk over Nederland uitgelegd aan de hand van de typerende kenmerken op overkoepelend systeemniveau. Bij de kiezersdemocratie is dit niet op eenzelfde manier te doen. De kiezersdemocratie is, net als de participatiedemocratie, nergens ter wereld het dominante democratiemodel. Zelfs niet in een land als Zwitserland en de Amerikaanse deelstaat Californië. De kiezersdemocratie stuurt volgens Hendriks (2006, p. 111) wel aan op bepaalde expressies van politiek en bestuur en op bepaalde verhoudingen tussen de afzonderlijke delen en het geheel van een politieke gemeenschap. Daarom heeft Hendriks (2006, p. 111) een theoretisch raamwerk ontwikkeld dat sterk is geïnspireerd op het institutionele tien punten model van Lijphart (1999). Dit raamwerk bestaat uit twee dimensies: de dimensie delen-geheel (vergelijkbaar met de *federal-unitary dimension* van Lijphart) en de dimensie 'politiek-executief' (vergelijkbaar met de *politics-executives dimension* van Lijphart). In de praktijk zal een ideaaltypische kiezersdemocratie de volgende vormen aannemen.

Dimensie politiek-executief

- *Begrensd bestuur*. Bestuursmacht in een kiezersdemocratie is opgesplitst en ingeperkt. Belangrijke bevoegdheden zijn overgedragen aan de burger.
- *Civiel medebestuur*. Burgers spelen een zeer actieve rol in het dagelijkse bestuur. Dit doen ze via buurtvergaderingen, plebiscieten, referenda en andere signaleringsinstrumenten voor individuele voorkeuren en ideeën.
- *Civiele medecontrole.* Burgers zelf vervullen de rol van *checks and balances* door hun hand constant aan de knop te houden.
- *Belangenpluralisme*. Belangen in de samenleving zijn sterk gefragmenteerd. Ook is er sprake van divergentie in de behartiging van belangen.

Dimensie delen-geheel

- *Baas in eigen huis*. Er is sprake van een plaatselijke of sectionele autonomie; decentralisatie en federalisme.
- *Reductionisme*. Het geheel is veel minder dan de som der delen. Het geheel is zelfs afhankelijk van de afzonderlijke delen.
- *Marktlogica*. Coördinatie van onderop; *loyalty* zolang iets voldoet; anders *voice* en als iets niet goed uitpakt volgt al snel *exit*.
- *Individuele protectie*. Aanwezigheid van meervoudige waarborgen tegen de 'tirannie van het collectief'.

Zwitserse Alpinemodel

De unieke en ogenschijnlijk paradoxale combinatie tussen de consensus- en kiezersdemocratie wordt door Hendriks (2006, p. 160) het *Alpinemodel* genoemd. Deze combinatie doet zich niet alleen in Zwitserland voor. In Oostenrijk en Zuid-Duitsland zijn soortgelijke, maar minder prominente, democratiemixen te vinden. Vanwege de geografische ligging rondom en in de Alpen spreekt men ook wel van het Alpinemodel. De combinatie consensus- en kiezersdemocratie beperkt zich niet enkel tot dit hooggebergte. In de afgelopen decennia heeft de kiezersdemocratie elders in het Europese Rijnland ook meer aandacht gekregen. Zo is in Nederland en België het (informele) kiezersonderzoek aan een opmars bezig. De opmars van het (formele) referendum, zo was ook in het hoofdstuk hiervoor te lezen, is nog bescheiden. In Noord-Duitse deelstaten als Noordrijn-Westfalen is het plebiscitair burgerinitiatief geformaliseerd. Eveneens is daar een krachtige *consumer first*-beweging ontstaan (Hendriks, 2006, p. 160).

Sterke en zwakke kanten van de kiezersdemocratie

Elk democratisch model kent sterke en zwakke kanten. De sterke en zwakke kanten van de consensusdemocratie zijn in het vorige hoofdstuk al uitvoerig behandeld. De belangrijkste sterkte van de consensusdemocratie was een beheerste integratie/samenwerking; de belangrijkste zwakte een overdadige complexiteit/stroperigheid. De sterktes en zwaktes van de kiezersdemocratie komen nu aan de orde (Hendriks, 2006). De belangrijkste kernkwaliteit van de kiezersdemocratie is de mobilisatie van het particulier initiatief, de activering van individuele verantwoordelijkheid en tot slot het vertrouwen in de vrijwillige associatie van burgers op grond van welbegrepen eigenbelang. De valkuil, allergie en uitdaging voor de kiezersdemocratie vloeien voort uit de kernkwaliteit. De kiezersdemocratie is vraaggericht en sterk gericht op het individu. Deze democratievorm heeft dan ook een ingebouwde allergie voor veelomvattende collectieve arrangementen. De collectieve arrangementen worden geassocieerd met collectieve stroperigheid en inflexibiliteit. De grootste zwakte van de kiezersdemocratie is de *tragedy of the commons*. Een te sterke nadruk op individuele voorkeuren kan weliswaar voordelig zijn voor individuen, maar voor het collectief kan het grote nadelen met zich meebrengen. Een voorbeeld: burgers willen allen automobiel zijn, met als gevolg dat regelmatig niemand meer automobiel is door onder meer files. Om dit te voorkomen dient een kiezersdemocratie te waken voor publieke onbezonnenheid en te komen tot een vorm van beheersing op collectief niveau op een wijze die niet-

collectivistisch is, maar aanhaakt bij de idee van welbegrepen eigenbelang en de neiging tot breed gedefinieerde zelfbescherming (Hendriks, 2006, pp. 122-123). In de onderstaande tabel is een volledig overzicht van de sterktes en zwaktes van de kiezersdemocratie te vinden.

Figuur 6: sterktes en zwaktes kiezersdemocratie (Hendriks, 2006, p. 123)

Sterktes kiezersdemocratie	Zwaktes kiezersdemocratie
Particulier initiatief, vrijwillige associaties	Publieke onbezonnenheid, tragedies of the commons
Dienstbaarheid bestuur	Windvaanpolitiek
Prestatiegericht bestuur	Opgeklopte verwachtingen
Levendigheid burgercultuur	Neiging naar consumentisme
Vertrouwen individu	Wantrouwen collectief
Ruimte voor pluriformiteit	Gevaar van anomie, onthechting
Gelijkheid in vrijheid	Recht van de sterkste
Zakelijkheid, efficiency	Kilheid, hardheid

5.1.2 Referenda en direct-democratische instituties in Zwitserland

Na de uiteenzetting van de democratische structuur van Zwitserland in enkele pennenstreken, volgt nu de beschrijving van de Zwitserse referendumpraktijk. De formele positie van het referendum binnen de hiervoor geschetste democratische context staat hier centraal. De beschrijving van de referendumpraktijk zal voor iedere relevante overheidslaag afzonderlijk plaatsvinden.

Het referendum op federaal niveau

Vrijwel nergens ter wereld is de directe democratie zo sterk ontwikkeld en diepgeworteld als in Zwitserland (Ladner, 2011; Hendriks, 2009). In Zwitserland worden met afstand de meeste referenda in Europa gehouden. Tussen 1960 en 2003 werden er op federaal niveau in totaal 321 referenda gehouden. In het dwergstaatje Liechtenstein, de nummer twee als het om aantal gehouden referenda gaat, zijn in dezelfde periode 'slechts' 58 referenda gehouden. In Italië zijn tussen 1960 en 2003 exact 57 nationale referenda gehouden (Kriesi & Trechsel, 2008, p. 49). In het boek *'The Politics of Switzerland'* beschrijven Kriesi en Trechsel maar liefst veertien direct-democratische instituties op federaal niveau. Uit hun overzicht blijkt dat de meeste direct-democratische instrumenten zich in de negentiende eeuw hebben ontwikkeld – zie ook figuur 8 (Kriesi & Trechsel, 2008, pp. 50-51). In het brede palet aan keuzeopties zijn drie hoofdvormen van direct-democratische instituties te onderscheiden. Het onderscheid tussen de drie hoofdvormen is gebaseerd op twee criteria: de bron van het voorstel – de elite of burgers – en de initiatie van de stemming – vereist door de grondwet of door de burgers – zie figuur 7 (Kriesi, 2005, pp. 20-21; Wagschal, 1997, pp. 228-229).

Ten eerste het *verplichte referendum* ofwel het grondwettelijke referendum. Een grondwettelijk referendum wordt, zoals de naam al doet vermoeden, gehouden over voorstellen die de Zwitserse grondwet in het algemeen en de positie van de federale overheid daarbinnen kunnen wijzigen. Een voorgenomen

wijziging/amendement van de grondwet moet volgens artikel 130 van diezelfde grondwet verplicht in een referendum worden voorgelegd aan de burger. Om te worden aangenomen moet een amendement een dubbele meerderheid krijgen van zowel de burgers als de kantons. De dubbele meerderheidseis is een direct gevolg van de federale structuur in Zwitserland en was oorspronkelijk ontworpen als voorzorgsmaatregel tegen de 'tirannie van de meerderheid' door de kantons met de meeste inwoners. Het grondwettelijk referendum is sinds de totstandkoming van de Zwitserse federatie in 1848 vastgelegd in de grondwet. Van de 543 federale referenda die tussen 1848 en 2007 werden gehouden zijn 211 (40%) verplichte referenda; 159 daarvan behaalden daadwerkelijk de dubbele meerderheidseis (Kriesi, 2005; Hendriks, 2009, p. 59; Kriesi & Trechsel, 2008, pp. 56-57; Gilhuis, 1981, pp. 46-47; Kriesi, 1993, p. 105).

De tweede hoofdvorm is het *facultatief referendum* ofwel het correctief wetgevingsreferendum. Deze vorm is pas later bij de eerste herziening van de grondwet in 1874 ingevoerd. De introductie van het facultatief referendum was een gevolg van de opkomst van een brede democratiseringsbeweging op kantonnaal niveau, wat leidde tot het ontstaan van dit direct-democratische instrument in een aantal kantons in de jaren zestig van de negentiende eeuw. Het correctief wetgevingsreferendum werd tevens in het leven geroepen als compensatiemechanisme voor de centralisering van competenties die gepaard gingen met de grondwetsherziening van 1874 (Kriesi & Trechsel, 2008, p. 52; Kriesi, 1993). Met een facultatief referendum kan en mag 'gewone' federale wet- en regelgeving, passend binnen de reguliere competenties van de federatie, worden aangevochten (Hendriks, 2009, p. 60). Het verzoek tot het houden van een dergelijk referendum kan worden aangevraagd door vijftigduizend kiezers – tot 1977 was het aantal 30.000 kiezers – of acht kantons binnen een periode van 100 dagen – tot 1996 was dit 90 dagen – na publicatie van de wet. Een dergelijk referendum moet een enkele meerderheid van minstens 50% + 1 van de stemmen halen om te worden aangenomen. Tussen 1848 en 2007 werden 2370 wetten en decreten bedreigd door een facultatief referendum. Slechts 160 (7%) behaalden genoeg handtekeningen om aan een *Abstimming* te worden onderworpen; 73 (45%) daarvan eindigden in een veto. Dit is 3% van het potentieel bedreigde aantal van 2370 (Hendriks, 2009, p. 60).

Figuur 7: classificatie van direct-democratische instituties in Zwitserland (Kriesi, 2005, p. 21)

		Bron van het voorstel	
		Overheid	Burgers
Vereist door	Grondwet	Verplicht referendum	-
	Burgers	Facultatief referendum	Volksinitiatief

Ten derde bestaat er in Zwitserland op federaal niveau de mogelijkheid tot een *volksinitiatief* of constitutioneel initiatief. Het volksinitiatief werd geïntroduceerd in 1981 met de gedeeltelijke herziening van de grondwet. Dergelijke volksinitiatieven kunnen twee vormen aannemen. Een *volledig* geformuleerd voorstel of, als alternatief, een voorstel dat een *algemeen doel* tot wijziging van de grondwet behelst. Voor beide vormen zijn honderdduizend handtekeningen nodig – tot 1977 waren vijftigduizend handtekening vereist – die binnen een

periode van 18 maanden – tot 1977 gold er geen tijdslimiet – verzameld moeten worden. Het parlement onderzoekt vervolgens de validiteit van het initiatief en beslist over de politieke wenselijkheid van het voorstel. De politieke wenselijkheid komt tot uiting in een parlementair advies om het initiatief aan te nemen dan wel af te wijzen. Na dit advies kan het voorstel aan de burger worden voorgelegd in een referendum. Tijdens het parlementaire valideringsproces van het voorstel kijkt de volksvertegenwoordiging hoofdzakelijk naar formele eisen van het initiatief. Het is hoogst ongebruikelijk dat een voorstel niet wordt gevalideerd. Het federale parlement mag echter wel een *tegenvoorstel* op het initiatief indienen, tenzij het voorstel is geformuleerd in *algemene termen*. Wanneer hiervan sprake is moet het volk kiezen tussen de adoptie van een van de twee voorstellen of het behoud van de *status quo*. Omdat volksinitiatieven en tegenvoorstellen op federaal niveau gaan over een (gedeeltelijke) wijziging van de grondwet moet steun bij zowel een meerderheid van de bevolking als de kantons worden gezocht. In het geval van een volksinitiatief met een *zeker doel* of *aansporing* kan het parlement het voorstel of *aannemen* of *afwijzen*. In het eerste geval werkt het federale parlement de doelen van het initiatief uit in een grondwettelijk amendement dat vervolgens in een referendum aan de burger wordt voorgelegd. In het tweede geval wordt het initiatief in een stemming voorgelegd aan het volk en, op voorwaarde dat het initiatief wordt gesteund door een enkele meerderheid van het volk, moet het voorstel door het parlement verplicht worden geïmplementeerd in een concreet grondwettelijk amendement. Dit amendement moet vervolgens de goedkeuring krijgen van het volk en de kantons (Kriesi & Trechsel, 2008, pp. 52-53; Hendriks, 2009; Gilhuis, 1981). Tussen 1848 en 2007 hebben initiatiefnemers 254 keer voldoende handtekeningen opgehaald voor een volksinitiatief; 162 keer is de stemming doorgegaan, waarvan 15 (9%) initiatieven uiteindelijk zijn aangenomen. Van de tegenvoorstellen bij precies geformuleerde volksinitiatieven, die vaak veel elementen uit het initiële voorstel overnemen, was 66% succesvol (Hendriks, 2009, p. 60).

Kader 2: arbitragereferendum bij grondwetswijziging

Het Zwitserse arbitragereferendum
Op het federale niveau hebben burgers als het gaat om de federale grondwet veel macht. Iedere gedeeltelijke of volledige herziening moet verplicht in een referendum aan het volk worden voorgelegd. Een grondwetswijziging hoeft niet noodzakelijkerwijs door het volk geïnitieerd te worden. Ook de nationale raad en de standenraad kunnen als federaal parlement besluiten tot een gedeeltelijke of volledige grondwetswijziging op grond van het parlementaire initiatief.

Wanneer beide kamers van de bondsvergadering besluiten tot een *algehele* herziening en het eens worden over een ontwerp voor een nieuwe grondwet, moet dit ontwerp in een verplicht referendum aan het oordeel van volk en kantons worden onderworpen. De situatie wordt gecompliceerder als een van de twee Kamers besluit tot een algehele herziening, maar de andere Kamer het hier niet mee eens is. Hun 'conflict' moet dan in een zogenaamd *arbitragereferendum* aan de bevolking worden voorgelegd. Als het volk tot een herziening beslist, dan worden beide Kamers ontbonden en moeten de nieuw gekozen Kamers de algehele herziening ter hand nemen. Het resultaat van de werkzaamheden wordt een referendum gehouden waarbij het volk, ditmaal samen met de kantons, het laatste woord heeft (Gilhuis, 1981, p. 47).

Ook een *gedeeltelijke* herziening van de federale grondwet kan door de Zwitserse parlement worden geïnitieerd. Wanneer beide raden het via de gebruikelijke wettelijke procedure eens zijn geworden over een voorstel tot wijziging van de grondwet, wordt dit in een referendum aan de burgers en de kantons voorgelegd. In tegenstelling tot een volledige herziening van de grondwet hoeft er bij een conflict tussen de nationale raad en de standenraad geen *arbitragereferendum* plaats te vinden. Bij een conflict komt het voorstel tot wijziging simpelweg niet tot stand (Gilhuis, 1981, pp. 47-48).

Figuur 8: federale Zwitserse direct-democratische instituties (Kriesi & Trechsel, 2008, pp. 50-51).

Institutie	Invoering	Promoter	Natuur van object ter stemming	Meerderheid noodzakelijk
Verplicht grondwettelijk referendum	1848	-	Grondwettelijk amendement	Dubbel
Verplicht grondwettelijk referendum over een totale herziening van de grondwet	1848		Principevraag	Enkel
Volksinitiatief voor een totale herziening van de grondwet	1848	100.000 kiezers	Principevraag	Enkel
Facultatief wetgevingsreferendum	1874	50.000 kiezers of acht kantons	Federale wet	Enkel
Volksinitiatief voor een gedeeltelijke herziening van de grondwet (precies geformuleerd)	1891	100.000 kiezers	Grondwet	Dubbel
Volksinitiatief voor een gedeeltelijke herziening van de grondwet (in algemene termen geformuleerd)	1981	100.000 kiezers	Principevraag	Enkel
Tegenvoorstel op een volksinitiatief voor een gedeeltelijke herziening van de grondwet (precies geformuleerd)	1891	-	Grondwettelijk amendement	Dubbel
Facultatief referendum over internationale verdragen	1921 (uitgebreid in 1977	50.000 kiezers of acht kantons	Internationaal verdrag	Enkel
Verplicht referendum over niet grondwettelijke, urgente wetten toepasbaar voor meer dan één jaar	1949	-	Urgente wet	Dubbel
Facultatief referendum over grondwettelijke, urgente wetten toepasbaar voor meer dan één jaar	1949	50.000 kiezers of acht kantons	Urgente wet	Enkel
Verplicht referendum voor bepaalde internationale verdragen	1977	-	Internationaal verdrag	Dubbel
Algemeen volksinitiatief	2003	100.000 kiezers	Grondwet of wet	Enkel
Tegenvoorstel op een algemeen volksinitiatief door het parlement geframed als grondwetsamendement	2003	-	Grondwet	Dubbel
Tegenvoorstel op een algemeen volksinitiatief door het parlement geframed als wet	2003	-	Federale wet	Enkel

Ad: alle federale vormen van directe democratie zijn *bindend*, niet consultatief. Een enkele meerderheid duidt aan dat een voorstel alleen een meerderheid van stemmen nodig heeft; een dubbele meerderheid duidt aan dat een voorstel een meerderheid van stemmen nodig heeft én een meerderheid in ten minste de helft van de in totaal 26 kantons.

De geschetste direct-democratische hoofdvormen – het verplichte en facultatieve referendum, het volksinitiatief en het tegenvoorstel – bestaan sinds 1874 in Zwitserland. In de twintigste en het begin van de eenentwintigste eeuw zijn de hoofdvormen verder versterkt en uitgebreid. Een eerste uitbreiding van het facultatief referendum kwam in 1921 toen internationale verdragen van onbepaalde duur aan het

referendumproces onderworpen konden worden. Sinds 1977 kan het facultatief referendum ook worden toegepast op internationale verdragen die niet herroepen kunnen worden of die multilaterale wettelijke harmonisering tot gevolg hebben. Op hetzelfde moment verkreeg een meerderheid in het parlement de bevoegdheid om ieder ander internationaal verdrag aan het facultatieve referendumproces te onderwerpen. Ruim 36 jaar later, in 2003, werd deze bevoegdheid weer geschrapt en vervangen door de bepaling dat *'ieder internationaal verdrag dat belangrijke wettelijke bepalingen bevat of zorgt voor de uitweiding van federale wetten'* aan het proces van het facultatief referendum kan worden onderworpen. Hier komt nog eens bij dat sedert 1977 de toetreding tot een internationale gemeenschap van collectieve veiligheid, zoals de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), of een supranationale organisatie, zoals de Europese Unie, met een dubbele meerderheid in een verplicht referendum moet worden goedgekeurd (Kriesi & Trechsel, 2008, pp. 53-54; Gilhuis, 1981).

De mogelijkheid tot een facultatief referendum zorgt sinds 1874 voor een ernstige vertraging bij de inwerkingtreding van bepaalde federale wetten. Deze vertragingen leidde er toe dat de bondsraad, vooral tijdens de economische crisis in de jaren dertig van de vorige eeuw, regelmatig misbruik maakte van de 'urgentie clausule', waardoor urgente federale wetgeving niet aan een referendumprocedure hoefde te worden onderworpen. Een volksinitiatief in 1949 maakte korte metten met deze gang van zaken. De originaire referendumwerking werd hersteld. Vanaf dat jaar moet verplicht een referendum worden gehouden over iedere wet die niet in overeenstemming is met de grondwet en die langer dan één jaar van kracht is. Als de urgente wet wel in overeenstemming is met de grondwet, maar beoogt langer van kracht te zijn dan de periode van één jaar, dan moet die wet onderworpen worden aan de facultatieve referendumprocedure. Burgers kunnen dan, indien zij vijftigduizend handtekeningen weten te verzamelen, een referendum over de urgente wet aanvragen. Ook acht kantons kunnen een referendum aanvragen over een dergelijke urgente wet (Kriesi & Trechsel, 2008, p. 54).

In 2003 werden de Zwitserse direct-democratische instituties voor de voorlopig laatste maal hervormd. Er vonden geen ingrijpende wijzigingen plaats. Hier en daar vonden volgens Kriesi en Trechsel (2008, p. 54) wat cosmetische aanpassingen plaats in de sfeer van internationale verdragen (zie hierboven). Een constitutioneel amendement zorgde wel voor de introductie van een nieuwe vorm van het volksinitiatief; het zogenaamde *'algemeen volksinitiatief'*. Deze vorm volgt dezelfde logica als het volksinitiatief bij een gedeeltelijke herziening van de grondwet. Bij een *precieze* definiëring van een voorstel kan het parlement dus een *tegenvoorstel* doen. Als het initiatief met *algemene* doelen is geformuleerd en het parlement staat negatief tegenover het initiatief, dan worden de algemene doelen in een stemming aan de burgers voorgelegd. Bij een groen licht van de bevolking moet het parlement de doelen uitwerken in een concrete wet en opnieuw ter stemming aan het volk aanbieden. Een noviteit is dat het parlement de doelen van een volksinitiatief mag formuleren in een 'gewone' wet. Ook mag het parlement sinds de wijziging in 2003, indien het zich kan vinden in een volksinitiatief met algemene doelen, een tegenvoorstel indienen. Beide voorstellen worden dan in stemming gebracht (Kriesi & Trechsel, 2008, p. 54).

Het referendum op kantonnaal, gemeentelijk en stedelijk niveau

Het is lastig de situatie van de directe democratie op decentraal niveau in algemene termen te omschrijven. De situatie verschilt van kanton tot kanton en van gemeente tot gemeente en is sterk afhankelijk van lokale wetgeving die gepaard gaat met een sterke mate van kantonnale en gemeentelijke autonomie (Kriesi, 1993, pp. 112-113). Desalniettemin kan het volgende beeld worden geschetst. De Zwitserse direct-democratische instituties zijn op subnationaal niveau veel sterker ontwikkeld dan op federaal niveau. Dit is niet verwonderlijk aangezien de directe democratie zijn oorsprong kent in de negentiende eeuwse Zwitserse kantons (Ladner, 2011, p. 204; Kriesi & Trechsel, 2008, p. 55; Gilhuis, 1981; Vatter, 2002, p. 233). Op kantonnaal en gemeentelijk niveau zijn dezelfde direct-democratische hoofdvormen te vinden als op federaal niveau. In de kantons is de directe democratie het eerst en sterkst tot wasdom gekomen (Hendriks, 2009, p. 60). Zo zijn in de relatief korte periode tussen 1980 en 1997 naar schatting meer dan 2.000[5] kantonnale referenda gehouden – 1.440 referenda werden verplicht voorgelegd aan de kiezers (verplichte referenda), ongeveer 350 keer was er sprake van een volksinitiatief en 260 maal kwamen burgers in verzet tegen een beslissing van de kantonnale regering (facultatief referendum).

Er zijn een aantal verschillen tussen het referendum op federaal en kantonnaal niveau. Het meest in het oog springende verschil is de mogelijkheid om in de kantons een referendum aan te vragen over *individuele handelingen* en *administratieve beslissingen* van het kantonnale parlement (Ladner, 2011, p. 204). Federale referenda mogen enkel gaan over 'gewone' wetten en een grondwetswijziging. Een tweede discrepantie is het *financiële referendum* in de kantons. Grote eenmalige of terugkerende investeringen, zoals openbare gebouwen, parken of zwembaden, die een aanzienlijke ruimte voor politieke keuzes laten, worden onderworpen aan het verplichte of het facultatieve referendumproces (Linder, 2007, p. 107; Ladner, 2011, p. 204). Op kantonnaal niveau zijn er ook mogelijkheden om wetten te amenderen door een volksinitiatief en in ongeveer eenderde van de zesentwintig kantons moeten wijzigingen in wetten – niet alleen wijzigingen in de kantonnale grondwet – automatisch aan een stemming worden onderworpen. De eisen voor het aanvragen voor een facultatief referendum of een volksinitiatief variëren per kanton, maar liggen grofweg tussen de één en vijf procent van het electoraat. Naast inhoudelijke verschillen tussen referenda en volksinitiatieven op federaal en kantonnaal niveau zijn er ook enkele opmerkelijke verschillen op het gebied van de behaalde resultaten. Volgens Linder (2005, p. 272 in Ladner, 2011, p. 205) is eenderde van de volksinitiatieven op kantonnaal niveau succesvol, vergeleken met 15 op de 350 pogingen tussen 1891 en 2008 op federaal niveau. In het geval van verplichte referenda in de kantons wordt in negentig procent van de gevallen het standpunt van de regering gevolgd. De waarschijnlijke verklaring hiervoor is dat veel verplichte referenda in de kantons gaan over niet politiek gevoelige issues.

In de gemeenten kunnen eveneens verplichte en facultatieve referenda en volksinitiatieven worden gehouden. In sommige gemeenten ontbreekt de optie tot een grondwettelijk referendum, maar dat is zeker niet overal (Hendriks, 2009, p. 60). Om een betere indruk te krijgen van de lokale situatie kan gekeken worden naar de

[5] Eerder was te lezen dat in dezelfde periode 'slechts' 543 federale referenda zijn gehouden.

situatie in de grootste Zwitserse stad Zürich. In Zürich moeten verplicht referenda plaatsvinden over 'bovennormale' uitgaven van meer dan tien miljoen Zwitserse franken – ruim negen miljoen euro – en zich herhalende uitgaven van jaarlijks meer dan een half miljoen Zwitserse franken – ruim vierhonderdduizend euro. Het verplicht referendumproces geldt ook voor constitutionele beslissingen over de begrenzing en vormgeving van gemeenten (Kriesi, 1993, p. 113). Het facultatief referendum staat open voor alle beslissingen van de gemeenteraad die niet onder het verplichte referendum vallen. Dit geldt voornamelijk voor nieuwe uitgaven van minder dan tien miljoen en de verhoging van de bestaande uitgaven. Vierduizend kiesgerechtigden, ongeveer twee procent van het electoraat, kunnen binnen twintig dagen een referendum aanvragen. Een derde deel van de leden van de gemeenteraad in Zürich kan ook om een referendum verzoeken. Met vierduizend handtekeningen kan eveneens een volksinitiatief worden geïnitieerd. Naast het volksinitiatief kent Zürich een soort *individueel initiatief*. Dit houdt in dat ieder burger een initiatief bij de gemeenteraad kan indienen, dat als een motie wordt behandeld indien een vierde deel van de gemeenteraad (32 van de 125 leden) het initiatief ondersteunt (Kriesi, 1993, p. 114).

In meer algemene bewoordingen kan het volgende worden gezegd over gemeentelijke en stedelijke referenda in Zwitserland. In de Duitstalige gemeenten is de directe democratie het sterkst ontwikkeld. In deze gemeenten worden zo'n acht lokale referenda per jaar gehouden; in de Franstalige gebieden gaat het om een enkel referendum per jaar. Het is onmogelijk om een volledig overzicht te geven van alle direct-democratische vormen op stedelijk niveau. Er is wel wat literatuur over het gebruik in steden (zie onder meer Ladner, 1999; Bützer, 2007; Kriesi, 1993) waaruit blijkt dat volksinitiatieven en referenda het vaakst worden gehouden in de Duitstalige steden. In het geval van Zürich zijn er tussen 1934 en 2008 meer dan 850 stemmingen over lokale aangelegenheden gehouden (Ladner & Bühlmann, 2007; Hendriks, 2009, p. 61; Ladner, 2011, pp. 205-206).

Landsgemeinde en Gemeindeversammlung: direct-democratische fora pur sang

De kantonnale en gemeentelijke direct-democratische praktijk kennen beiden nog een institutie die in dit verband niet onbenoemd kan blijven. In de kantons gaat het om de *Landsgemeinde* en in de gemeenten om de *Gemeindeversammlung* (Gilhuis, 1981; Hendriks, 2009; Ladner, 2011; Kriesi & Trechsel, 2008). De *Landsgemeinde* is de soevereine, ceremoniële bijeenkomst van actieve burgers die minstens een maal per jaar wordt gehouden. Formeel gezien is de *Landsgemeinde* het hoogste wetgevende orgaan, met uitzondering bij zaken die betrekking hebben op de federale overheid. Het is een eeuwenoude vorm van directe democratie, die omwille van praktische redenen, alleen nog in de kleinere bergkantons Appenzell-Innerrhoden en Glarus in de praktijk wordt toegepast. Tijdens de *Landsgemeinde* stemmen burgers letterlijk met hun handen over wetsvoorstellen en de benoeming van de kantonnale regering en hoog geplaatste ambtenaren. Op gemeentelijk niveau is de *Gemeindeversammlung* een direct-democratische bijeenkomst – vergelijkbaar met de *New England town meeting* in de Verenigde Staten – van kiesgerechtigde burgers in de traditie van Rousseau en de oude Grieken. De *Gemeindeversammlung* wordt tussen de twee en vier maal per jaar gehouden en komt dus vaker voor dan de *Landsgemeinde*. Ongeveer tachtig procent van de kleinere Zwitserse gemeenten kent geen indirect-democratische gemeenteraad, maar enkel de direct-democratische *Gemeindeversammlung*.

Gemeenteraad en *Gemeindeversammlung* beschikken over vrijwel dezelfde bevoegdheden. Beiden hebben een controlerende en input leverende functie ten aanzien van de activiteiten van de uitvoerende macht, en ze beslissen over alle belangrijke projecten en voorstellen die niet binnen de reikwijdte van de uitvoerende macht of referenda vallen. Typische zaken waarover op een *Gemeindeversammlung* wordt gestemd zijn belangrijke gemeentelijke projecten, projecten met financiële gevolgen boven een vastgesteld bedrag, veranderingen in gemeentelijke decreten en richtlijnen en de gemeentelijke begroting, het budget en het belastingtarief. Net als bij de *Landsgemeinde* komen de uitkomsten, die altijd bindend zijn, tot stand door het tellen van de handen. Burgers kunnen, indien zij hier de behoefte aan hebben, verzoeken om een geheime stemming. Op het eerste gezicht heeft de besluitvormingsprocedure in de *Landsgemeinde* en *Gemeindeversammlung* veel weg van de direct aggregatieve kiezersdemocratie, waar simpelweg stemmen worden geteld en de meerderheid beslist. De *Gemeindeversammlung* en *Landsgemeinde* behelzen echter ook een belangrijk deliberatief element. Voorafgaand aan de stemmingen is er ruimte voor discussie en hebben de burgers de mogelijkheid om projecten te veranderen of nieuwe suggesties naar voren te brengen. Hierdoor kan worden verwacht dat de wederzijdse verstandhouding en begrip tussen de voor- en tegenstanders van plannen toeneemt.

5.2 Situationele setting

In deel een van deze paragraaf wordt gekeken naar de situationele setting in Zwitserland waarin de democratie zich moet bewijzen. De belangrijkste vraag is met welke specifieke omstandigheden, tijd- en plaatsgebonden rekening moet worden gehouden en welke eisen en opgaven hiermee samenhangen. Het tweede deel van deze paragraaf richt zich volledig op de ontwikkeling van het referendum in Zwitserland. Hoe is de huidige positie van de Zwitserse referendumpraktijk te verklaren? Hoe heeft de directe democratie zich in Zwitserland ontwikkeld? Dit alles zal vorm krijgen in een korte uiteenzetting van de historische ontwikkeling van het referendum in Zwitserland.

5.2.1 Situationele setting in de Zwitserse democratie

De analyse van het Zwitserse democratische bestel toonde een mix tussen de consensusdemocratie, de kiezersdemocratie en in mindere mate de participatiedemocratie. Dit systeem is het resultaat van een eeuwenlange en continue ontwikkeling. De allereerste sporen van dit model zijn terug te vinden in periode van de Middeleeuwen, ten tijde van het ontstaan van het Zwitserse eedgenootschap in 1291. Al in deze periode zijn elementen van een gemeenschappelijk overleg (de integratieve dimensie) door afgevaardigden (de indirecte dimensie) in combinatie met een sterke directe betrokkenheid van de burgers (de directe dimensie) het dominante besluitvormingsmodel (Steur, 2005, p. 13; Gilhuis, 1981, p. 43; Kriesi & Trechsel, 2008, p. 1). In de loop der tijd is dit model keer op keer opnieuw uitgevonden, aangepast en verscherpt, zonder dat de kern van het Zwitserse bestel fundamenteel ter discussie is komen te staan. Het Zwitserse systeem doet het sinds het begin van deze tijd goed op het gebied van de effectiviteit en legitimiteit[6]. Het intern zeer – nog meer dan

[6] Dit blijkt onder meer uit de Eurobarometer. Ruim 44,1% van de Zwitsers geeft aan zeer trots te zijn op de direct-democratische instituties; 45,7% van de ondervraagde Zwitsers is 'trots'. Zo'n 60,4% van de ondervraagden zegt dat directe democratie zeer belangrijk is voor toekomst van Zwitserland; 33,3% vindt het 'belangrijk' (Eurobarometer in Switzerland Survey, 2001 in Kriesi & Trechsel, 2008, p. 66).

Nederland – verdeelde Zwitserland werd en wordt bij elkaar gehouden en ook op het gebied van economie, welvaart en welzijn behoort Zwitserland tot de wereldtop (OECD, 2011).

Bij de ontwikkeling van het democratische model in Zwitserland spelen meerdere factoren en historische omstandigheden een rol. De belangrijkste vijf factoren en omstandigheden zullen hier worden behandeld. De eerste factor is de *grote verdeeldheid in de Zwitserse samenleving*. De Zwitserse samenleving is op meerdere vlakken zeer – nog meer dan Nederland – verdeeld. Er zijn belangrijke *geografische* en *culturele* verschillen tussen de hooggelegen gebieden en de steden, tussen de vier verschillende taalgebieden en tussen de Katholieke en Protestante regio's (Ladner, 2011, p. 197). Deze onderlinge verschillen leidden er tot voor de Franse revolutie toe dat de Zwitserse confederatie niet meer was dan een los verband van dertien kantons die sterkte banden hadden met bevriende gebieden als Genève, Valais en Grisons. De confederatie had slechts een beperkte bestuurlijke bevoegdheid. Voor bepaalde aangelegenheden kwamen de kantons bijeen op zogenaamde *Tagsatzungen*, waar vooral afspraken werden gemaakt over buitenlandse politiek, oorlog en vrede. De kantons wisten de vrede niet altijd te bewaren. In de zestiende en zeventiende eeuw braken er verschillende religieuze burgeroorlogen uit tussen de kantons (Kriesi & Trechsel, 2008, p. 1). Aan deze oorlogen kwam een einde na onderlinge afspraken om elkaar met rust te laten in religieuze aangelegenheden en de aanwezigheid van afwijkende religies te accepteren. Volgens Kriesi en Trechsel (2008, p. 1) resulteerde het eerste nationale vredesverdrag in een extra innovatie: het machtige Protestante kanton Zürich wist bij een meerderheid van de Katholieke kantons af te dwingen dat beslissingen over algemene zaken niet meer met een meerderheidsstem genomen hoefden te worden, maar door middel van een procedure onder de naam *'amicabilis composito'*. Deze consensusachtige wijze van besluiten gaf ieder kanton een vetorecht. Christin (1997, p. 203 in Kriesi & Trechsel, 2008, p. 1) concludeert dat de federale structuur en besluitvormingsmechanismen, zoals gehanteerd door Zwitserland en de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden, veel beter in staat waren om te gaan met religieuze spanningen en confrontaties dan de absolute monarchieën in de rest van Europa. Een zwakke centrale staat, de soevereiniteit van deelgebieden op religieus terrein en de institutionalisering van onderhandelings- en arbitrageprocedures plaveiden de weg voor politieke evenwichten en complexe pacificatiesystemen met behoud van het algemeen belang (Kriesi & Trechsel, 2008, p. 2).

De tweede omstandigheid zijn de *middeleeuwse vormen van lokaal burgerlijk bestuur*. De eerste vormen van directe democratie dateren van de twaalfde eeuw in het Italiaans sprekende gedeelte van het huidige Zwitserland (Trechsel & Kriesi, 1996, p. 185). De leden van de gemeenschappen in Ticino verzamelden, geïnspireerd door de ontwikkeling van de Noord-Italiaanse gemeenschappen, zogenaamde *'consiliums'* om collectief alle openstaande problemen in de gemeenschap op te lossen. Andere direct-democratische sporen zijn in de dertiende eeuw te vinden. Vertegenwoordigers van de vroege Zwitserse kantons kwamen bijeen en besloten een eedgenootschap op te richten. Deze kantons gaven de mannelijke burgers een kans om samen te komen in de *Landsgemeinde* – zie ook de vorige paragraaf. In de *Landsgemeinde* werden belangrijke

kantonnale beslissingen genomen door het tellen van de handen. Er zijn momenteel nog twee kleine bergkantons waar de *Landsgemeinde* minstens een maal per jaar plaatsvindt.

De derde relevante factor in de ontwikkeling van het Zwitserse democratische bestel is de *Franse revolutie*. In het jaar 1798 vielen de troepen van Napoleon de Zwitserse confederatie binnen. De Franse troepen brachten de ideeën van de Verlichting met zich mee. Ze beloofden vrijheid, gelijkheid en democratie. In delen van Zwitserland werden de Fransen dan ook met open armen ontvangen (Trechsel & Kriesi, 1996, p. 186; Kriesi & Trechsel, 2008, p. 2; Ladner, 2011, p. 197). Tijdens de Franse bezetting werden de basisprincipes voor de moderne staat geïntroduceerd naar het model van de hoog gecentraliseerde Franse staat. In tegenstelling tot in Nederland, waar de Franse bezetter zorgde voor de vervanging van de zwak ontwikkelde centrale staat door een duurzame eenheidsstaat, bleef het Franse staatsmodel in Zwitserland niet lang bestaan. Toen de troepen van Napoleon Zwitserland eenmaal hadden verlaten braken er meerdere opstanden uit. Napoleon was genoodzaakt opnieuw in te grijpen. Een nieuwe grondwet waarin een verregaande mate van autonomie aan de kantons werd toegekend bracht rust. Na de nederlaag van de Fransen keerde Zwitserland terug naar het oude confederale systeem. De vijfentwintig kantons waren onafhankelijk en beschouwden zichzelf als soevereine staten die bijeen werden gehouden door een verdrag dat collectieve veiligheid en wederzijdse hulp garandeerde (Steur, 2005; Ladner, 2011, p. 197). Volgens Trechsel en Kriesi (1996, p. 186) heeft de periode van de Franse bezetting grote invloed gehad op de ontwikkeling van de direct-democratische instituties in Zwitserland. De eerste Zwitserse grondwet (1798), tot stand gekomen onder druk van de Fransen, schreef een verplicht referendum voor bij de wijziging van diezelfde grondwet (zie ook Suski, 1993, p. 47). Dankzij deze bepaling vond in 1802 het eerste nationale Zwitserse referendum plaats over de gewijzigde grondwet. De grondwetsherziening werd geacht aangenomen te zijn, hoewel een meerderheid van de kiezers zich in het referendum tegen het wijzigingsvoorstel uitsprak. Napoleon besliste echter dat de thuisblijvers bij de voorstanders moesten worden gerekend (Kobach, 1994, p. 100).

Een vierde bepalende factor in de ontwikkeling van het democratische bestel is een specifieke burgeroorlog, de *Sonderbundskrieg* (Gilhuis, 1981; Ladner, 2011; Kriesi & Trechsel, 2008). Na het in ere herstellen van de Zwitserse confederatie in 1815 ontstond een sterke polarisering in het land tussen de radicalen, uit de protestantse en geïndustrialiseerde gebieden, voorstanders van een gecentraliseerde natiestaat, en de conservatieven, voornamelijk afkomstig uit de Katholieke en landelijke gebieden, die wilden dat beslissingen op de *Tagsatzung* unaniem genomen zouden worden (Ladner, 2011, p. 198; Linder, 1994, p. 6; Kriesi & Trechsel, 2008, p. 2). De verdeeldheid cumuleerde in een burgeroorlog die werd verloren door de Katholieke conservatieven. Dankzij de overwinning van de radicalen veranderde de confederatie van kantons in een federatie van kantons en ontstond de natiestaat Zwitserland. In 1848 werd de nieuwe grondwet in een stemming geaccepteerd en zodoende kwam er een nationale uitvoerende autoriteit en een parlement. Vanwege de verdeeldheid was een federale staatsvorm de enige realistische optie. De kantons verloren hun soevereiniteit, maar kregen hier wel belangrijke bevoegdheden voor in de plaats. Een verregaande mate van decentralisering van de politieke autoriteit werd realiteit, waardoor de Katholieke verliezers toch een grote

mate van controle konden behouden over hun eigen territorium en democratische instituties (Kriesi & Trechsel, 2008, p. 3). In de loop der tijd is de Zwitserse grondwet, mede op verzoek van de Katholieken, aangepast en is het aantal direct-democratische instituties flink uitgebreid.

Factor nummer vijf is het *klassenconflict* in Zwitserland in het begin van de twintigste eeuw. Niet alleen eerder religieuze verschillen maar ook grote klassenverschillen vormden een probleem voor de nationale integratie. Een sterkte polarisering tussen de verschillende klassen in de samenleving voor en tijdens de Eerste Wereldoorlog culmineerde uiteindelijk in de algemene staking van 1918 (Kriesi & Trechsel, 2008, p. 9). De stakers hadden drie eisen: de invoering van het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging, een 48-urige werkweek voor alle publieke en private werkplekken en de introductie van een pensioensysteem. De regering reageerde op de staking door de troepen te mobiliseren. De stakers capituleerden. Een verstandige zet, zo meende de regering, die vanwege de getoonde verantwoordelijkheid de deur voor onderhandelingen over de drie eisen open deed. Het kiessysteem van evenredige vertegenwoordiging werd in 1919 ingevoerd voor de nationale raad en de standenraad. De winnaars van dit nieuwe kiessysteem waren de sociaal-democraten en de nieuwe Boerenpartij, die later uit zou groeien tot de *Volkspartei der Schweiz*. De radicalen en liberalen verloren de helft van hun zetels. Aan de overige eisen werd ook tegemoet gekomen. Het zou nog tot het einde van de Tweede Wereldoorlog duren voordat de rechtse partijen de linkse sociaal-democraten toe lieten treden tot de regering. Met een korte tussenpauze nam de regering in 1959 uiteindelijk de vorm aan van de duurzame coalitie op basis van de magische toverformule 2:2:2:1 met twee sociaal-democraten in de bondsraad (Kriesi & Trechsel, 2008, p. 10). De Zwitserse klassenstrijd heeft dus zowel direct als indirect bijgedragen aan de sterke consensusconstructie op federaal niveau.

5.2.2 Referendumontwikkelingen in Zwitserland

Oorsprong: Landsgemeinde

De huidige Zwitserse referendumpraktijk is niet zo maar uit de lucht komen vallen. De praktijk heeft zich in de loop van de eeuwen steeds verder ontwikkeld, om nog maar te zwijgen over de institutionalisering van de referendumcultuur in sociologische zin. Auteurs hanteren verschillende startpunten voor de oorsprong van het Zwitserse referendum. Zo-even was al te lezen dat Trechsel en Kriesi (1996, p. 185) de eerste sporen van directe betrokkenheid van burgers bij het bestuur hebben weten te traceren tot de *'consiliums'* in de Italiaanse gemeenschappen van Ticino. De meeste auteurs beginnen bij hun beschrijving van de direct-democratische oorsprong in Zwitserland echter in de tijd van het oude eedgenootschap (1291-1798). In die periode nam het volk in een aantal kantons direct deel aan de politieke besluitvorming. Dit gebeurde op verschillende manieren. Allereerst is de *Landsgemeinde* belangrijk te vermelden. In deze volksvergaderingen kwamen alle kiesgerechtigde burgers (lees: de volwassen mannen) bijeen om te beslissen over de aangelegenheden van hun kanton. In de veertiende eeuw was de *Landsgemeinde* een goed gevestigde traditie in de centrale Zwitserse berggebieden. De omvang van de *Landsgemeinden* was indrukwekkend; de kleinste bestond uit duizend mensen; in de grootste participeerden meer dan tienduizend mensen. De *Landsgemeinde* kwam enkel voor in

Duitstalige kantons als Uri, Schwyz, Oberwalden, Nidwalden, Glarus, Zug, Appenzell-Innerrhoden en Appenzell-Outerrhoden (Kobach, 1994, p. 99; Gilhuis, 1981, p. 43). Er kan niet vaak genoeg worden benadrukt hoe uitzonderlijk de *Landsgemeinde* was, zeker in het allereerste begin. Terwijl de rest van Europa gebogen ging onder feodale en absolutistische regimes, kwam een onverdunde vorm van directe democratie tot bloei in de bergkantons van Zwitserland. En nu, ruim zevenhonderd jaar later, is de *Landsgemeinde* in twee kantons nog altijd het belangrijkste direct-democratische instrument (Kobach, 1994, pp. 99-100).

Kanton- en deelvergaderingen

Sommige kantons van het oude eedgenootschap waren te groot, uitgestrekt en bevolkt voor een *Landsgemeinde*. Daarom werd daar in het begin van de vijftiende eeuw een ander systeem gebruikt (Kobach, 1994, p. 100). Zowel de kantons Wallis als Graubünden bestonden uit een aantal deelgebieden. Ieder jaar werd er een soort kantonvergadering gehouden. Alle deelgebieden stuurden afgevaardigden naar deze vergadering. Op deze vergadering konden beslissingen enkel *'ad referendum'* genomen worden. Voordat een besluit definitief werd moest het eerst ter goedkeuring aan de verschillende kantonnale deelvergaderingen worden voorgelegd. Dit proces is volgens Gilhuis (1981, p. 43) een vorm van directe besluitvorming, waarbij het volk zijn oordeel uitsprak over een besluit dat door een staatsorgaan was genomen. Auteurs als Bartelli (1932) en Cort van der Linden (1908) zien dit proces eerder als een voorloper van het moderne referendum. Omdat de deelvergaderingen de afgevaardigden met een instructie naar de kantonvergadering stuurden had het volk invloed op de besluitvorming in de kantonvergadering. De genomen besluiten waren volgens Gilhuis (1981, pp. 43-44) voor een deel dus rechtstreeks bepaald. De participatie in de deelvergadering was niet zo direct als in de *Landsgemeinde*, maar de procedure was wel gebaseerd op hetzelfde beginsel dat de legitimiteit van beslissingen bij het volk berustte. De wederzijdse commitment tegenover directe democratie creëerde een gevoel van eenheid tussen de drie deelgebieden in de kantons ondanks geografische en taalkundige verschillen (Kobach, 1994, p. 100).

Volksraadplegingen in stadskantons

Democratie ontwikkelde zich in de stadskantons op een totaal andere wijze dan in de bergkantons. In de dertiende en veertiende eeuw werden de meeste stadskantons bestuurd door oligarchische raden. Gedurende de vijftiende en zestiende eeuw veranderde dit beeld enigszins. In de kantons Bern en Zürich werden van tijd tot tijd volksraadplegingen gehouden. Wanneer het kantonnale bestuur hier zin in had liet het een consultatief referendum houden waaraan alleen vrije mannen deel mochten nemen (Gilhuis, 1981, p. 44; Kobach, 1994, p. 100). Het volk werd om raad gevraagd over belastingaangelegenheden en buitenlandse politiek. Door de regering van het kanton Zürich werd in de zogenaamde Kappeler-Brief van 1532 aan het volk het recht toegekend om over een aantal belangrijke binnen- en buitenlandse zaken te worden gehoord. Deze volksraadpleging leek enigszins op het moderne referendum. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de manier van raadplegen verschilde van de wijze die nu gebruikelijk is. Zo kon het volk worden geraadpleegd door middel van een vragenlijst die in een volksvergadering behandeld werd, via afgevaardigden die naar het volk luisterden en een enkele keer, in Bern, door middel van zaakwaarnemers van het volk die met de regering

overlegden (Gilhuis, 1981, p. 129). In de zeventiende eeuw werden deze volksraadplegingen niet meer gebruikt onder druk van absolutistische patriciërs. In het vervolg van de zeventiende en de achttiende eeuw ontwikkelden de politieke systemen in de Zwitserse kantons zich in aristocratische zin. Zelfs in het direct-democratische forum pur sang, de *Landsgemeinde* werd beheerst door een kleine bovenlaag van patriciërs (Gilhuis, 1981, p. 44; Kobach, 1994, p. 100).

Het Napoleontische tijdperk

In het jaar 1798 vielen Franse troepen de Zwitserse kantons binnen. Onder druk van de Fransen werd Zwitserland omgevormd tot een gecentraliseerde eenheidsstaat. Vijf jaar later werd de federale staat bij *'Acte de médiation'* door Napoleon hersteld. Deze acte werd voorafgegaan door de tweede Zwitserse grondwet. Over deze grondwet werd een jaar eerder, in 1802, het eerste Zwitserse nationale referendum gehouden. De manier waarop de uitslag van dit referendum tot stand kwam heeft nog het meeste weg van het veto, volgens Gilhuis (1981, p. 44) de voorloper van het moderne Zwitserse referendum. Alle thuisblijvers werden geacht voor de grondwet te hebben gestemd. Dit was ruim voor de stemming bekend gemaakt. Ondanks dat een meerderheid van de kiesgerechtigden zich in het referendum tegen de grondwet uit sprak, werd de grondwet op basis van de afwijkende berekeningswijze toch aangenomen (Kobach, 1994, p. 100; Gilhuis, 1981, p. 44).

De regeneratiebeweging

Toen Napoleon definitief was verslagen en de Fransen uit Zwitserland waren vetrokken kregen restauratieve krachten de overhand in Zwitserland. De hernieuwde grondwet van 1815 herstelde vrijwel volledig het staatsbestel van het oude eedgenootschap, de Zwitserse confederatie. Net als bij de *'Acte de médiation'* werd over deze grondwet geen referendum gehouden (Ladner, 2011, p. 197; Gilhuis, 1981, p. 44). Omstreeks 1830 begon in Zwitserland de periode van de regeneratie. Deze liberale beweging, die zich direct had gemobiliseerd na de Franse revolutie, wist in een korte tijd veel aanhang te vergaren in aantal kantons. Deze groeperingen pleitten voor de invoering van volksrechten. Onder druk van deze beweging werden binnen afzienbare tijd in elf kantons het verplicht grondwettelijk referendum en het wetgevend referendum ingevoerd. In 1831 konden de inwoners van St. Gallan, dankzij de invoering van het veto, ook een referendum aanvragen over 'gewone' wetgeving. Een bepaald aantal burgers kon binnen vijfenveertig dagen verzet aantekenen tegen een door de Grote Raad aangenomen wetsvoorstel. Dan moest er verplicht een referendum worden gehouden over dat voorstel. Als een meerderheid van de kiezers tegen het voorstel was werd het wetsvoorstel verworpen. Net als in de Napoleontische periode werden de thuisblijvers geacht voor het voorstel te hebben gestemd. Het voorbeeld uit St. Gallan werd door meerdere kantons gevolgd. Dit veto werd al snel ingeruild voor het moderne referendum. Naast de zo-even genoemde referendumvormen werden in vele kantons ook het volksinitiatief evenals andere referendumvormen geïmplementeerd. Deze direct-democratische instrumenten werden door velen gezien als een acceptabele vervanging voor de *Gemeindeversammlung* en de *Landsgemeinde*. Bevolkingsgroei maakte dergelijke bijeenkomsten onpraktisch (Gilhuis, 1981, p. 45; Trechsel & Kriesi, 1996, p. 186; Kobach, 1994, pp. 100-101).

Sonderbundskrieg

In de volgende decennia werd de vraag naar een direct-democratische democratie in een aantal kantons alleen maar groter. Gelijktijdig nam de interne polarisatie tussen de radicalen – protestant, uit de geïndustrialiseerde gebieden en voorstander van een gecentraliseerde eenheidsstaat – en de conservatieven – katholiek, uit de landelijke gebieden en voorstander van de *Tagsatzungen* en unanieme besluitvorming – steeds verder toe. De jarenlange discussie tussen de twee partijen leidde tot een burgeroorlog, de *Sonderbundskrieg*, die door de Katholieke conservatieven werd verloren. Het oude eedgenootschap transformeerde hierdoor in 1848 van een statenbond in een bondsstaat. De transformatie ging gepaard met de invoering van een nieuwe grondwet. Alle kantons moesten zich in een stemming over de nieuwe grondwet uitspreken. Veel kantons maakten voor de goedkeuring van de grondwet gebruik van een volksraadpleging. De grondwet werd aangenomen met 15,5 kantonnale stem voor en 6,5 tegen (Gilhuis, 1981, p. 130; Ladner, 2011, p. 198). De grondwet van 1848 bracht in wezen het representatieve stelsel in Zwitserland. Alleen bij een voorgenomen herziening van de grondwet was de mogelijkheid tot een referendum en volksinitiatief ingebouwd. Een wijziging in de grondwet werd alleen werkelijkheid als het wijzigingsvoorstel zowel door een meerderheid van de kiezers als een meerderheid van de kantons werd aangenomen. Daarnaast schreef de grondwet in twee gevallen een referendum voor over de vraag of een *totale* grondwetsherziening door de bondsvergadering moest worden gedaan: (1) wanneer een van de twee raden van de bondsvergadering een herziening wenste, maar de andere Kamer het hier niet mee eens was (het *arbitragereferendum*) en (2) wanneer vijftigduizend kiesgerechtigden een herziening wensten (Kriesi & Trechsel, 2008, p. 50; Gilhuis, 1981, p. 45; Trechsel & Kriesi, 1996, p. 187). In deze laatste twee gevallen moest het volk in een stemming beslissen over de eventuele herziening. De kantons stemden hierover niet.

Eerst succesvolle herziening in 1874

De drie direct-democratische instituties bleven ruim vijfentwintig jaar ongewijzigd. Een eerste uitbreidingspoging van de directe democratie werd gedaan in 1872 bij een ontwerp tot algehele herziening van de grondwet. Dit herzieningsvoorstel behaalde net geen meerderheid onder de burgers en de kantons. Het werd als te centralistisch beschouwd. In 1874 werd een ander algeheel herzieningsvoorstel wel met een meerderheid van stemmen aangenomen. Op 18 april 1874 stemden 340.199 kiezers en 14,5 kantons voor de herziening en 198.013 kiezers en 7,5 kantons tegen. Met de herziening van de grondwet werd het facultatief of wetgevingsreferendum ingevoerd. Nu konden vijftigduizend burgers of acht kantons een referendum aanvragen over een federale wet. Het facultatief referendum was voor 1874 al in veel kantonnale grondwetten opgenomen, dit was een logische vervolgstap. Niet iedereen vond de invoering van het facultatief referendum een goede zaak. Volgens Gilhuis (1981, p. 46) bekeken bekende staatslieden als Dubs, Welti en Escher dit instrument met de nodige scepsis. Ze vroegen zich af of het volk wel voldoende begreep waarover het stemde. Ook was het niet geheel ondenkbaar dat het wetgevingsreferendum een machtsmiddel zou worden van financieel draagkrachtige groeperingen (Kriesi & Trechsel, 2008, p. 52).

De herziening van 1891

De eerstvolgende belangrijke veranderingen in de direct-democratische instituties vonden plaats in het jaar 1891. Burgers konden na de herziening van dat jaar een referendum aanvragen over een *gedeeltelijke* herziening van de grondwet. Sedert deze wijziging kan men bij de herziening van de grondwet dus spreken over twee procedures bij de herziening van de grondwet: die bij een *volledige/algehele* en die bij een *gedeeltelijke* herziening. In beide gevallen kunnen zowel het parlement als een specifiek deel van de bevolking om een herziening verzoeken. Ongeacht het soort herziening moet er altijd een referendum worden gehouden over het herzieningsvoorstel (Kriesi & Trechsel, 2008, p. 53). Het voorstel is aangenomen wanneer een meerderheid van de kiezers en de kantons zich voor het voorstel uitspreekt. De stem van een kanton is volgens artikel 123, lid 3 van de grondwet het resultaat van de stemming onder de kiezers in een kanton. Voor de herziening van 1874 mocht ieder kanton nog zelf beslissen op welke wijze de kantonnale stem werd bepaald (Gilhuis, 1981, p. 47).

Een volksinitiatief over een *gedeeltelijke* herziening moet nog verder worden onderverdeeld in een *precies gedefinieerd* initiatief of een initiatief met *een zeker doel/aansporing/algemene termen*. Honderdduizend kiesgerechtigden kunnen door middel van een volksinitiatief vragen om opneming, schrapping of wijziging van een bepaald artikel in de grondwet. Dit kunnen burgers doen in een precies uitgewerkt voorstel maar ook in de vorm van een aansporing of met een zeker doel. Het verschil tussen dit onderscheid zit voornamelijk in de te hanteren vervolgprocedure. Deze procedure is grotendeels bij de bespreking van het volksinitiatief in paragraaf 5.1.2 al behandeld. Indien burgers kiezen voor de vorm van een *aansporing*, dan kan het federale parlement hier in positieve of in negatieve zin op reageren. Als de bondsraad en de standenraad het beiden eens zijn met de *aansporing*, dan maken zij een voorstel conform de doelen van de *aansporing* en leggen zij dit concrete voorstel in een referendum voor aan de bevolking. Als het parlement zich niet kan vinden in de *aansporing*, dan moet het volk in een referendum beslissen over de vraag of de *gedeeltelijke* grondwetsherziening moet worden doorgezet. Als deze vraag positief wordt beantwoord, dan moet de *gedeeltelijke* herziening door het parlement ter hand worden genomen. Over het dan geformuleerde *concrete* herzieningsvoorstel wordt door het volk gestemd. Kiest het volk voor een *precies gedefinieerd* voorstel, dan kan het federale parlement verschillende dingen doen. Het parlement kan akkoord gaan met voorstel en het direct in een referendum aan het volk en de kantons voorleggen. Ook kan het parlement het voorstel afwijzen en, met een stemadvies, toch aan het volk voorleggen. Tevens beschikt het parlement, dankzij de herziening in 1891, over de bevoegdheid om, wanneer zij het niet eens is met een *precies gedefinieerd* voorstel, een tegenvoorstel in te dienen. Zowel het *precies gedefinieerde* voorstel als het tegenvoorstel moeten dan tegelijk in een referendum aan het volk worden voorgelegd (Gilhuis, 1981, p. 48; Kriesi & Trechsel, 2008, p. 53; Kobach, 1994, p. 101; Trechsel & Kriesi, 1996, pp. 188-189).

Grondwetswijzigingen in de twintigste eeuw

In de twintigste eeuw werd de directe democratie nog verder gefinetuned. In 1921 werd het facultatief referendum verder uitgebreid met het verdragsreferendum. Discussies over de invoering van het verdragsreferendum voeren terug tot 1872, toen een aantal parlementsleden voor deze referendumvorm

pleitten tijdens de parlementaire debatten over de ontwerpgrondwet. Het verdragsreferendum kwam er niet. In 1909 brak de discussie over het verdragsreferendum weer in alle hevigheid los. Aanleiding voor deze discussie was het tweede verdrag over de spoorlijn door de Gotthard. Het eerste verdrag stamde uit 1869. Zwitserland, Italië, de Noordduitse Bond, Baden en Würtemberg sloten in dat jaar een verdrag over de aanleg van de spoorlijn, die door de Gotthardspoorwegmaatschappij zou worden gerealiseerd. Middels de terugkoopweg van 1898 besloot Zwitserland dat alle particuliere hoofdspoorwegen, ook de Gotthardspoorweg, eigendom van de staat moesten worden. De terugkoopwet was middels een facultatief referendum door het volk aangenomen. De terugkoop van de Gotthardspoorweg was op grond van het gesloten verdrag niet zo maar mogelijk. Om een en ander toch mogelijk te maken werd het zojuist aangehaalde tweede verdrag tussen Zwitserland, Italië en Duitsland gesloten. In het verdrag werden een aantal rechten aan Duitsland en Italië toegekend, waaronder het meestbegunstigingsrecht, die niet goed ter aarde vielen bij de bevolking. Toch keurde de bondsvergadering het verdrag goed. Als reactie op de aanname van dit verdrag werd in 1913 bij volksinitiatief voorgesteld om het verdragsreferendum op te nemen in de Zwitserse grondwet. De indieners waren teleurgesteld in het feit dat ze wel hun oordeel over de terugkoopwet mochten geven, maar bij de uitvoering van die wet, middels het verdrag, buitenspel waren gezet. Aanvankelijk keerde de bondsraad zich tegen het voorstel. De raad vreesde een eenzijdige voorstelling van zaken tijdens een referendumcampagne. Daarnaast zou het verdragsreferendum de staat te weinig speelruimte geven tijdens internationale onderhandelingen.

Na afloop van de Eerste Wereldoorlog werd het voorstel weer behandeld. Ditmaal nam de bondsraad een totaal ander standpunt in. Het verdragsreferendum werd nu gezien als een logische uitbouw van het principe van de directe democratie. Toch formuleerde de bondsraad een tegenvoorstel dat het mogelijk maakte om in tijden van oorlog of oorlogsgevaar een verdrag dringend te verklaren, zodat het aan het referendumproces kon worden onttrokken. De bondsvergadering was het niet eens met deze urgentiebepaling en adviseerde het volk voor het volksinitiatief te stemmen. Dit voorstel werd op 30 januari 1921 met een grote meerderheid van stemmen door de bevolking en kantons aangenomen (Gilhuis, 1981, p. 66). Sinds de grondwetswijziging van 1921 kunnen vijftigduizend Zwitserse burgers of acht kantons een facultatief verdragsreferendum aanvragen over internationale verdragen van onbepaalde duur of een periode langer dan vijftien jaar (Kriesi & Trechsel, 2008, p. 53). Algemeen wordt aangenomen dat hierbij gaat om verdragen die een nieuwe verplichting voor Zwitserland scheppen of die een bestaand recht doen veranderen of verdwijnen. Het verdragsreferendum bleek niet perfect te zijn. Belangrijke verdragen konden aan het referendumproces worden onttrokken door simpelweg een opzeggingsclausule in het verdrag op te nemen. Hierdoor werd het voor de bondsraad wel erg gemakkelijk om het volk te omzeilen.

Jarenlange discussies leidden in 1973 tot een volksinitiatief over het verdragsreferendum. De strekking van het volksinitiatief was dat ieder verdrag aan een facultatief referendum onderworpen moest kunnen worden. De bondsvergadering kwam met een tegenvoorstel, dat op 13 maart 1977 door een meerderheid der bevolking en kantons werd aangenomen. Vanaf dat moment konden burgers of kantons een facultatief referendum

opstarten over verdragen van onbepaalde duur, voorstellen ter aansluiting bij een internationale organisatie en multilaterale verdragen die zorgen voor een wettelijke harmonisering (Trechsel & Kriesi, 1996, p. 189; Gilhuis, 1981, p. 72). Sinds 1977 mogen ook nog andere internationale verdragen aan een facultatief referendum worden onderworpen. Hiervoor is wel een besluit van de bondsvergadering vereist. Beide raden moeten een verdrag dan eerst onder de werking van het referendum plaatsen. Volk of kantons kunnen dan om een facultatief referendum verzoeken. De referendummogelijkheid is dus afhankelijk van de beslissing van het parlement. Deze parlementaire afhankelijkheid is in 2003 afgeschaft en vervangen door de bepaling dat ieder internationaal verdrag dat belangrijke wettelijke bepalingen bevat of de uitweiding van de federale wetten veroorzaakt open moet staan voor het facultatief referendum. Een laatste variant van het verdragsreferendum komt voort uit het vijfde lid van artikel 89 van de Zwitserse grondwet. Op grond van dit artikel moet de toetreding tot organisaties voor collectieve veiligheid of supranationale gemeenschappen aan het volk en de kantons worden voorgelegd. In deze laatste twee gevallen gaat het om een *verplicht* referendum (Trechsel & Kriesi, 1996, p. 189; Gilhuis, 1981, p. 72).

Een volgend additioneel direct-democratische instrument kwam in 1949 en had betrekking op de dringendheidsbepaling in de Zwitserse grondwet. Voor 1949 konden, op grond van deze bepaling, algemeen verbindende besluiten met een dringende natuur worden onttrokken aan de werkingssfeer van het referendum. De dringendheidsbepaling kon en kan niet op wetten worden toegepast. Wat onder dringendheid moest worden verstaan werd in de grondwet van 1874 niet duidelijk. De bondsvergadering kon in de praktijk zelf bepalen of een besluit dringend was of niet. Vanaf 1919 begon de bondsvergadering misbruik te maken van deze bepaling. Vooral ten tijde van de economische crisis in de jaren dertig van de twintigste eeuw werden veel ‘dringende’ besluiten genomen. Dringende besluiten uit deze periode waren vooral fiscale maatregelen, ondersteunde maatregelen voor de landbouw, handel, industrie, de preventie van werkloosheid en sociaal-politieke maatregelen. Dringende besluiten werden door het parlement gewijzigd of verlengd door middel van een ander dringend besluit. Dit terwijl in veel gevallen de normale wetgevingsprocedure kon worden gevolgd. Na afloop van de Tweede Wereldoorlog, waarin de bondsraad veel extra bevoegdheden kreeg, had het volk er genoeg van. Men dien het *‘volksinitiatief voor de terugkeer naar de directe democratie’* in. Een fundamentele wijziging van de dringendheidsbepaling werd voorgesteld. Met een kleine meerderheid van stemmen werd het voorstel aangenomen (Gilhuis, 1981, pp. 61-62).

De wijziging van de grondwet bracht de volgende consequenties met zich mee. Een meerderheid in de nationale raad en de bondsraad kan beslissen om een algemeen verbindend besluit met een urgent karakter direct in werking te laten treden. De geldingsduur van dit besluit moet wel aan bepaalde termijn zijn verbonden. Dringende besluiten kunnen in twee varianten worden onderscheiden: *intraconstitutionele dringende besluiten* – de inhoud is in overeenstemming met de grondwet – en *extraconstitutionele dringende besluiten* – de inhoud is niet in overeenstemming met de grondwet. Voor intraconstitutionele besluiten staat de mogelijkheid van een facultatief referendum open. Vijftigduizend kiezers of acht kantons kunnen verzoeken om een referendum. Indien hiervan sprake is moet het besluit binnen een jaar in een referendum worden

voorgelegd aan de kiezers. Wordt het referendum niet binnen een jaar gehouden of staan de kiezers negatief tegenover het besluit, dan vervalt het besluit na dat ene jaar. De procedure bij extraconstitutionele besluiten is iets anders. Een dergelijk besluit moet binnen een jaar door de kiezers en de kantons in een verplicht referendum worden beoordeeld. Als die niet gebeurd vervalt het besluit na een jaar (Gilhuis, 1981, p. 62). Bij een referendum over een dringend besluit heeft het volk de werking van de regeling al in de praktijk kunnen zien.

Veranderingen in de eenentwintigste eeuw

In 2003 zijn de direct-democratische instituties in Zwitserland voorlopig voor de laatste maal aangepast. Naast een kleine aanpassing bij het referendum over internationale verdragen – zie hiervoor – zijn drie instituties aan het democratische kleurenpalet toegevoegd. Deze instituties bestonden al langer op decentraal niveau. De eerste toevoeging uit 2003 is een nieuwe vorm van het volksinitiatief, het *algemeen volksinitiatief*. Dit mechanisme kan door burgers worden ingezet om een referendum af te dwingen over de aanname van een *algemeen* geformuleerd voorstel op grondwettelijk en/of wettelijk niveau. Burgers moeten dan wel binnen achttien maanden honderdduizend handtekeningen zien te verzamelen. Het algemeen volksinitiatief volgt dus dezelfde logica als het *algemeen* geformuleerde volksinitiatief voor een gedeeltelijke herziening van de grondwet (Kriesi & Trechsel, 2011, p. 52; Schweizerische Eidgenossenschaft, 2011b). Het nieuwe aan deze initiatiefvorm is dat het parlement de *algemene* doelen van het initiatief ook in een 'gewone' wet mag vertalen, tenzij het initiatief natuurlijk direct betrekking heeft op een element uit de grondwet. Dan zal het parlement een constitutioneel amendement moeten voorbereiden. De door het parlement geformuleerde wet moet een enkele meerderheid onder de kiesgerechtigden behalen. Een tweede vernieuwing is het feit dat als het parlement het eens is met principes van het *algemeen* initiatief, het niet alleen een voorstel conform het initiatief kan indien, maar gelijktijdig een tegenvoorstel kan formuleren. Indien hiervan sprake is worden beide voorstellen ter stemming gebracht (Kriesi & Trechsel, 2008, p. 54). Het tegenvoorstel kan vanwege de reikwijdte van het *algemeen* volksinitiatief worden onderverdeeld in een tegenvoorstel geframed door het parlement als wijziging van de *grondwet* en een tegenvoorstel geframed door het parlement als wijziging van een *wet*. De keuze voor een van deze twee vormen wordt bepaald door de strekking van het volksinitiatief.

5.3 Culturele context

Dit laatste deel van de analyse van Zwitserland gaat in op de culturele factor die op al het voorgaande inwerkt. Hierbij staat centraal met welke voorkeuren en overtuigingen gerekend moet worden, en welke vragen en verwachtingen hieruit voortvloeien. Net als bij de casus Nederland vormt het internationaal vergelijkend onderzoek van de Nederlandse wetenschapper Geert Hofstede de basis voor de analyse. Zoals al eerder aangehaald heeft Hofstede onderzocht welke 'mentale programma's' mensen in verschillende culturen hebben. Zijn stelling is dat mensen op basis van deze mentale programma's allerlei normen en waarden ontwikkelen die als het ware een uiting zijn van de nationale cultuur. De normen en waarden die mensen hierdoor ontwikkelen hebben invloed op verschillende facetten in de samenleving, zoals familie, school, werk en niet te vergeten het politieke bestel met al zijn democratische instrumenten. Hofstede (2001, pp. xiv-xx)

onderscheidt vijf dimensies die het menselijk denken, handelen, voelen en handelen in landen bepalen – zie ook paragraaf 4.3: machtsafstand, onzekerheid vermijden, individualisme contra collectivisme, masculien contra feminien en lange termijn oriëntatie contra korte termijn oriëntatie. Na de positionering van de Zwitserse cultuur op de vijf zojuist genoemde dimensies van Hofstede zal er aandacht zijn voor een aantal ontwikkelingen in Zwitserland die van invloed kunnen zijn op de Zwitserse samenleving in het algemeen en de direct democratische praktijk in het bijzonder. Het zal de oplettende lezer niet ontgaan dat net als in paragraaf 4.3 de vijf dimensies wederom uitvoerig worden beschreven. De voornaamste reden *hiervoor* is dat de hoofdstukken *hierdoor* ook afzonderlijk kunnen worden gelezen door geïnteresseerden die alleen iets over Nederland, Zwitserland of straks Californië te weten willen komen. Lezers die het beeld van de vijf dimensies nog goed voor ogen hebben zijn meer gebaat bij de nu volgende overzichtstabel.

Figuur 9: Nederland en Zwitserland op de dimensies van Hofstede

Dimensie	Score Nederland	Score Zwitserland	Posities op landenlijst (totaal 53 landen)
Machtsafstand (PDI)	38	34	40|45
Onzekerheid vermijden (UAI)	53	58	35|33
Individualisme contra collectivisme (IDV)	80	68	4|14
Masculien contra feminien (MAS)	14	70	51|4
Lange termijn oriëntatie contra korte termijn oriëntatie (LTO)*	44	-	10|-

* Van deze dimensie zijn gegevens van 23 landen beschikbaar; gegevens van Zwitserland ontbreken.

Positionering van de Zwitserse cultuur op de dimensies van Hofstede

Zwitserland is een van de door Hofstede onderzochte landen op de vijf dimensies die het denken, voelen en handelen van mensen bepalen. Om de culturele context van Zwitserland beter te doorgronden zullen de bevindingen van Hofstede over Zwitserland hieronder per dimensie worden gepresenteerd. Voor gedetailleerde beschrijvingen en de statische onderbouwing wordt doorverwezen naar het boek *'Culture's Consequences'* van Geert Hofstede (2001).

Dimensie 1: machtsafstand

De dimensie die als eerste wordt behandeld is machtsafstand. In wezen gaat het bij deze dimensie om menselijke ongelijkheid. Deze dimensie laat zien in welke mate minder machtige leden van organisaties en instituties accepteren en verwachten dan macht ongelijk is verdeeld. Het achterliggende probleem is de mate van menselijke ongelijkheid die het functioneren in de samenleving bepaald. Ongelijkheid kan zich op allerlei manier uiten: in sociale status, macht, welvaart, prestige, wetten, rechten en regels. Omdat ongelijkheid inherent is aan de menselijkheid is een totale gelijkheid ondenkbaar. Daarom maakte Rousseau een onderscheid tussen een *morele* gelijkheid – voor de wet – en een *natuurlijke* gelijkheid – volledige gelijkheid, maar niet realistisch. Mensen die leven in een cultuur met een grotere machtsafstand leggen zich makkelijker neer bij het feit dat macht ongelijk verdeeld is, dan mensen die leven in een cultuur met een lage machtsafstand. Deze regel geldt zowel voor de 'sterken' als de 'zwakken' in de betreffende cultuur.

Dankzij een statistische verwerking van de ruim honderdzestienduizend vragenlijsten en vervolgens de normering van de resultaten kwam Hofstede (1998; 2001) tot de Power Distance Index (in het Nederlands: Machtsafstandindex). De PDI is een getal dat tussen de 0 en de 100 ligt. Enkel de waarde van Maleisië ligt boven de 100, omdat dit land pas later aan de vergelijking werd toegevoegd. Hoe hoger de PDI score des te groter de machtsafstand. Nederland behaalde een PDI score van 38. Hiermee bezet Nederland een veertigste plaats van de in totaal drieënvijftig geanalyseerde landen door Hofstede. Zwitserland krijgt op basis van de berekening van Hofstede een PDI score van 34, wat een vijfenveertigste landenplek is (Hofstede, 2001, p. 87). De score van Zwitserland is dus ietwat lager dan die van Nederland, wat wil zeggen dat het land een lage machtsafstand kent. In culturen met een lage machtsafstand, zoals de Zwitserse cultuur, accepteren mensen een machtsrelatie die meer consultatief of democratisch van aard is. In een cultuur met een lage machtsafstand zien mensen elkaar meer als gelijken ongeacht de formele positie. Ondergeschikten voelen zich veel meer op hun gemak en eisen het recht om bij te dragen aan en kritiek te leveren op de beslissingen van de mensen die aan de macht zijn. Dit beeld komt in grote mate overeen met de manier waarop de Zwitsers hun democratische bestel in elkaar hebben gezet. Het overkoepelende democratische model in Zwitserland is weliswaar de consensusdemocratie, maar vanwege de aanwezigheid van alle direct-democratische instituties hebben burgers een belangrijke en directe stem in het reilen en zeilen in hun land. De gebruikte consensusbenadering zorgt er voor dat vele groepen in de besluitvorming worden betrokken. Als een groep zich buitengesloten voelt kan altijd proberen iets voor elkaar te krijgen door middel van een volksinitiatief.

Dimensie 2: onzekerheid vermijden

'Niet is zeker. In het verleden behaalde resultaten bieden geen garantie voor de toekomst' is een veel gebruikte term bij de aanprijzing van financiële beleggingsproducten. Dit geldt niet alleen voor beleggingen maar voor alle facetten in het leven. De onzekerheid over de toekomst is een zelfs een van de inherente kenmerken van het menselijk leven. Eenieder reageert anders op onzekerheden. Vaak gaat men op zoek naar uitwegen in de vorm van technologie, recht en religie. Organisaties reageren op een gelijke wijze, door technologie, regels en rituelen te implementeren. Uit het onderzoek van Hofstede (2001) komt naar voren dat culturen met een grote vermijdingsdrang van onzekerheid een sterke voorkeur hebben voor expliciete regels, over bijvoorbeeld religie of voedsel, en formeel gestructureerde activiteiten. Afwijkend gedrag wordt niet getolereerd. Medewerkers in dit soort culturen zijn daarnaast eerder geneigd om langer bij één bedrijf of organisatie te blijven werken. Mensen in een cultuur met een zwakke onzekerheidsvermijding geven de voorkeur aan impliciete of flexibele regelingen, richtlijnen en informele activiteiten. Deze culturen kennen vaak minder bureaucratie en zijn toleranter ten opzichte van afwijkend gedrag (Hofstede, 2001). Een illustrerend voorbeeld is te vinden binnen Europa: Groot-Brittannië heeft geen wetboek van strafrecht, maar in Duitsland zijn er zelfs regels voor het geval er geen regels zijn.

Om de mate van onzekerheidsvermijding in landen te kunnen meten heeft Hofstede (2001) de Uncertainty Avoidance Index (UAI) geconstrueerd. Deze loopt net als de Power Distance Index tussen de 0 en 100. Drie

landen – Griekenland, Portugal en Guatemala – zijn later toegevoegd en hebben daarom een score van boven de 100. De Nederlandse UAI is 53. Hiermee neemt Nederland de vijfendertigste plek in van de in totaal drieënvijftig landen. Zwitserland ontloopt Nederland niet heel veel op deze dimensie. De Zwitserse cultuur heeft een UAI score van 58 en staat hiermee twee plaatsen hoger op de landenvergelijkingslijst dan Nederland. Zwitserland en Nederland zijn dus lage middenmoters als het gaat om het vermijden van onzekerheid. Op politiek gebied vallen een aantal zaken op met betrekking tot landen die wat lager scoren op de dimensie onzekerheid vermijden. Deze landen behoren tot de 'oude' democratieën van voor de Eerste Wereldoorlog. Landen die hoger scoren zijn relatief 'jonge' democratieën. Verder zijn burgers in lage UAI landen veel meer geïnteresseerd in politiek, doen vaker vrijwilligerswerk en protesteren vaker tegen beslissingen van de overheid. Burgers zijn ook veel competenter in hun relatie met de overheid (Hofstede, 2001, p. 180). Lage UAI landen hebben over het algemeen minder en meer *algemene* wetten en regels. Burgers staan positief tegenover wetgeving. Men heeft het gevoel dat wetgeving aan de zijde van de burger staat. De landen die laag scoren op de UAI index voelen zich minder aangetrokken tot uiterst rechtse politieke partijen, zijn toleranter tegenover immigranten en vinden het veilig om compromissen te sluiten met tegenstanders (Hofstede, 2001, p. 180). Veel van deze bevindingen gelden voor Zwitserland en Nederland. Toch laat de realiteit een aantal afwijkingen zien. Zo is de invloed van rechtse partijen in de Zwitserse politiek de laatste jaren toegenomen. In 1999 en 2003 behaalde de rechtse *Schweizerische Volkspartei* van Blocher verkiezingsoverwinningen. Deze opeenvolgende winst leidde er in 2003 zelfs toe dat de magische toverformule of *Zauberformel*, de vaste zetelverdeling in de bondsraad, voor het eerst sinds 1959 veranderde. Er zijn een aantal vraagtekens te plaatsen bij de constatering dat Zwitserland zeer tolerant zou zijn ten aanzien van immigranten. Kriesi (1993, p. 112) concludeert dat de kleine partijen van extreem rechts vanaf de jaren zestig op efficiënte wijze verschillende initiatieven hebben genomen om het aantal buitenlanders in Zwitserland te beperken. Hoewel geen van hun initiatieven werd aangenomen was de regering deze groepen toch met verschillende belangrijke concessies tegemoet gekomen. Op zondag 29 november 2009 behaalden de rechtse partijen wel een overwinning in het kader van moslims in Zwitserland. Die zondag werd, naar aanleiding van een volksinitiatief, een referendum gehouden over een verbod op de bouw van nieuwe minaretten. Het initiatief, dat steun kreeg van de coalitiepartner *Schweizerische Volkspartei*, werd met 57% van de stemmen aangenomen. Dit ondanks felle protesten van de overige regeringspartijen, christelijke, islamitische en joodse leiders (Telegraaf, 2009). Deze afwijkingen laten zien dat niet alle bevindingen uit het werk van Hofstede (2001) een op een over te nemen zijn. Veel landen laten op bepaalde punten afwijkingen zien. Het werk van Hofstede (2001) kan wel worden gebruikt om duidelijk algemeen beeld van een cultuur in een land te schetsen.

Dimensie 3: individualisme contra collectivisme

De derde dimensie beschrijft de relatie tussen het individuele en het collectief die prevaleert in een samenleving. De relatie kan in de praktijk worden beschouwd door te kijken hoe mensen samenleven. Deze wijze heeft verschillende implicaties voor waarden en gedragingen in een cultuur. In sommige culturen wordt individualisme gezien als een zegen en een bron van welzijn; in andere culturen als vervreemdend. In individualistische culturen wordt van mensen verwacht dat ze een eigen individuele persoonlijkheid

ontwikkelen, tentoonspreiden en hun eigen voorkeuren kiezen. Dit beeld past sterk bij een postmoderne samenleving. Mensen in collectivistische culturen worden daarentegen gedefinieerd door en gedragen zich als lid van lange termijn groep als de familie, een religieuze groep, een leeftijdscohort, een beroep enzovoorts. Dit beeld past bij een traditionele samenleving (Hofstede, 2001). Een samenleving is dus individualistisch als de banden tussen individuen los zijn: iedereen wordt geacht uitsluitend te zorgen voor zichzelf en zijn of haar naaste familie. Een samenleving is collectivistisch als de individuen vanaf hun geboorte opgenomen zijn in sterke, hechte groepen, die hun levenslang bescherming bieden in ruil voor onvoorwaardelijke loyaliteit (Hofstede, 2001).

In hoofdstuk vier van dit onderzoek was te lezen dat Nederland een Individualism Index Value (IDV) haalt van 80. Met deze score bezet Nederland de gedeelde vierde plaats met Canada. De score van Zwitserland ligt een stuk lager. De Zwitserse IDV bedraagt 68 (Hofstede, 2001, p. 215). Met deze score neemt Zwitserland de veertiende plaats van de in totaal drieënvijftig onderzochte landen in. Zwitserland neigt dus, net zoals Nederland, sterk naar het individualisme. Hierbij hoort een individualistisch waardenpatroon, waarbij de identiteit is gebaseerd op het individu; een sterk ik-bewustzijn dus (Hofstede, 2001, p. 227). Een mogelijke verklaring voor het gegeven dat Zwitserland geen hogere score haalt op deze dimensie heeft te maken met de grote verdeeldheid die het land zo kenmerkt. Napoleon heeft in het verleden al eens geprobeerd van Zwitserland een echte eenheid te maken. Na zijn vertrek keerde Zwitserland, in tegenstelling tot Nederland, terug naar de oude confederale orde waarin de pluriformiteitsgedachte voorop bleef staan (Hendriks, 2009, p. 66; Kriesi & Trechsel, 2008). Het individualistische waardenpatroon heeft ook grote invloed op andere maatschappelijke sectoren. In het onderwijs worden leerlingen meer individueel benaderd. Van leerlingen wordt verwacht dat ze in de klas of in grote groepen leren spreken. Het doel van onderwijs is het leren hoe je moet leren. In collectivistische landen zullen leerlingen niet in de klas of in grote groepen spreken. Het doel van onderwijs is leren hoe je iets moet doen (Hofstede, 2001, p. 237). In individualistische politieke systemen wordt verwacht dat individuele belangen prevaleren over collectieve belangen. Competitie en concurrentie in een vrije markt setting worden gestimuleerd. De politieke macht wordt uitgeoefend door kiezers en niet zozeer door belangengroepen. Welvaart wordt eerlijk verdeeld tussen alle sectoren van de economie. Het bovenstaande is van toepassing op de Zwitserse situatie. Het individualisme is sterk in het Zwitserse politieke systeem geïntegreerd door middel van het direct-democratische instrumentarium. Met name het volksinitiatief zorgt voor een sterke individualistische expressie in het Zwitserse politieke bestel. Het is opmerkelijk dat Nederland met een hogere IDV score vrijwel nauwelijks formele direct-democratische instrumenten kent. De individuele belangen lijken hierdoor minder te prevaleren. Een opmerkelijke constatering die al eerder in dit onderzoek naar voren is gekomen en hier nog eens wordt bevestigd.

Dimensie 4: masculien contra feminien

De dualiteit der seksen is een fundamenteel feit waar alle samenlevingen en culturen anders mee om gaan. Het issue is welke implicaties de biologisch bepaalde verschillen zouden moeten hebben voor de emotionele en sociale rollen van de geslachten. Studies naar werk gerelateerde doelen laten bijna universeel zien dat vrouwen

veel meer waarde hechten aan sociale doelen zoals relaties, het helpen van anderen en de fysieke omgeving. Het mannelijk geslacht hecht veel meer waarde aan doelen die zijn gericht op het ego zoals de carrière en geld. De analyse van Hofstede (2001) toont aan dat de waarde die mensen hechten aan feminiene doelen contra masculiene doelen varieert tussen landen en tussen beroepen. Het is dus niet zo dat vrouwen per definitie vrouwelijke waarden in een samenleving belangrijk vinden, en mannen per definitie mannelijke waarden. Dit verschilt dus van land tot land en beroep tot beroep (Hofstede, 2001, p. 279). De dichotomie masculien en feminien kan beter op samenlevingsniveau worden bezien. In een samenleving die masculien is overheersen overall masculiene waarden én zijn de sociale sekserollen duidelijk gescheiden: mannen worden geacht assertief en hard te zijn en gericht op materieel succes; vrouwen behoren bescheiden en teder te zijn en vooral gericht op de kwaliteit van het bestaan. Anders is de situatie in een feminiene samenleving. Een samenleving is feminien als feminiene waarden overheersen én de sociale sekserollen elkaar overlappen: zowel mannen als vrouwen worden geacht bescheiden en teder te zijn en gericht op de kwaliteit van het leven (Hofstede, 1998; 2001, p. 297).

Door meerdere vragen uit de IBM-vragenlijst te combineren, kwantificeren en normeren heeft Hofstede (2001) de Masculinity Index (MAS) kunnen maken. Deze index bestaat uit een getal tussen de 0 en 100 en geeft de mate van masculiniteit in een samenleving of cultuur aan. Hoe hoger het getal, hoe masculiener de normen en waarden in een specifieke samenleving, en hoe duidelijker de scheiding tussen de sociale sekserollen. Nederland heeft een score op de MAS index van 14 en staat hiermee op de eenenvijftigste plek van de drieënvijftig onderzochte landen. Zwitserland scoort beduidend hoger op de MAS index. Met een score van 70 staat het land op een gedeelde vierde plek met Italië. Nederland is met andere woorden erg feminien en Zwitserland zeer masculien.

Mensen in hoge MAS landen als Zwitserland zijn volgens Hofstede (2001, p. 299) erg egocentrisch, vinden geld en materiële zaken belangrijk, leven om te kunnen werken en kennen een sterke emotionele en sociale rolverdeling tussen de geslachten. De Nederlandse cultuur vertoont diametrale kenmerken: een oriëntatie op relaties, de kwaliteit van het leven en de mensen zijn belangrijk, men werkt om te kunnen leven en er is maar weinig differentiatie in de emotionele en sociale rollen tussen de geslachten. De MAS index heeft implicaties voor allerlei sectoren in de samenleving. Zo vindt men in Zwitserland de prestaties van studenten belangrijk, in Nederland wordt de sociale aanpassing van studenten belangrijker gevonden. Mannen nemen vaak de belangrijke beslissingen, terwijl vrouwen meer op de achtergrond blijven (Hofstede, 2001, p. 312). Dit laatste beeld wordt bevestigd wanneer wordt gekeken naar het actief en passief kiesrecht voor vrouwen in Zwitserland. In 1959 werd een federaal grondwetsreferendum gehouden over de invoering van het actief en passief kiesrecht voor vrouwen. Het voorstel werd met ruime meerderheid van de uitgebrachte stemmen verworpen. Pas in 1971 werd bij een tweede referendum alsnog besloten tot de invoering van het kiesrecht voor vrouwen (Gilhuis, 1981, pp. 86-87). In sommige kantons duurde het nog langer voordat vrouwen mochten stemmen. In 1957 gaf de uitslag van een kantonnaal referendum het actief kiesrecht aan vrouwen in Basel. In de Franstalige kantons Caus, Neuchâtel en Genève werd het vrouwenkiesrecht ook in de jaren vijftig via

referenda ingevoerd. Het laatste kanton dat het vrouwenkiesrecht introduceerde was Appenzell-Innerrhoden in 1990 (Ladner, 2001, p. 198). Er bestaan nog andere verschillen in politieke prioriteiten en mores in masculiene en feminiene landen. Culturen met een lage MAS score vinden een verzorgingsstaat ideaal, culturen met een hoge MAS waarde een samenleving gericht op *performance*. De Zwitserse referendumpraktijk laat zien dat burgers het niet zo op hebben met de verzorgingsstaat. Kriesi (1993, pp. 109-111) concludeert dat het facultatief referendum door burgers vaak werd aangegrepen om een uitbreiding van de Zwitserse verzorgingsstaat tegen te gaan. In de jaren zeventig werd bijvoorbeeld de Zwitserse AOW met een referendum tegengehouden. Voor meer kenmerken van landen met een lage en een hoge MAS score op politiek vlak wordt verwezen naar pagina 323 in *'Culture's Consequences'*.

Dimensie 5: lange termijn contra korte termijn oriëntatie

De vijfde en laatste dimensie is pas in de tweede herziene versie van *'Culture's Consequences'* toegevoegd en gebaseerd op onderzoek in China. Deze dimensies beschrijft de 'tijdshorizon' van een samenleving ofwel het belang dat wordt gehecht aan de toekomst contra het verleden en heden. In samenlevingen gericht op de lange termijn hechten mensen waarde aan acties en houdingen die effect hebben op de toekomst: volharding, spaarzaamheid en schaamte. In samenlevingen die zijn gericht op de korte termijn hechten mensen meer waarde aan acties en houdingen die zijn beïnvloed door het verleden of het heden: normatieve uitspraken, onmiddellijke stabiliteit, het beschermen van het eigen 'gezicht', respect voor traditie en de wederkerigheid van groeten, gunsten en geschenken (Hofstede, 2001, p. 359).

De dimensie lange termijn oriëntatie contra lange termijn oriëntatie is pas in de tweede editie van *'Culture's Consequences'* toegevoegd. Deze dimensie is onafhankelijk van de vier eerder genoemde dimensies die zijn gebaseerd op de IBM data. De dimensie is ontdekt in China in de Chinese Value Survey (CVS). Het feit dat deze vijfde dimensie niet uit de IBM data naar voren kwam zegt volgens Hofstede (2001, p. 351) iets over de Westerse *mindset* bij de ontwikkeling van de IBM-vragenlijst. De CVS-vragenlijst is tot stand gekomen met een Oosterse *mindset* en kon deze dimensie hierdoor wel waarnemen. Helaas is er vanwege het gebruik van de andere dataset slechts over drieëntwintig landen informatie beschikbaar. Nederland behoort tot die drieëntwintig landen, maar Zwitserland niet. Er zijn dus geen gegevens over de score van Zwitserland. Daarom kan dit Zwitserland op deze dimensie niet worden vergeleken met de overige landen.

Veranderingen en uitdagingen voor de Zwitserse democratische instituties

Hierboven is met enkele pennenstreken een globaal overzicht gegeven van de belangrijkste Zwitserse culturele kenmerken en hun implicaties voor meerdere maatschappelijke sferen. Hoewel nationale culturen volgens Hofstede (2001, p. 34) in de tijd extreem stabiel zijn kunnen ze door de tijd heen toch veranderen. De verandering zijn verreweg het vaakst afkomstig van buitenaf in de vorm van natuurkrachten of menselijk handelen: handel, veroveringen, economische of politieke dominantie en niet op de laatste plaats technologische ontwikkelingen en doorbraken (Hofstede, 2001, p. 34). Net als de Nederlandse cultuur staat de Zwitserse cultuur en democratie bloot aan veranderingsdruk. Een aantal van deze factoren die deze

veranderingsdruk veroorzaken zullen nu worden besproken. De eerste verandering is een *afnemende politieke participatie op kantonnaal en gemeentelijk niveau*. De Zwitserse gedecentraliseerde politiek is in grote mate afhankelijk van vrijwillige betrokkenheid door de burger. Het is gebruikelijk dat Zwitserse burgers naast hun normale baan ook een publieke functie in de gemeente of het kanton vervullen. Dit geldt zelfs voor parlementsleden op federaal niveau. Zij worden beschouwd als semi-professionals. Deze praktijk wordt het *Milizsystem* genoemd (Hendriks, 2009, p. 58; Ladner, 2011). In kleine gemeenten vervult één op de acht of tien burgers een publieke functie. De laatste jaren blijkt het, zeker in de middelgrote gemeenten, steeds moeilijker te zijn om voldoende gekwalificeerde mensen voor publieke posten te vinden (Ladner, 2011, p. 209). Als deze trend zich door blijft zetten kan dit twee gevolgen hebben. Het eerste gevolg is dat de kwaliteit van de kantonnale en lokale politiek verslechterd. Een twee gevolg kan zijn dat gemeenten samengevoegd zouden moeten worden omdat simpelweg te weinig mensen beschikbaar voor publieke ambten. Een tweede verandering is *internationalisering en Europeanisering*. De wereld raakt op allerlei vlakken steeds meer met elkaar vervlochten. Als Zwitserland mee wil in de vaart der volkeren zal het zich hieraan moet conformeren. Het zal zich moet aansluiten bij internationale verdragen en wetgeving harmoniseren. Dit kan gevolgen hebben voor de Zwitserse politieke instituties. Een van de drie fundamenten van de Zwitserse politiek is het neutraliteitsbeginsel. Neutrale staten bemoeien zich niet met internationale conflicten en moeten er verder voor zorgen dat ze geen hulp verschaffen aan militaire operaties van landen die met elkaar in conflict zijn (Kriesi & Trechsel, 2008, p. 20). Als Zwitserland internationaal mee wil doen kan dit betekenen dat dit neutraliteitsbeginsel onder druk kan komen te staan. Een soort gelijke redenering gaat op voor Europeanisering. Zwitserland wordt omringd door de Europese Unie (EU) maar is er zelf geen lid van. In het verleden zijn er verschillende pogingen ondernomen om Zwitserland lid te maken van de EU. Alle pogingen werden door het volk in een referendum tegengehouden. Discussies over toetreding tot de EU blijven nog altijd onverminderd aanwezig. Indien Zwitserland toch besluit om lid te worden van de EU kan dit betekenen dat een deel van de soevereiniteit zal moeten worden 'overgedragen' aan Brussel (Kriesi & Trechsel, 2008). Het is nog maar de vraag of Zwitserland dankzij de direct-democratische instituties ooit toe zou kunnen treden tot de EU (Trechsel & Kriesi, 1996, p. 206). Tot slot is er in Zwitserland net als in Nederland sprake van een proces van *individualisering* en *informalisering*. Partijen als de *Schweizerische Volkspartei* van Blocher zijn in opkomst en verlangen naar een drastische herziening van de consensusdemocratie, vooral waar het gaat om de veronderstelde afstand tussen politiek leiderschap en volkswil (Hendriks, 2006, p. 94). De drang naar hervorming grootschalige hervormingen lijkt in Zwitserland kleiner dan in Nederland. Democratische hervormers die nog scherper de draai naar de kiezersdemocratie willen maken lijken steeds meer aandacht en bijval te krijgen. De aanwezige direct-democratische instituties geven iedere Zwitser de mogelijkheid om dit te bewerkstelligen. Dit is in het verleden ook een aantal keren gebeurd, zoals eerder in dit hoofdstuk al te lezen was.

5.4 Terugblik op de casus Zwitserland

Deze laatste paragraaf is een korte terugblik op het voorgaande in dit hoofdstuk. De belangrijkste bevindingen van de Zwitserse casus komen puntsgewijs aan de orde. Dit komt de leesbaarheid en het overzicht van dit onderzoek ten goede.

Zwitserland: consensusdemocratie én kiezersdemocratie én participatiedemocratie

Het eerste deel van dit hoofdstuk bestond uit een analyse van de democratische constellatie in Zwitserland. Bij deze analyse is gebruik gemaakt van de eerder gepresenteerde democratiematrix van Hendriks (2006) in combinatie met het werk van Lijphart (1999) in *'Patterns of democracy*'. De Zwitserse democratische constellatie blijkt een hybride mix te zijn tussen de consensusdemocratie en kiezersdemocratie als majors en de participatiedemocratie als minor. De combinatie tussen de consensusdemocratie en kiezersdemocratie, de twee sterkste democratiemodellen in Zwitserland, wordt door Hendriks (2006, p. 160) het *Alpinemodel* genoemd.

Levendige referendumpraktijk

De directe democratie is in Zwitserland zeer goed ontwikkeld, zowel op federaal, kantonnaal als gemeentelijk niveau. In Zwitserland worden met afstand de meeste referenda in Europa gehouden. Tussen 1848 en 2007 werden er alleen al op federaal niveau 543 referenda gehouden. Kriesi en Trechsel beschrijven in hun boek *'The Politics of Switzerland'* maar liefst veertien direct-democratische instituties op federaal niveau. Deze veertien instituties zijn onder te verdelen in drie hoofdvormen: het *verplichte referendum* ofwel grondwetsreferendum, het *facultatief referendum* ofwel het correctief wetgevingsreferendum en het *volksinitiatief* of constitutioneel initiatief. Het is moeilijk de situatie van de directe democratie op decentraal niveau in algemene termen te omschrijven. De situatie verschilt namelijk van kanton tot kanton en van gemeente tot gemeente en is sterk afhankelijk van lokale wetgeving die gepaard gaat met een sterke mate van kantonnale en gemeentelijke autonomie. Toch kan algemeen worden gesteld dat op kantonnaal en gemeentelijk niveau dezelfde direct-democratische instituties te vinden zijn als op federaal niveau. Op kantonnaal niveau is de directe democratie het sterkste tot wasdom gekomen. In de periode 1980-2007 zijn naar schatting meer dan 2.000 kantonnale referenda gehouden. Ook in gemeenten kunnen verplichte en facultatieve referenda en volksinitiatieven worden gehouden. In sommige gemeenten ontbreekt de optie tot een grondwettelijk referendum, maar dat is zeker niet overal. In een stad als Zürich kent men naast het volksinitiatief ook het *individueel initiatief*. Dit houdt in dat iedere burger een initiatief bij de gemeenteraad kan indienen, dat als een motie wordt behandeld als een vierde deel van de gemeenteraadsleden het voorstel ondersteunt. In het geval van de stad Zürich zijn er tussen 1934 en 2008 meer dan 850 stemmingen over lokale aangelegenheden gehouden.

Direct-democratische fora

De kantonnale en gemeentelijke direct-democratische praktijk kennen beiden nog een institutie die niet onbesproken kan blijven. In de kantons gaat het om de *Landsgemeinde* en in de gemeenten om de *Gemeindeversammlung*. De *Landsgemeinde* is de soevereine, ceremoniële bijeenkomst van actieve burgers die

minstens een maal per jaar wordt gehouden. Tijdens de *Landsgemeinde* stemmen kiesgerechtigde burgers letterlijk met hun handen over wetsvoorstellen en de benoeming van de kantonnale regering en hooggeplaatste ambtenaren. Het is een eeuwenoude vorm van directe democratie die, omwille van praktische redenen, alleen nog in de kleinere bergkantons Appenzell-Innerrhoden en Glarus in de praktijk wordt toegepast. De *Gemeindeversammlung* heeft veel weg van de *Landsgemeinde*. Het is een gemeentelijke direct-democratische bijeenkomst van kiesgerechtigde burgers in de traditie van Rousseau en de oude Grieken. Typische zaken waarover op een *Gemeindeversammlung* wordt gestemd zijn belangrijke gemeentelijke projecten, projecten met financiële gevolgen boven een vastgesteld bedrag, veranderingen in gemeentelijke decreten en richtlijnen en de gemeentelijke begroting, het budget en het belastingtarief. Besluiten komen ook hier tot stand door het tellen van de handen. De *Gemeindeversammlung* wordt tussen de twee en vier maal per jaar gehouden en komt voor in ruim tachtig procent van de gemeenten.

Incrementele ontwikkeling van het Zwitserse (direct-)democratische bestel

De hybride democratische mix in Zwitserland tussen de consensus-, kiezers- en participatiedemocratie kent zijn oorsprong in de dertiende eeuw, ten tijde van het ontstaan van het oude Zwitserse eedgenootschap. Bij de verdere ontwikkeling van dit model spelen vijf factoren en historische omstandigheden een rol: de grote interne verdeeldheid in de Zwitserse samenleving, de middeleeuwse vormen van lokaal burgerlijk bestuur, de Franse revolutie, de *Sonderbundskrieg* en het klassenconflict in het begin van de twintigste eeuw. Bij de totstandkoming van het Zwitserse democratische bestel is men dus niet over een nacht ijs gegaan.

De oorsprong van de Zwitserse directe democratie is de zojuist genoemde *Landsgemeinde*. In de veertiende eeuw was deze openbare volksvergadering een goed gevestigde traditie in de centrale Zwitserse berggebieden. De omvang van de *Landsgemeinden* was indrukwekkend; de kleinste bestond uit duizend mensen en in de grootste participeerde meer dan tienduizend personen op hetzelfde moment. Het kan niet vaak genoeg worden benadrukt hoe bijzonder de *Landsgemeinde* was. Terwijl de rest van Europa gebogen ging onder feodale en absolutistische regimes, kwam een onverdunde vorm van directe democratie tot bloei in de bergkantons in Zwitserland. En nu, ruim zevenhonderd jaar later, is de *Landsgemeinde* in twee kantons nog altijd het belangrijkste direct-democratische instrument. Omdat sommige kantons te groot, uitgestrekt en bevolkt waren voor een *Landsgemeinde* werd daar een ander systeem gebruikt. Die kantons werd opgedeeld in een aantal deelgebieden. Afgevaardigden van de deelgebieden kwamen eenmaal per jaar samen op de kantonvergadering. Hier werden beslissingen enkel *'ad referendum'* genomen. Voordat een besluit definitief was moest het worden voorgelegd aan de deelvergaderingen. Dit goedkeuringsproces kan als de voorloper van het moderne referendum worden gezien.

De democratie ontwikkelde zich in de stadskantons op een andere manier dan in de bergkantons. De meeste stadskantons werden in de dertiende en veertiende eeuw bestuurd door oligarchische raden. In de vijftiende en zestiende eeuw veranderde dit beeld. Zo werden in de kantons Bern en Zürich van tijd tot tijd volksraadplegingen gehouden. Wanneer het bestuur er zin in had liet het een consultatief houden waar alleen

vrije mannen deel aan mochten nemen. De meeste volksraadplegingen gingen over belastingaangelegenheden en buitenlandse zaken. De manier wan raadplegen verschilde van de manier waarop dat nu gebruikelijk is. Zo kon het volk worden geraadpleegd door middel van een vragenlijst die in een volksvergadering behandeld werd, via afgevaardigden die naar het volk luisterden en een enkele keer, in Bern, door middel van zaakwaarnemers van het volk die met de regering overlegden. In de zeventiende eeuw raakten de volksraadplegingen in onbruik onder druk van nieuwe aristocratische besturen. Zelfs de *Landsgemeinde* werd beheerst door een kleine bovenlaag van patriciërs.

Aan het einde van de achttiende eeuw, ten tijde van de Franse revolutie, vielen de Napoleontische troepen Zwitserland binnen. Zwitserland werd van een confederatie omgevormd tot een eenheidsstaat. Over de nieuwe grondwet werd in 1802 een nationaal referendum gehouden. Het grondwetsvoorstel haalde geen meerderheid in de stemming, maar alle omdat alle thuisblijvers werden geacht voor de grondwet te hebben gestemd werd de grondwet toch aangenomen. Toen Napoleon definitief was verslagen kregen restauratieve krachten de overhand in Zwitserland. Zwitserland keerde terug naar de oude confederale structuur. Omstreeks 1830 wist de liberale regeneratiebeweging in korte tijd veel aanhang te vergaren in een aantal kantons. De liberale groepering pleitte voor de invoering van volksrechten. In elf kantons werden binnen afzienbare tijd het verplicht grondwettelijk referendum en het wetgevend referendum ingevoerd. In 1831 kregen de inwoners van St. Gallan, door invoering van het veto, ook zeggenschap over gewone wetgeving. Het voorbeeld van St. Gallan werd door andere kantons gevolgd. Later werden in veel kantons ook het volksinitiatief en andere vormen van referenda ingevoerd.

In de hierop volgende decennia nam de interne polarisatie tussen de radicalen – Protestant, uit de geïndustrialiseerde gebieden en voorstander van een gecentraliseerde eenheidsstaat – en de conservatieven – Katholiek, uit de landelijke gebieden en voorstander van de *Tagsatzungen* en unanieme besluitvorming – steeds verder toe. De jarenlange discussie tussen de partijen leidde tot een burgeroorlog, de *Sonderbundskrieg*, die door de Katholieke conservatieven werd verloren. Het oude eedgenootschap transformeerde hierdoor in 1848 van een statenbond in een bondsstaat. Met de transformatie van Zwitserland in een bondsstaat kwam er ook een nieuwe grondwet. Deze grondwet bracht het representatieve stelsel. Alleen bij de herziening van de grondwet was er plaats voor het referendum en volksinitiatief ingebouwd. De direct-democratische instituties bleven vijfentwintig jaar ongewijzigd. Met de grondwetsherziening van 1874 werd het facultatief referendum of wetgevingsreferendum ingevoerd. Een tweede herziening volgde in 1891 en maakte het voor burgers mogelijk om een referendum aan te vragen over een *gedeeltelijke* herziening van de grondwet. Burgers konden een referendum aanvragen door een *precies* geformuleerd initiatief in te dienen of een initiatief met *een zeker doel/aansporing/algemene termen*. De twintigste eeuw zorgde voor een verdere *finetuning* van de direct-democratische instituties. In 1921 werd het facultatief referendum uitgebreid met het verdragsreferendum. Vijftigduizend Zwitserse burgers of acht kantons kunnen een facultatief verdragsreferendum aanvragen over internationale verdragen van onbepaalde duur of een periode langer dan vijftien jaar. Vlak na de Tweede Wereldoorlog, in 1949, werden er nog twee direct-democratische instrumenten toegevoegd. Het ging

allereerst om het verplichte referendum voor *on*grondwettelijke, urgente wetten die meer dan één jaar van kracht zijn. Het tweede instrument is het facultatief referendum voor grondwettelijke, urgente wetten die méér dan een jaar van kracht zijn. De eenentwintigste eeuw kent tot nu toe slechts één wijziging in het direct-democratische bestel. In 2003 werd het *algemeen* volksinitiatief door de bevolking in een referendum aangenomen. Dit mechanisme kan door burgers worden ingezet om een referendum af te dwingen over de aanname van een *algemeen* geformuleerd voorstel op grondwettelijk en/of wettelijk niveau. Het nieuwe aan deze initiatiefvorm is dat het parlement een tegenvoorstel mag indienen dat is geframed als een wet of een grondwettelijk amendement, afhankelijk van de strekking van het algemeen volksinitiatief.

Gematigde cultuurverandering en veranderingsdruk

Aan de hand van het werk van Geert Hofstede in *'Culture's Consequences'* is de Zwitserse culturele context geanalyseerd. Hofstede stelt dat mensen door hun omgeving mentaal worden geprogrammeerd. Deze mentale programma's bevatten een component van de nationale cultuur. De programma's komen het beste tot uiting in de verschillende waarden die mensen in verschillende landen hebben. Hofstede onderscheidt vijf dimensies die het menselijk denken, voelen en handelen in landen bepalen: machtsafstand, onzekerheid vermijden, individualisme contra collectivisme, masculien contra feminien en lange termijn oriëntatie contra korte termijn oriëntatie. Uit de analyse van Hofstede komt naar voren dat Zwitserland redelijk individualistisch en masculien is. Op de dimensie onzekerheid vermijden scoort Zwitserland gemiddeld. De dimensie machtsafstand is in Zwitserland laag te noemen. Er zijn geen gegevens voor Zwitserland beschikbaar op de dimensie lange termijn oriëntatie. De culturele, situationele en democratische context houden elkaar gedurende vele eeuwen in evenwicht. De democratie weet binnen de contexten effectiviteit aan legitimiteit te paren. De laatste decennia hebben zich echter een aantal veranderingsbewegingen voorgedaan die invloed zouden kunnen hebben op het democratische bestel in Zwitserland: een afnemende politieke participatie op kantonnaal en gemeentelijk niveau, internationalisering, europeanisering, individualisering en informalisering. Door deze omstandigheden zijn de situationele en culturele context in Zwitserland licht gewijzigd. De democratische context, die van nature veel minder beweeglijk is, komt onder druk te staan. Democratische hervormers die de aggregatieve democratie in Zwitserland nog verder willen versterken steeds meer aandacht en bijval. Een recent voorbeeld is de opkomst van de *Schweizerische Volkspartei* van Blocher, die verlangt naar een hervorming van de consensusdemocratie, vooral waar het gaat om de veronderstelde afstand tussen politiek leiderschap en volkswil. De hervormingsdrang is in Zwitserland veel minder aanwezig dan in Nederland. Een belangrijke oorzaak is de aanwezigheid van voldoende direct-democratische instrumenten.

6. Hoe is de huidige democratische positie en het gebruik van het referendum in Californië te typeren?

In dit hoofdstuk zal de aandacht uit gaan naar de referendumpraktijk in de Amerikaanse deelstaat Californië en de positie van het referendum binnen het democratische bestel in de Verenigde Staten. Concreet zal worden gekeken naar de volgende drie elementen: de democratische constellatie (plaatsing van het referendum binnen de democratische instituties), de situationele setting (specifieke omstandigheden tijd- en plaatsgebonden) en tot slot de culturele context (de voorkeuren en overtuigingen waarmee rekening moet worden gehouden). In de laatste paragraaf komen de belangrijkste bevindingen van de casus Californië kort aan de orde. Omdat dit onderzoek te karakteriseren is als een *central-case comparision* voor de toekomstige referendumpraktijk in Nederland zal dit hoofdstuk, net zoals dat van Zwitserland, korter zijn dan dat van Nederland.

6.1 Democratische constellatie

Deze paragraaf stelt de democratische constellatie van de Verenigde Staten centraal, waarbij er speciale aandacht zal zijn voor de inpassing van het referendum binnen de Amerikaanse democratische traditie. De democratische constellatie zal worden beschreven aan de hand van de eerder gepresenteerde en gebruikte democratiematrix van Hendriks (2006). Bij de bespreking van het referendum zal worden gefocust op de formele institutionele aspecten van het referendum in de Amerikaanse deelstaat Californië; het aantal en het soort gehouden referenda. Zodoende kan de positie van het referendum binnen de democratische praktijk in Californië worden geduid.

6.1.1 Democratiemodellen in de Verenigde Staten

Een combinatie van modellen: it's all in the mix

Net als in Nederland en Zwitserland zijn er in de Verenigde Staten meerdere overkoepelende democratiemodellen aan te wijzen. De Amerikaanse democratie vormt volgens Hendriks (2006, p. 153) een sterk vermengde variant op het thema penduledemocratie. Als men naar de *executives-parties dimension* kijkt – zie ook verderop – dan ligt het accent duidelijk op de penduledemocratie. De bestuurlijke macht is geconcentreerd bij één partij en één persoon, de *topdog*, die aan het winnen van de electorale competitie tussen twee dominante partijen een krachtig kiezersmandaat ontleent. Als men naar de *federal-unitary dimension* kijkt, dan dringen duidelijke elementen van de consensusdemocratie – *checks and balances*, niet te negeren tegenmachten, zich op (Hendriks, 2006, p. 71). Bij nog veel verder inzoomen op het bestuurssysteem ziet men, afhankelijk van de inrichting van de deelstaat, elementen van de kiezersdemocratie (zoals in New England en Californië) en de participatiedemocratie (lokale experimenten met de deliberatieve democratie) verschijnen. Hoewel de sporen van alle democratiemodellen in het Amerikaanse bestuursmodel zichtbaar zijn, springen er vooral twee modellen uit: de penduledemocratie en kiezersdemocratie. Dit zou men de twee majors van de democratie in de Verenigde Staten en in Californië kunnen noemen. De analyse in dit hoofdstuk richt zich op de toepassing en expressie van deze twee Amerikaanse democratievormen, waarbij de grootste nadruk zal liggen op de nog niet behandelde penduledemocratie.

Penduledemocratie

Volgens Hendriks (2006, p. 63) institutionaliseert de penduledemocratie een bepaalde beweging – de *swing of the pendulum* – die veel weg heeft van een slingerbeweging. De slinger beweegt op het ene moment naar links, en op het andere moment weer naar rechts. De politiek bestuurlijke macht beweegt met de slinger mee. De slinger volgt de beweging van het electoraat. De winnaar van de verkiezingen krijgt dan ook vrijwel alle politiek bestuurlijke macht in handen. Om de titel van een populaire single uit de jaren tachtig te citeren: *'The winner takes it all*'. Als een politicus in zijn kiesdistrict aardig wat stemmen haalt, maar minder dan de concurrent, dan blijft de politicus met lege handen achter. Als een partij in het parlement veel zetels heeft, maar niet de meerderheid, dan heeft die partij weinig in de melk te brokkelen. Deze *winner takes all* methodiek bij de verdeling van bestuurlijke macht wordt geaccepteerd omdat de slinger heen en weer beweegt. Vandaag profiteert de ene politieke partij, morgen, na een electorale *landslide* profiteert de andere politieke partij. De gewone, simpele, kleine man kan een met behulp van een eenvoudige handbeweging in een kieshokje deze politieke aardverschuiving bewerkstelligen. Tenminste, als een meerderheid van de kiesgerechtigden hem volgt. Kiesgerechtigde burgers zijn in de penduledemocratie dus beter in staat golven te veroorzaken dan in de consensusdemocratie. Hier staat tegenover dat het voor burgers in de penduledemocratie veel moeilijker is om in de periode tussen verkiezingen beweging af te dwingen (Hendriks, 2006, p. 64).

Penduledemocratie, Westminsterdemocratie en majoritaire democratie

De penduledemocratie die Hendriks (2006) beschrijft is vrijwel gelijk aan de Westminsterdemocratie ofwel majoritaire democratie die Lijphart (1999) in zijn boek *'Patterns of democracy'* beschrijft. De Westminsterdemocratie wordt gezien als het archetype van de penduledemocratie. Met de term Westminsterdemocratie doelt men op het Engelse parlement dat in het paleis van Westminster zetelt (Lijphart, 1999, p. 9). Dankzij de *Glorious Revolution* van 1688 kreeg het Engelse parlement in de strijd met de Britse monarchie de overhand en werd de mythe van Westminster als bakermat van de democratie geboren (Hendriks, 2006, p. 64). In *'Patterns of democracy'* beschrijft Lijphart de tien institutionele kenmerken van de Westminsterdemocratie. Net als in de overige geanalyseerde landen zal bij deze tien punten stil worden gestaan. Om de Amerikaanse penduledemocratie te verhelderen zal bij iedere dimensie ook worden verwezen naar de democratische praktijk in de VS.

Executives-parties dimension

- *Machtsconcentratie bij een éénpartijregering* gesteund door een eenvoudige parlementsmeerderheid. De Amerikaanse politiek wordt gedomineerd door twee grote partijen: de Republikeinse partij en de Democratische partij. Er doen ook andere politieke partijen mee aan verkiezingen, maar deze partijen zijn niet groot genoeg om de *overall* winnaar te worden[7]. De Verenigde Staten is op het punt van de machtsconcentratie in de regering uitzonderlijk te noemen. Het Amerikaanse systeem wordt door Lijphart (1999, p. 105) omschreven als zijnde een presidentieel systeem. Een van de onderscheidende

[7] Alleen in de U.S. Senate – het Amerikaanse Hogerhuis – zitten twee (onafhankelijke) leden die niet bij de Republikeinse of Democratische partij horen (U.S. Senate, 2011).

kenmerken van een dergelijk systeem is dat alleen presidentiële wetgevingsvoorstellen de steun van een meerderheid in het parlement moeten zien te krijgen; presidenten worden voor een vaste termijn gekozen en noch de president noch de kabinetten die zij benoemen hebben het vertrouwen van de wetgever nodig om op het pluche te blijven. Dit is wellicht maar goed ook. Onder andere vanwege het kiessysteem met 'classes' moet om de twee jaar een deel van de Senaat herkozen worden. De partij van de president beschikt niet altijd over een meerderheid in het Huis van Afgevaardigden en de Senaat. Een ander kenmerk van het presidentieel systeem, zoals dat van de VS, is dat de uitvoerende macht is geconcentreerd in het presidentiële ambt en in mindere mate het kabinet van adviseurs die min of meer als gelijke participanten moeten worden gezien (Lijphart, 1999, p. 105). Hierdoor ligt het in de lijn der verwachting dat kabinetten bestaan uit de leden van één partij, de partij van de zittend president. Dit is niet altijd waar in het geval van Amerika. Amerikaanse kabinetten bestaan met enige regelmaat uit een of twee leden van een andere politieke partij. De republikeinse senator William Cohen was onder president Bill Clinton bijvoorbeeld minister van defensie (Lijphart, 1999, p. 107).

- *Regeringsdominantie in monistische verhoudingen* tussen parlement en regering. In presidentiële of majoritaire systemen heeft de regering vaak een overwicht over het parlement (Lijphart, 1999, p. 116). Om deze these te toetsen heeft Lijphart (1999) gekeken naar de gemiddelde zittingsduur van kabinetten, waarbij hij niet alleen keek naar de partijsamenstelling van kabinetten, maar ook naar variabelen als veranderingen in het premierschap, coalitiestatus en nieuwe verkiezingen. Op grond van deze gegevens heeft Lijphart (1999, pp. 132-133) de *index of executive dominance* gemaakt. Omdat presidentiële systemen over minder variabelen beschikken dan parlementaire systemen moesten de gegevens voor alle presidentiële systemen worden aangepast. De presidentiële systemen die een balans tussen wetgevende en uitvoerende macht lieten ziens, waaronder de VS, kregen een arbitraire score van 1.00 jaar toebedeeld op de *index of executive dominance*. Deze score wil zeggen dat de president en zijn kabinet van adviseurs geen overwicht hebben over het Congres, en het Congres geen overwicht heeft over de president en zijn kabinet. Er is dus geen sprake van een regeringsdominantie in monistische verhoudingen in de Verenigde Staten.
- *Een tweepartijenstelsel*, waarbij de ene partij regeert en de andere niet; dichotomie van regering en oppositie. Tweepartijsystemen komen idealiter voor in een majoritair model. Meerpartijensystemen zijn kenmerkend voor het consensusmodel (Lijphart, 1999, p. 63). Het Amerikaanse politieke landschap bestaat uit twee belangrijke partijen, de *Democrats* en de *Republicans*. Andere politieke partijen zijn wel te vinden in Amerika, maar die partijen spelen nauwelijks een rol van betekenis in de politiek (Hamilton, 2004).
- *Een majoritair, disproportioneel vertegenwoordigend, districtenstelsel; het kiezersvolk is verdeeld in constituencies*. Het in de Verenigde Staten van Amerika gehanteerde kiessysteem is disproportioneel van aard. Op basis van een analyse van een aantal variabelen duidt Lijphart (1999, p. 145) het kiessysteem in de VS als een *plurality formula*. Een term die ook voor dit systeem wordt gebruikt is *first-past-the-post*. Dit systeem werkt als volgt. De kandidaat die de meeste stemmen krijgt, een meerderheid of het merendeel, is verkozen. Bij de bespreking van het kiessysteem in de VS moet

onderscheid gemaakt worden tussen de verkiezing van het Huis van Afgevaardigden, de Senaat en de president. Het Huis van Afgevaardigden bestaat uit 435 leden, die voor een periode van twee jaar worden gekozen in *single seat districts*. Dit wil zeggen dat er 435 kiesdistricten in Amerika zijn die allen één vertegenwoordiger naar Washington D.C. sturen. De 435 kiesdistricten zijn verdeeld over de staten naargelang het inwoneraantal. Deze verdeling ligt niet vast, maar kan in principe elke verkiezing veranderen. Elke staat heeft recht op minstens één zetel in het Huis van Afgevaardigden. Per staat, ongeacht de grootte of het inwoneraantal, zitten er twee leden in de Senaat (totaal dus 100 leden). De senatoren worden verkozen voor een termijn van zes jaar, maar deze worden niet tegelijk gekozen. De zetels zijn ingedeeld in drie *classes*, waarvan er om de twee jaar een *class* gekozen wordt. De *classes* zijn gelijk verspreid over het land, maar de twee zetels per zitten niet in dezelfde *class*. Zo staan de twee zetels per staat nooit tegelijk open voor verkiezing. De president, en vicepresident, worden op een indirecte manier gekozen. Mensen stemmen op de dag van de presidentsverkiezingen op het kiescollege (*Electoral College*) dat op haar beurt de president en vicepresident verkiest. Het kiescollege bestaat uit 538 kiesmannen. Dit is evenveel als het aantal leden van het Huis van Afgevaardigden en senatoren, aangevuld met drie extra zetels voor vertegenwoordigers uit Washington D.C. De nieuwe president is degene die steun krijgt van 270 kiesmannen. Kiezers in iedere staat selecteren een lijst met kiesmannen uit een aantal lijsten die door de verschillende partijen en kandidaten zijn samengesteld. De kiesmannen beloven vaak voorafgaand aan de verkiezingen te zullen kiezen voor de kandidaat van hun partij. Daarom staan in de meeste staten de namen van de presidentskandidaten op het stembiljet en niet die van de kiesmannen (Hamilton, 2004; Smith, Roberts & Wielen, 2006).

- *Een pluralistisch belangengroepensysteem; onderling verdeeld; ieder voor zich*. Het belangengroepensysteem in de Verenigde Staten is sterk competitief, ongecoördineerd en bestaat uit veel afzonderlijke groepen. Er zijn veel belangengroepen die niet worden gecoördineerd door overkoepelende organisaties. Ook vindt er weinig triparte overleg plaats tussen overkoepelende organisaties en de belangenorganisaties en de overheid. De invloed van belangenorganisaties op het nationale beleid is hierdoor beperkt. Siaroff (1999) heeft op basis van een vergelijkende studie in vierentwintig geïndustrialiseerde landen een schaal van corporatisme gemaakt. De schaal is gebaseerd op een achttal corporatistische kenmerken en loopt van een theoretische score van 0 tot maximaal 4.00. Hoe lager de score van een land, hoe corporatistischer het belangengroepensysteem in een land. Eerder was te lezen dat de scores van Nederland en Zwitsersland respectievelijk 1.19 en 1.00 bedragen. Amerika behaalt een score die veel hoger ligt, namelijk 3.31. Hiermee is aangetoond dat het systeem in de VS sterk pluralistisch en onderling verdeeld is.

Federal-unitary dimension

- *Gecentraliseerd en unitair bestuur; een gedecentraliseerde eenheidsstaat; één en ongedeeld*. In het pure majoritaire model heeft de centrale overheid niet alleen controle over het overheidsapparaat op nationaal niveau, maar ook over alle andere overheden en ambtenaren (Lijphart, 1999, p. 186). Majoritaire democratieën laten dan ook unitair en gecentraliseerd. Het ideaaltypische

consensusmodel brengt een tegenovergesteld beeld ten tonele. Consensusdemocratieën hebben overwegend een federale staatsstructuur en kennen een hoge mate van decentralisering. Op basis van de belangrijkste eigenschappen van federalisme heeft Lijphart (1999, p. 189) een vijfpuntsschaal gemaakt die de mate van federalisme en decentralisatie in een democratie weergeeft. Amerika valt in de categorie *federal en decentralized* en krijgt dientengevolge een score van 5.0 van Lijphart. Amerika heeft een federale staatsstructuur en kent een grote mate van decentralisering (zie ook Gerston, 2007; Zavodnyik, 2011). Deze uitkomst is opmerkelijk te noemen. Omdat de Verenigde Staten te beschouwen zijn als een majoritaire democratie mag worden verwacht dat het land, net als bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, een gecentraliseerd staatsbestel heeft. Het land wijkt op dit punt af van het ideaaltypische beeld.

- *Onevenwichtig of ontbrekend bicameralisme; concentratie van wetgevende macht bij één vertegenwoordigende kamer van het parlement.* De Verenigde Staten beschikken over twee Kamers; het Huis van Afgevaardigden en de Senaat. Lijphart (1999, p. 212) deelt het Amerikaanse bicamerale model in als *'strong bicameralism*'. Dit betekent dat volgens Lijphart de Kamers symmetrische constitutionele macht en democratische legitimiteit hebben, en incongruent gekozen worden. De leden der beide Kamers worden direct gekozen, maar de verschillen in termijn (House twee jaar, Senaat zes jaar), mate van verkiezing (House alle zetels om de twee jaar, Senaat elke twee jaar eenderde van de zetels) en verdeling (House aan de hand van het inwonertal per staat, Senaat altijd twee zetels per staat) maken de Kamers incongruent. Het incongruente model biedt volgens Lijphart (1999, p. 207) ook in de VS voordelen voor de kleinere staten. Deze worden als het ware overgerepresenteerd om te voorkomen dat ze overstemd worden door de grotere staten. Ook op dit punt in de *federal-unitary dimension* wijkt het Amerikaanse democratische model af van het ideaaltype. Men heeft twee Kamers die allebei dezelfde constitutionele macht en democratische legitimiteit hebben.
- *Constitutionele flexibiliteit; een ongeschreven grondwet*. Zoals al eerder besproken laat de democratische praktijk over de wijziging van de grondwet twee situaties zien. In de eerste situatie dient de grondwet als een hogere wet die het parlement bindt en niet door een simpele meerderheid kan worden aangepast. In de twee situatie is het parlement de hoogste en soevereine wetgever. Hierbij gaat het om het verschil tussen een rigide en een flexibele grondwet. Consensusdemocratieën kennen veel vaker een rigide grondwet; majoritaire democratieën een grondwet die flexibel is (Lijphart, 1999, pp. 216-217). Lijphart (1999, p. 220) gebruikt een vierpuntsschaal om aan te geven of een grondwet rigide of flexibel is. De schaal loopt van 1.0 voor flexibele grondwetten tot 4.0 voor sterk rigide grondwetten. Alle zesendertig door Lijphart onderzochte democratieën zijn met behulp van deze schaal geanalyseerd. De Amerikaanse grondwet krijgt van Lijphart de maximale score van 4.0. Volgens Lijphart (1999, p. 222) is de grondwet in de Verenigde Staten zelfs het minst flexibel van alle onderzochte grondwetten. Grondwettelijke amendementen in de VS moeten een tweederde meerderheid krijgen in het Huis van Afgevaardigden en de Senaat. De amendementen moeten daarnaast nog door drievierde deel van alle staten worden goedgekeurd. De Amerikaanse grondwet is

niet ongeschreven maar juist geschreven. De Verenigde Staten van Amerika wijken op dit punt dus af van de ideaaltypische uitgangssituatie.

- *Parlementaire soevereiniteit, geen externe grondwettelijkheidstoetsing*. De gebruikelijke gang van zaken in consensusdemocratieën is dat de wetgever zelf geen oordeel velt over de grondwettelijkheid van verdragen en wetten. De gedachte hierachter is dat als het parlement zelf beslist over de grondwettelijkheid van haar eigen wetgeving, het te gemakkelijk is om in haar eigen voordeel te oordelen in het geval van mogelijke twisten. De toetsing van wetgeving wordt daarom in de regel overgelaten aan de rechtbanken. Bij deze constructie zijn ook vraagtekens te plaatsen. Moeten vitale beslissingen als de conformiteit van wetgeving aan de grondwet wel worden genomen door benoemde en niet democratisch verkozen rechters? Vanwege dit twistpunt mogen in sommige landen alleen speciaal daarvoor in het leven geroepen constitutionele rechtbanken een oordeel vellen over de grondwettelijkheid van wetgeving en verdragen (Lijphart, 1999, p. 224). Om te kunnen meten hoe sterk het toetsingsrecht van wetgeving is maakt Lijphart (1999, p. 226) gebruik van een vierpuntsschaal. De Verenigde Staten krijgen op basis van de analyse van Lijphart een score van 4.0. Dit is de hoogst haalbare score. Het toetsingsrecht in de VS is zeer sterk aanwezig. De Amerikaanse grondwet is dus behoorlijk rigide te noemen. Wederom een ideaaltypisch institutioneel kenmerk dat niet van toepassing is op de VS.
- *Een van de regering afhankelijke centrale bank*. De rol van centrale banken in politieke en het beleidsproces is in dit onderzoek al een aantal keren aangestipt. Kortweg komt het er op neer dat centrale banken de rentestand bepalen en bepalen hoeveel geld er in omloop wordt gebracht. Dit beïnvloedt de prijsstabiliteit, inflatie en indirect ook de werkgelegenheid en economische groei in een land (Lijphart, 1999, pp. 233-234). De vuistregel in consensusdemocratieën is een van de regering onafhankelijke centrale bank. In *'Patterns of democracy'* maakt Lijphart gebruik van een analysemodel gebaseerd op drie afzonderlijke onderzoeken van vooral economen om de onafhankelijkheid van centrale banken te kunnen meten. Uit deze gecombineerde analyse komt naar voren dat de Duitse centrale bank de meest onafhankelijke centrale bank is. Het *Federale Reserve System*, de Amerikaanse centrale bank, staat op plek nummer drie, wat wil zeggen dat deze centrale bank zeer onafhankelijk is. De Duitse, Zwitserse en Amerikaanse centrale banken worden gezien als de meest sterke en onafhankelijke centrale banken ter wereld (Lijphart, 1999, p. 239).

Leiderschap en burgerschap in de penduledemocratie

De analyse van zo-even laat duidelijk zien dat het democratisch bestel in de Verenigde Staten een hybride karakter heeft. Op de *executives-parties dimension* neigt Amerika naar het pendulemodel, maar op de *federal-unitary dimension* neigt de institutionele democratische inrichting naar die van het consensusmodel. De institutionele kenmerken van een democratie hebben niet enkel invloed op inrichting van de democratie, maar tevens op andere aspecten van de samenleving. Net als bij de analyse van Nederland en Zwitserland zal bij het punt van leiderschap en burgerschap in de penduledemocratie stil worden gestaan. Uit de institutionele

kenmerken vloeien namelijk bepaalde rolpatronen en attitudes voort voor zowel politiek leiders als kiezers. Allereerst komt nu de leiderschapsvraag aan de orde.

Leiderschap in de penduledemocratie wordt met een kapitaal L geschreven. De *gêne* dat in sommige Europese landen, vooral consensusdemocratieën, wordt aangetroffen rondom het leiderschapswoord treft men in penduledemocratieën veel minder aan. Volgens Hendriks (2006, p. 72) is *leadership* in de Angelsaksische cultuur, die in veel gevallen de achtergrond van een penduledemocratie vormt, een positieve term. Burgers verwachten van hun leider(s) dat zij vooraan willen staan in het politieke systeem. Bij verkiezingen gaat het om de vraag wie de nieuwe leider van een land wordt. Dit is de resultante van het *winner takes all*-systeem; het is winnen of verliezen; de dood of de gladiolen. De politiek kan in metaforisch opzicht worden gezien als een verkiezingsarena. In een arena kan alleen de meest effectieve en meedogenloze gladiator winnen en zodoende overleven. Als je eenmaal wint en politiek leider van een land wordt, dan moet je jezelf daarna wel waar blijven maken. In een penduledemocratie wordt veel macht in de handen van weinigen gelegd. Die weinigen moeten vervolgens wel laten zien dat ze die macht waard zijn; dat ze met die macht om kunnen gaan en er goede dingen mee doen. Blijkt dit niet het geval te zijn, dan kan het volk bij de eerstvolgende verkiezingen meedogenloos uit de hoek komen. Het wegduiken achter gespreide en verdeelde verantwoordelijkheid wordt niet gewaardeerd (Hendriks, 2006, pp. 72-73). Het laten zien van een tegenovergestelde houding, het nemen en tonen van verantwoordelijkheid, wordt daarentegen wel gewaardeerd en in veel gevallen zelfs beloond. In *'Vitale democratie'* stelt Hendriks (2006, p. 73) dat de voormalige Britse Premier, Tony Blair, de gewenste leiderschapscultuur in de penduledemocratie als geen ander begreep. Blair had door dat een leider in een penduledemocratie een functioneel massamedium moet zijn, effectief in het mobiliseren van achter de eigen beweging. De pendule moet met grote kracht in de eigen kant worden bewogen om te voorkomen dat hij plots de andere kant uit slaat. Verkiezingen zijn nooit iets van de lange termijn. Daarom wordt constant gekeken naar opiniepeilingen en populariteitspolls. Iedere strohalm om deze peilingen en polls te beïnvloeden wordt aangegrepen. Men maakt hierbij steeds vaker gebruik – niet alleen in penduledemocratieën – van spindoctors die gespecialiseerd zijn in de omgang met de massamedia (zie ook Price, 2006; Molenbeek & Aalberts, 2011). Landen met vrije verkiezingen en een vrije en onafhankelijke pers laten allen een beweging zien in de richting van een 'mediacratie'. Maar de opkomst van spindoctors is toch het grootst in landen die op de *executives-parties dimension* in de richting van een majoritaire democratie neigen. Deze landen hebben met elkaar gemeen dat de concentratie van macht in één partij of één persoon tot een responsief en besluitvaardig bestuur leidt. De persoon en partij moeten deze verwachting in de ogen van de kiezers wel waarmaken, anders worden ze genadeloos afgestraft in het stemhokje. Het is de taak van de spindoctors om te voorkomen dat deze afstraffing plaatsvindt. De spindoctors maken hierbij gebruik van inzichten uit de massapsychologie en massacommunicatie (Hendriks, 2006, p. 74; Molenbeek & Aalberts, 2011; Price, 2006).

Nu staat burgerschap in de penduledemocratie centraal. Uit het verloop van dit hoofdstuk is de rol van de burger al langzaam aan duidelijker geworden. De burger speelt in de penduledemocratie een belangrijke rol als *kiezer*. Tijdens de periodieke verkiezingen kan de kiesgerechtigde burger zijn oordeel geven over de door het

bestuur geleverde prestaties. Om een oordeel te kunnen geven over de prestaties van het bestuur is het van belang dat burgers de verrichtingen van het bestuur volgen in hun (tweede) rol als *toeschouwer*. De penduledemocratie wordt daarom ook wel eens de 'toeschouwersdemocratie' genoemd (zie Hendriks, 2006, p. 74; Manin, 1997). De rol van burger als toeschouwer kan positief en negatief worden opgevat. Met een negatieve bril op zou men kunnen zien dat burger erbij zit en ernaar kijkt, het liefst met een zak chips voor de televisie. Kijkend door een positieve bril zou men kunnen zien dat burger loyaal is aan het systeem, vertrouwen heeft in de politiek en met enig ontzag op kijkt naar de boven hem gestelden. De eerstvolgende verkiezingen zijn het moment van afrekenen. Almond en Verba (1989) beschrijven in *'The Civic Culture'* verschillende burgerculturen, waaronder de Britse en Amerikaanse. Een stabiele en stabiliserende burgercultuur is volgens hen een cultuur die een grondhouding van loyaliteit aan het systeem, en aan de gezagsdragers die het systeem voorbrengt, koppelt aan een activiteitenpatroon waarin actieve en passieve politieke oriëntaties, *deference* en *participation* elkaar in evenwicht houden (beschrijving afkomstig van Hendriks, 2006, p. 75). Zo'n evenwicht is te vinden in de Britse en Amerikaanse burgercultuur. De Britse cultuur legt wat meer de nadruk op *deference* en de Amerikaanse cultuur op *participation*. Ondanks dit verschil in nadruk gaat het in beide culturen om burgers die weten dat ze actief kunnen zijn, maar niet altijd, overal en allemaal tegelijk. Als burgers wel altijd, overal en allemaal tegelijk actief zijn zou het politieke systeem overbelast, onbestuurbaar en zelfs onhoudbaar kunnen worden. Een mate van terughoudendheid, een toeschouwersdemocratie, is dus noodzakelijk voor een stabiele democratie (Almond & Verba, 1989; Hendriks, 2006). Sinds het onderzoek van Almond en Verba (in de jaren vijftig) is er wel het een en ander veranderd in de burgercultuur in majoritaire democratieën. Burgers zijn steeds passiever geworden en laten zich alleen nog informeren over voor hen belangrijke politieke ontwikkelingen en issues. Burgers vallen hierdoor makkelijker ten prooi aan spindoctors en invloeden van de media, de mediacratie. Om het tij te keren wordt volgens Hendriks (2006, p. 75) door velen gepleit voor de invoering van direct-democratische elementen. Deze elementen worden vooral in Amerika gebruikt om de burgercultuur te versterken. Dit is niet verwonderlijk gezien de nadruk in de Amerikaanse burgercultuur op *participation*. Andere auteurs als Schumpeter, Dahl, Schattschneider en Sartori pleitten tegen invoering van direct-democratische elementen. Zij vinden het een inherent onderdeel van de democratie dat er een afstand is tussen de burger en de politiek – zie ook kader 1 in hoofdstuk drie.

Sterke en zwakke kanten van de penduledemocratie

Ook de penduledemocratie heeft sterkere en zwakkere kanten, net als alle andere democratievormen. De gewichtigste sterktes en zwaktes zullen hieronder uiteen worden gezet. Later volgt een overzicht met meer sterktes en zwaktes. De penduledemocratie krijgt vanouds veel lof voor de *helderheid* en *slagvaardigheid* die het ten tonele brengt. De verantwoordelijkheden zijn geconcentreerd, helder afgebakend en toegewezen. Ieder bestuur weet wat het wel en niet mag doen en heeft een transparant kiezersmandaat. Het gebruikte kiesstelsel, vaak *first-past-the-post* in kiesdistricten, zorgt voor verkiezingen die er echt toe doen. Een duidelijke overwinnaar die de macht naar zich toe kan trekken is een van de voornaamste consequenties van het kiesstelsel. Politici moeten wel veel moeite doen om het vertrouwen van de kiezer te krijgen. Vertegenwoordigers in spé moeten hun district goed kennen en een breed publiek zien aan te spreken om als winnaar uitgeroepen te worden. Als zij geen meerderheid weten te halen tellen ze niet of nauwelijks mee in het bestuur. Een slechte verkiezingsuitslag behalen en toch meedoen, dat is iets

ongehoords en komt nauwelijks voor. Tegenover de voordelen staan een aantal nadelen. De grootste valkuil van de penduledemocratie is een overschot aan slagvaardigheid, wat zich laat vertalen in *overcommitment* aan en *fixatie* op één specifieke en tunnelvormige probleemdefinitie en ook maar één oplossingsstrategie. Deze fixatie kan veel schade veroorzaken. Het is niet zo dat majoritaire of penduledemocratieën door hun slagvaardigheid in economisch opzicht beter presteren dan bijvoorbeeld consensusdemocratieën. Uit onderzoek van Lijphart (1999) komt naar voren dat consensusdemocratieën het op economisch gebied beter doen dan democratieën gebaseerd op een majoritair model. Snelle beslissingen zijn nog geen slimme beslissingen (Hendriks, 2006, p. 78). *Reflectiviteit* en *tegenwicht* zijn zaken kunnen worden aangeduid als uitdagingen voor penduledemocratieën. Deze zaken worden de instituties van de van de penduledemocratie niet vanzelf bevorderd. Hiervoor zijn *checks and balances* nodig die een tegendruk kunnen uitoefenen. Een penduledemocratie heeft tot slot een ingebouwde afkeer tegen *besluiteloosheid*, *inertie* en *vaagheid*. De overwinnaar kan na de verkiezing niet op zijn lauweren rusten. Hij of zij heeft de macht gekregen om de maatschappelijke problemen voortvarend aan te pakken. Besluiteloosheid, inertie en vaagheid worden door de kiezers genadeloos afgestraft bij verkiezingen. In de onderstaande tabel worden de sterktes en zwaktes opgesomd (Hendriks, 2006, p. 80).

Figuur 10: sterktes en zwaktes consensusdemocratie (Hendriks, 2006, p. 80)

Sterktes penduledemocratie	**Zwaktes penduledemocratie**
Slagvaardigheid, doorzettingsmacht	Overcommitment, fixatie
Overzichtelijkheid	Oversimplificatie
Eenduidig bestuur	Eenzijdig bestuur
Meerderheidsgevoeligheid	Minderheidsongevoeligheid
Electorale doorwerking	Electorale vertekening
Wisseling van de wacht	Zigzag-bestuur
Scherpe afrekening	‘Kind met het badwater wegwerpen’
Systeem van winnaars	Systeem van verliezers

Het Amerikaanse model: vooral een gematigde civic culture

Aan het begin van dit hoofdstuk is geconstateerd dat de Amerikaanse democratie als geheel sporen bevat van alle vier de democratievormen. De nadruk ligt in de VS, althans op de *executives-parties dimension*, op de penduledemocratie. Bij deze hoofdvorm zijn elementen uit de overige drie democratievormen gemengd. Het antwoord op de vraag welke elementen zijn bijgemengd verschild per deelstaat. Hendriks (2006, p. 153) schrijft dat vooral elementen van de kiezersdemocratie aan de democratische praktijk in Californië zijn toegevoegd. De vraag welke elementen uit de kiezersdemocratie dit exact zijn zal in de hierop volgende paragraaf uitvoerig worden besproken. Aangezien in dit hoofdstuk vooral wordt gekeken naar de deelstaat Californië, volstaat in dit geval de behandeling van de combinatie tussen de penduledemocratie en de kiezersdemocratie.

De connectie tussen de pendule- en kiezersdemocratie noemt Hendriks (2006, p. 159) de *gematigde civic culture*. De gematigde burgercultuur, *civic culture* volgens Almond en Verba, is zeer cruciaal voor een

evenwichtige en houdbare democratie. Het is in feite een compromis tussen de burgerschapsstijl die past bij de penduledemocratie – de burger in de rol als *kiezer* en *toeschouwer* – en de stijl behorende bij de kiezersdemocratie – de burger als *speler* en *kiezer*. Deze gematigde *civic culture* weet een balans te creëren tussen actieve en passieve oriëntaties die elkaar aanvullen en in evenwicht houden. Almond en Verba (1989) claimen dat deze balans de sleutel is tot het succes van de Britse en Amerikaanse democratie in de vroege naoorlogse periode. De Britse cultuur was toentertijd meer gericht op de passieve, afwachtende zijde van de penduledemocratie; de Amerikaanse cultuur helde meer over naar het activistische in de kiezersdemocratie. Nu zal geen verdere aandacht worden geschonken aan de elementen uit de kiezersdemocratie; deze zijn in het hoofdstuk over Zwitserland al uitgebreid aan de orde gekomen. Het direct-democratische bestel in de Amerikaanse deelstaat Californië komt in de nu volgende paragraaf aan bod.

6.1.2 Referenda en direct-democratische instituties in Californië

Nu de democratische hoofdstructuur in de Verenigde Staten is behandeld, is het tijd om te kijken naar de direct-democratische praktijk in de Amerikaanse deelstaat Californië. Alvorens wordt ingezoomd op de positie van het referendum binnen de zojuist geschetste democratische context, zal eerst iets worden verteld over referenda en direct-democratische instituties binnen de Amerikaanse federale unie. Dit draagt bij aan de duiding en plaatsing van de Californische referendumpraktijk binnen de Amerikaanse democratische context.

…Eerst iets over referenda in de Verenigde Staten…

De Verenigde Staten zijn een van de weinige democratische landen in de wereld waar nog nooit een referendum op nationaal c.q. federaal niveau heeft plaatsgevonden. Desalniettemin wedijvert het land met Zwitserland als natie met de meeste ervaring op referendumgebied. Sommige Amerikaanse staten waren zeer vroeg met de implementatie van referenda ter goedkeuring van de deelstatelijke grondwetten, en sinds de tijd van de progressieve beweging (ca. 1890) hebben verscheidene deelstaten veel geëxperimenteerd met directe democratie (Allswang, 2000; Ranney, 1978, p. 67; Magleby, 1994, p. 218; Fisch, 1996). Direct-democratische elementen zijn in meer dan de helft van de vijftig deelstaten te vinden. Hoe men het ook wendt of keert hebben deze deelstatelijke democratische laboratoriale experimenten invloed op de politieke agenda in heel Amerika. Stemmingen in deelstaten over wapenwetgeving, abortus, verzekeringen, rechten voor homoseksuelen en belastingen zwellen nationale discussies en maatregelen aan. Het is niet verwonderlijk dat allerlei lokale en federale groeperingen van zich laten horen tijdens een referendumproces (Magleby, 1994, p. 218). Dus hoewel de Verenigde Staten geen direct-democratische instituties op nationaal niveau kennen, hebben referenda en initiatieven wel degelijk invloed op de nationale politiek.

Directe wetgeving in de Verenigde Staten[8]

De democratische praktijk in de Verenigde Staten laat verschillende direct-democratische instituties zien. Het gaat om de nu volgende vijf instituties. Het *initiatiefproces* staat burgers toe zelf wetten op te stellen (het

[8] Zie figuur 11 voor globaal overzicht. Een uitgebreid schematisch overzicht per deelstaat kan men teruglezen in bijlage 3. Alle direct-democratische vormen zijn bindend van aard. De enige uitzondering op deze regel is het *popular referendum* in de deelstaat Illionois.

zogenaamde *statutory initiative*) en in sommige deelstaten zelfs grondwettelijke amendementen (onder de naam *constitutional initiative*). Burgers moeten in een referendum een oordeel vellen over deze voorstellen. Als deze voorstellen direct aan de burgers worden voorgelegd kan worden gesproken van een *direct initiative*; als in een staat eerst de wetgever in de gelegenheid wordt gesteld om het stuk wetgeving of grondwettelijk amendement te overwegen en mogelijk aan te nemen, kan gesproken worden van een *indirect initiative*. In staten die zowel een *statutory initiative* als een *constitutional initiative* faciliteren, wordt vaker de vorm van een *constitutional initiative* door initiatiefnemers gebruikt. Een grondwettelijk amendement heeft namelijk een hogere juridische status. Grondwettelijke amendementen kunnen enkel worden gewijzigd door middel van een volksstemming. *Statutory initiatives* kunnen daarnaast ook aangepast worden door een meerderheid van de wetgever (Magleby, 1994, p. 219). Slechts vijf deelstaten staan het niet toe dat de wetgever *statutory initiatives* kan wijzigen of intrekken (Dubois & Feeney, 1992, p. 70). Magleby (1994, p. 221) claimt dat dit de reden is dat in staten als Californië steeds vaker het *constitutional initiative* wordt ingezet. De directe gang naar de kiezer, via een grondwettelijk initiatief, voorkomt bovendien het noodzakelijk sluiten van compromissen.

Het derde direct-democratische instrument is het *constitutional referendum* (Magleby, 1994, p. 221). Tijdens zo'n referendum wordt de mening van de kiezers gevraagd over belangrijke grondwettelijke vraagstukken op deelstaatniveau. Vandaag de dag moeten burgers in alle Amerikaanse staten behalve Delaware formeel goedkeuring geven voor de wijziging van de deelstatelijke grondwet. Een aantal staten schrijft soms ook een referendum uit over een voorgestelde wijziging van de Amerikaanse federale grondwet. Soms schrijven deelstatelijke wetgevers *legislative referendums* uit, die vergelijkbaar zijn met de facultatieve referenda in Europa. Dit is dus een referendum over de wijziging van een wet die wordt geïnitieerd door de wetgever. De wetgever zoekt dan goedkeuring voor een wetswijziging onder de bevolking. Het type referendum dat het meest verwant is aan het initiatief is het *popular* of *petition referendum*; het vierde direct-democratische instrument in Amerika (Ranney, 1978, p. 69). Dit instrument maakt het burgers mogelijk om een actie van de wetgever of een lokaal bestuur aan een referendum te onderwerpen. Net als bij het *statutory en constitutional initiative* geldt voor het *popular referendum* een petitievereiste. Dit wil zeggen dat initiatiefnemers een bepaald aantal handtekeningen van kiezers moeten zien te verzamelen om een referendum over een actie van het bestuur af te dwingen. In de meeste staten waar een initiatief – in welke vorm dan ook – mogelijk is kan tevens een *popular referendum* worden gehouden. Voorstanders van de directe democratie zien het initiatief namelijk als een middel om fouten in de wetgeving te corrigeren, terwijl het *popular referendum* in wezen hetzelfde beoogt. Uit het onderzoek van Magleby (1994, p. 222) blijkt dat maar in drie staten alleen het *popular referendum* is ingevoerd, in twee staten kent men enkel het initiatief zonder de mogelijkheid tot een *popular referendum*.

Het laatste direct-democratische instrument dat in dit verband aangestipt dient te worden is de *recall*. Dit instrument maakt het burgers mogelijk om het mandaat van een gekozen volksvertegenwoordiger vroegtijdig in te trekken en dit mandaat vervolgens aan een andere vertegenwoordiger door te geven (Cronin, 1989, p. 125). Je zou het een negatieve variant van een verkiezing kunnen noemen, aangezien het gaat om het mogelijk

intrekken van de representatieve bevoegdheid. In negentien staten, het District of Columbia, Guam en de Virgin Islands kan een *recall* ingezet worden om een vertegenwoordiger op staatsniveau terug te roepen. Verder bestaat in zesendertig staten daarnaast de optie om een *recall*-stemming te houden over vertegenwoordigers/bestuurders op lokaal niveau (National Conference of State Legislatures, 2011). Voorafgaand aan het *recall* proces gaat het petitieproces. Algemeen kan worden gesteld dat voor het aanvragen van een *recall*-stemming meer handtekeningen nodig zijn dan een *statutory* of *constitutional initiative*. De gebruikelijke norm is vijfentwintig procent van het aantal kiezers die bij de verkiezing van de betreffende vertegenwoordiger, waarover men een *recall* wil aanvragen, de gang naar de stembus hadden gemaakt (Cronin, 1989, p. 125). Een algemeen overzicht van het *recall* proces staat in het kader hieronder beschreven.

Kader 3: het *recall*-proces in vier stappen

Hoe werkt het recall-proces?

Op detailniveau verschilt de inrichting van het *recall*-proces van staat tot staat. Maar in het algemeen worden tijdens een *recall*-procedure doorgaans de volgende stappen achtereenvolgens doorlopen.

1. Er wordt een aanvraag ingediend om een *recall petition* rond te laten gaan (in sommige staten zijn alleen petities toegestaan wanneer er bijzondere gronden of redenen zijn voor een *recall* – zoals veroordeling voor een misdrijf, incompetentie et cetera);
2. De *recall petition* gaat rond; binnen een vooraf vastgestelde tijdsperiode moet een bepaald aantal handtekeningen worden verzameld;
3. Alle opgehaalde handtekeningen moeten bij *election officials* worden ingeleverd; die controleren of aan de formele vereisten is voldaan;
4. Als voldoende geldige handtekeningen zijn opgehaald zal een *recall*-verkiezing worden uitgeschreven.

De gang van zaken bij de *recall election* verschilt per staat. In zes staten wordt gelijktijdig met de *recall election* een verkiezing over de eventuele opvolger gehouden. In California en Colorado vindt eerst een stemming plaats over de vraag of de volksvertegenwoordiger moet worden 'teruggeroepen'. Hierna krijgen de kiezers de vraag voorgeschoteld welke kandidaat het publiek ambt moet bekleden. De naam van het subject van de *recall* staat niet op de kandidatenlijst. Als een meerderheid de eerste vraag beantwoordt met 'ja', dan is de ambtsdrager 'teruggeroepen', en wordt zijn opvolger verkozen via het tweede deel van het stembiljet. Beantwoordt de meerderheid de eerste vraag met 'nee', dan blijft de ambtsdrager zijn ambt vervullen en wordt de stemming op de tweede vraag ongeldig verklaard (National Conference of State Legislatures, 2011). De overige vier staten gebruiken een soortgelijk model. De onderwerping en certificering van de *recall petition* zorgt voor een speciale verkiezing voor het publieke ambt. Op het stembiljet staat een lijst met mogelijke kandidaten vermeld. Zowel de naam van de huidige ambtsdrager of vertegenwoordiger als mogelijke tegenkandidaten staan op het stembiljet, tenzij de huidige ambtsdrager ontslag neemt. Het gebruikte systeem voor een *recall* in de resterende dertien staten is als volgt. Het stembiljet vermeldt enkel de vraag of de ambtsdrager wel of niet teruggeroepen moet worden. Als een meerderheid van de kiezers voor een *recall* is

wordt het ambt vacant verklaard en wederom ingevuld na een speciale verkiezing of op een andere wettelijk omschreven manier, zoals benoeming door de gouverneur of een commissie (National Conference of State Legislatures, 2011; Cronin, 1989; Munro, 1912).

Figuur 11: overzicht direct-democratische instituties Verenigde Staten van Amerika

Direct-democratisch instrument	Definitie	Komt voor in de deelstaten
Constitutional initiative	Burgers kunnen, mits voldoende handtekeningen, een referendum aanvragen over de wijziging van de deelstatelijke grondwet. Als meteen over het grondwetsvoorstel wordt gestemd is het een *direct* initiatief; als de wetgever het voorstel eerst mag overwegen en mogelijk aannemen is het een *indirect* initiatief.	Arizona, Arkansas, California, Colorado, Florida, Illinois, Massachusetts, Michigan, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, South Dakota.
Statutory initiative	Burgers kunnen, mits voldoende handtekeningen, een referendum aanvragen over de wijziging of toevoeging van een 'normale' deelstatelijke wet. Als meteen over het wetsvoorstel wordt gestemd is het een *direct* initiatief; als de wetgever het voorstel eerst mag overwegen en mogelijk aannemen is het een *indirect* initiatief.	Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Idaho, Maine, Massachusetts, Michigan, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, South Dakota, Utah, Washington, Wyoming.
Constitutional referendum	Volksstemming geïnitieerd door de deelstatelijke wetgever over een grondwettelijke wijziging in de deelstatelijke of federale grondwet.	Alle vijftig Amerikaanse staten met uitzondering van Delaware.
Popular referendum	Volksstemming, na petitieproces, geïnitieerd door de bevolking over een actie, wet of uitgave van het deelstatelijk bestuur/wetgever.	Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Idaho, Kentucky, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, New Mexico, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, South Dakota, Utah, Washington, Wyoming.
Recall	Volksstemming, na petitieproces, geïnitieerd door de bevolking over de invulling van een publiek ambt door een gekozen volksvertegenwoordiger. De ambtsdrager kan in deze negatieve verkiezing 'teruggeroepen' worden.	Alaska, Arizona, California, Colorado, Georgia, Idaho, Illinois, Kansas, Louisiana, Michigan, Minnesota, Montana, Nevada, New Jersey, North Dakota, Oregon, Rhode Island, Washington, Wisconsin.

Verspreide ontstaansgeschiedenis in deelstaten

Direct-democratische elementen zijn al zeer lang aanwezig in de Verenigde Staten. Sommige auteurs hebben de eerste direct-democratische sporen – in casu het *grondwettelijk referendum* – terug weten te voren tot de Commonwealth van Massachusetts in 1778 (Ranney, 1978, p. 68). Kort na de ondertekening van de Onafhankelijkheidsverklaring in 1776 verklaarden de dertien Britse kolonies zich vrij en onafhankelijk. Vier voormalige kolonies – Connecticut, Massachusetts, New Hampshire en Rhode Island – besloten de oude koloniale charters te vervangen door nieuwe grondwetten. Deze grondwetten mochten alleen van kracht worden na goedkeuring door het kiezersvolk. De noordoostelijke staat Massachusetts ondernam als eerste concrete stappen. In 1777 werd een ontwerpgrondwet opgetrokken. Kopieën van de ontwerptekst werden naar de steden en dorpen gestuurd zodat de bevolking er over konden discussiëren en stemmen. De grondwet zou aangenomen zijn als tweederde van bevolking zich er achter zou scharen. De discussies en stemmingen vonden plaats in 1778. Het ontwerpvoorstel wist de vereiste meerderheid niet aan zich te binden. Als belangrijkste reden voor de afwijzing wordt aangevoerd dat een *Bill of Rights* ontbrak en dat de tekst was opgesteld door een 'normale' wetgever in plaats van een speciale constitutionele conventie. De door het volk geleverde kritiek werd in 1780 verwerkt in een nieuwe versie die wel de vereiste tweederde meerderheid haalde. Het raamwerk van deze grondwet is vandaag de dag nog steeds van kracht in Massachusetts (Ranney, 1978, pp. 68-69). De overige voormalige kolonies voerden niet veel later op een vergelijkbare wijze ook een grondwet in: New Hampshire (1783), Rhode Island (1788), Maine (1816), Mississippi (1817), Connecticut (1818) en Alabama (1819). Referenda bestaan dus al enkele honderden jaren in de VS. De andere zojuist besproken direct-democratische instrumenten hebben zich op een vergelijkbaar tempo ontwikkeld. De eerste staat die het initiatief voor het *grondwettelijk amendement* en *'gewone' wetgeving* introduceerde was South Dakota in 1898, op de voet gevolgd door Utah (1900) en Oregon (1902) (Clark, 1999, p. 1560; Möckli, 1996, p. 570). Heden ten dage zijn er vierentwintig staten plus het District of Columbia – welke als zetel van de hoofdstad een status aparte heeft binnen de unie – die het initiatief hebben verankerd in de wetgeving. De codificatie van het *recall*-instrument begon in de noordwestelijke staat Oregon in 1908. Een paar jaar eerder, in 1903, werd het instrument voor de eerste keer op lokaal niveau ingezet in de gemeente Los Angeles (California). De staten Michigan en Oregon waren de eersten die, in 1908, de *recall*-procedure op deelstatelijk niveau instelden; New Jersey (1993) en Minnesota (1996) de laatsten.

…En nu de focus op de deelstaat Californië…

De verspreide ontwikkeling van de direct-democratische instituties binnen de Verenigde Staten heeft een voor de hand liggende oorzaak. De staten bepalen namelijk in hoge mate hun eigen verkiezingswetten, dus ook of ze een initiatief en/of referendum wensen te faciliteren (Magleby, 1994, pp. 224-225). Een van de staten waar de directe democratie sinds de introductie in 1911 een grote vlucht heeft genomen is de staat California (in het Nederlands: Californië) aan de Westkust van de Verenigde Staten. De direct-democratische instituties in Californië zijn net zo verankert in de maatschappij als de indirecte instituties. Het initiatief wordt in Californië door meer mensen gebruikt dan waar ook ter wereld (Lee, 1978). Al deze factoren maken het een interessante casus om op direct-democratisch gebied iets verder uit te diepen.

Direct-democratische Californische instituties

De Californische bepalingen aangaande de directe democratie uit 1911 bevatten vier afzonderlijke direct-democratische concepten en procedures: het *constitutional amendement initiative* – een volksstemming over een door initiatiefnemers voorgestelde deelstatelijke grondwetswijziging na het verzamelen van voldoende handtekeningen – het *direct statutory initiative* – volksstemming over de invoering van een stuk wetgeving na het verzamelen van voldoende handtekeningen onder de kiesgerechtigde bevolking – het *indirect statutory initiative*[9] – volksstemming over de invoering van een stuk wetgeving, die na het verzamelen van voldoende handtekeningen is ingediend bij de deelstatelijke wetgever, maar door dit orgaan niet werd aangenomen – het *referendum* – de opschorting van de inwerkingtreding van een door de wetgever aangenomen wet totdat de betreffende wet in een volksstemming wordt aangenomen (Lee, 1978, p. 89). Deze vier instituties moeten worden bezien in de politieke en electorale context van andere bepalingen die direct door de wetgever aan de kiezers werden voorgelegd: constitutionele amendementen (eerder in deze paragraaf beschreven als *constitutional referendum*), *bond issues* (letterlijk: obligatie-uitgiften) en wijzigingen op eerder aangenomen initiatieven die wederom een stemming door het volk vereisen. Tot slot mag in dit verband de optie om verkozen volksvertegenwoordigers terug te roepen, de *recall*, niet worden overgeslagen.

Figuur 12: gebruik direct-democratische instituties in Californië (California Secretary of State, 2011a; 2011b; 2011c; Initiative and Referendum Institute, 2011b)

Type voorstel	Totaal aantal pogingen	Aan stemming onderworpen	Aantal aangenomen	Aantal verworpen
Referenda (1912-2011)	65	47	19	28
Initiatieven (1912-2010)	1.657[10]	348	116[11]	227[12]
Recalls (1913-2011)	154	9	5	4
Totaal	1.876	404	140	259

De zojuist beschreven direct-democratische instituties worden met enige regelmaat ingezet in Californië. Op basis van informatie afkomstig van verschillende bronnen is in de tabel hierboven het gebruik van de drie belangrijkste direct-democratische instituties op een rij gezet. Uit het overzicht springen een aantal dingen het oog. Het eerste is het grote aantal pogingen tot een *recall* van een gekozen vertegenwoordiger. Sedert 1913 zijn maar liefst 154 *recall*-pogingen in Californië ondernomen. In slechts negen gevallen werden voldoende handtekeningen opgehaald voor een stemming. Vijf keer werd een vertegenwoordiger na een stemming 'teruggeroepen'. De laatste keer was in 2003 toen gouverneur Gary Davis vroegtijdig werd vervangen door de voormalig Hollywoodacteur Arnold Schwarzenegger. Verder valt ook het hoge aantal aan stemming

[9] Dit direct-democratisch instrument werd in 1966 afgeschaft.
[10] Waarvan 1.638 directe initiatieven en 19 indirecte initiatieven.
[11] In 38 gevallen ging het om een constitutioneel amendement; 65 keer om een statute herziening; 9 maal constitutional amendments en statutes.
[12] 227 initiatieven werden door de kiezers in een stemming verworpen; in 3 gevallen werd een stemming door een gerechtshof voorkomen; 89 initiatieven werden ingetrokken door de indieners.

onderworpen initiatieven op. Over niet minder dan 348 initiatieven zijn in de periode tussen 1912 en 2010 stemmingen gehouden. Het aantal pogingen om een initiatief op het stembiljet te krijgen ligt nog veel hoger. In totaal zijn 116 referendumvoorstellen aangenomen en 227 voorstellen door kiezers verworpen. Tussen 1912 en 2010 zijn 1.657 initiatiefprocessen gestart. Het referendum wordt in Californië het minste ingezet; zo'n 47 maal tussen 1912 en 2011. Negentien referenda werden aangenomen en 28 door de kiesgerechtigde inwoners van Californië verworpen.

Formele vereisten voor een referendum, initiatief en recall

De formele procedures en vereisten voor het starten van een referendum, initiatief en *recall* – ook wel de direct-democratische Trias genoemd – verschillen van elkaar. Het is daarom verstandig om iets dieper dan hiervoor op de verschillende vormen in te gaan. Allereerst het proces voor het starten van een initiatief. Eerder in dit onderzoek is vastgesteld dat het initiatiefproces de macht in de handen van de burgers legt om *wetten* en *grondwettelijke amendementen*[13] op het stembiljet te plaatsen. De kiesgerechtigde burgers kunnen nieuwe wetten creëren of bestaande wetgeving wijzigen (inclusief algemene obligatie-uitgiften) of de Californische grondwet amenderen. Als het initiatief een Californische wet beoogt te creëren of wijzigen, moeten de voorstanders voldoende handtekeningen van geregistreerde kiezers verzamelen. Het aantal te verzamelen handtekeningen moet minstens vijf procent zijn van het totaal aantal uitgebrachte stemmen voor de gouverneur tijdens de laatste *gubernatorial election*[14]. Als het initiatief tot doel heeft om de Californische grondwet te amenderen[15] moeten de voorstanders minstens acht[16] procent van het totaal aantal uitgebrachte stemmen voor de gouverneur tijdens de laatste *gubernatorial election* zien te verzamelen[17]. Een initiatief dat aan deze vereisten voldoet wordt op het stembiljet geplaatst van een geplande staatsbrede stemming. De verkiezing moet minstens 131 dagen na het referendabel worden van het initiatief worden gehouden. De stemming kan ook worden gehouden tijdens een speciale verkiezing die door de gouverneur wordt uitgeroepen. Het initiatief wordt aangenomen of verworpen door middel van het meerderheidsprincipe van 50% + 1 van het totaal aantal uitgebrachte stemmen. Met een 'ja'-stem spreken kiezers zich altijd uit voor het voorliggende initiatief; met een 'nee'-stem keren ze zich altijd tegen het voorstel (California Secretary of State, 2011d; Lee, 1978).

[13] Verreweg het bekendste initiatief in de Californische en wellicht zelfs Amerikaanse geschiedenis is Proposition 13. De tekst in kader 3 zoomt nader op dit initiatief in.

[14] De laatste *gubernatorial election* of gouverneursverkiezing in Californië vond plaats in 2010. Het aantal uitgebrachte stemmen bedroeg 10.095.185. Vijf procent hiervan is 504.760. Tussen 2011 en 2014 – de volgende *gubernatorial election* – kan dus met 504.760 stemmen een initiatief over een te wijzigen of te creëren wet worden geïnitieerd.

[15] De wetgever kan ook besluiten om een constitutioneel amendement in een referendum voor te leggen aan de kiezers. Het amendement moet eerst door beide Kamers van het Californische parlement met een tweederde meerderheid worden aangenomen voordat het op het stembiljet kan worden geplaatst (Lee, 1978, p. 89). Hoewel dit proces veel overeenkomsten vertoont met het initiatiefproces in termen van activiteiten van belangengroepen, campagnes, kiezersgedrag et cetera, bevinden deze amendementen zich volgens Lee (1978, p. 89) op een heel ander onderzoeksterrein. Om deze reden zal in dit onderzoek niet verder bij dit specifieke direct-democratisch instrument worden stilgestaan.

[16] Tot 1966 was het aantal vereiste handtekeningen voor amendementen en wetten beiden acht procent. Dit aantal werd voor wetten of *statutes* verlaagd tot vijf procent omdat de Californische grondwet door de vele amendementen te complex dreigde te worden. Initiators van een initiatief kozen relatief vaak voor de vorm van het grondwettelijk amendement; dit heeft een hogere juridische status in het geval van twisten die worden uitgevochten in de rechtszaal (Lee, 1978, p. 92).

[17] Dit zijn 807.615 handtekeningen.

Het referenduminstrument geeft Californische burgers het recht om wetgeving die al is goedgekeurd door de wetgever aan te nemen of te verwerpen. Het referendumproces staat niet open voor urgentieclausules, verkiezingsoproepen of belastingheffingen en kredieten aangaande de lopende staatsuitgaven. Burgers die willen voorkomen dat een door de wetgever aangenomen wet in werking treedt moeten binnen 90[18] dagen na de inwerkingtreding van de wet voldoende handtekeningen zien te verzamelen. Het aantal handtekeningen bedraagt vijf procent van het totaal aantal uitgebrachte stemmen bij de laatste gouverneursverkiezing. Als aan deze eis is voldaan wordt de wet in een stemming aan het volk voorgelegd. Dit gebeurt tijdens een geplande staatsbrede verkiezing, die minstens 31 dagen na het referendabel worden van het voorstel plaatsvindt. De stemming kan ook worden gehouden tijdens een speciale verkiezing die door de gouverneur wordt uitgeroepen. Door middel van een 'ja'-stem geven de kiezers aan voor de aangenomen wet te zijn; met een 'nee'-stem uiten zij hun ongenoegen over de wet (California Secretary of State, 2011d; Lee, 1978).

Figuur 13: aantal benodigde handtekeningen voor een *recall* (California Secretary of State, 2011e)

Functie	**Aantal handtekeningen voor een *recall***
Statewide Officer	De petitie moet worden getekend door ten minste twaalf procent van de kiezers die tijdens de laatste verkiezing van het betreffende ambt hun stem hebben uitgebracht.
State Senators, Members of the Assembly, Members of the Board of Equalization, and Judges of the Courts of Appeal	Het aantal benodigde handtekeningen op de petitie moet ten minste twintig procent bedragen van het aantal uitgebrachte stemmen tijdens de verkiezing voor het ambt in kwestie.

De *recall*-procedure[19] geeft burgers de macht om een gekozen vertegenwoordiger terug te roepen, nog voor het aflopen van zijn of haar ambtstermijn. De *recall*-procedure staat in Californië open voor de volgende volksvertegenwoordigers: *Governor, Lieutenant Governor, Secretary of State, Treasurer, Controller, Attorney General, Superintendent of Public Instruction, Insurance Commissioner, Members of the State Board of Equalization, State Legislators, and Justices of Courts of Appeal* en *the State Supreme Court*. Voordat een *recall*-verkiezing daadwerkelijk plaatsvindt, moeten een aantal stappen worden doorlopen. Initiatiefnemers van een *recall* moeten allereerst hun intentie om een *recall*-petitie rond te laten gaan indienen en kenbaar maken; onder meer aan de verkozene in kwestie, het publiek door middel van plaatsing in een nieuwskrant en aan de California Secretary of State. Hierna mag een *recall petition* rondgaan. Met behulp van deze petitie moeten de voldoende handtekeningen voor een *recall* worden verzameld. De petitie is aan strenge eisen gebonden qua opmaak, lay-out en getoonde informatie. De California Secretary of State controleert of aan al deze vereisten is voldaan. Alleen geregistreerde kiezers, in de juiste jurisdictie van de gekozene die aan het *recall*-proces wordt onderworpen, mogen een *recall petition* rond laten gaan en handtekeningen ophalen. Dezelfde eisen gelden

[18] Deze korte periode om handtekeningen te verzamelen zorgt er voor dat het referendum vooral een instrument is van welgestelde en goed georganiseerde groepen die in staat zijn om in een korte tijd een petitie te laten circuleren. Volgens Key en Crouch (in Lee, 1978, pp. 99-100) gaat het om groepen die niet fortuinlijk genoeg waren om de wetgever in bepaalde zaken voldoende te beïnvloeden.

[19] De hier beschreven *recall*-procedure geldt voor ambtsdragers op staatsniveau. Ook lokale ambtsdragers in de steden en counties kunnen aan dezelfde procedure worden onderworpen. Het *recall*-proces voor deze publieke figuren is grotendeels gelijk aan dat van ambtsdragers op staatsniveau. De verschillen zitten vooral op detailniveau. Zie voor een uitgebreide beschrijving van de te volgen procedure California Secretary of State, 2011e.

voor degenen die hun handtekening onder de petitie mogen zetten. Het aantal strikt noodzakelijke handtekeningen verschilt per functie die men beoogt te *recallen* – zie tabel 13 (Cronin, 1989).

Degenen die de *recall*-procedure in gang hebben gezet, de zogenaamde *proponents*, hebben na het verlenen van goedkeuring aan de petitie door de California Secretary of State 160 dagen de tijd om het benodigd aantal handtekeningen te verzamelen. Alle informatie over de handtekeningen komt uiteindelijk bij de California Secretary of State binnen. Zodra deze constateert dat het benodigd aantal handtekeningen voor een *recall*-verkiezing is bereikt, verwittigt hij of zij de Californische gouverneur van dit feit. De gouverneur maakt dan op zijn beurt openbaar dat dat de *recall*-verkiezing er zal komen. Vanaf dat moment wordt door speciale verkiezingsambtenaren begonnen met de voorbereidingen van het houden van de *recall*-verkiezing. Het is de gouverneur die bepaalt op welke datum de stemming daadwerkelijk wordt gehouden. De stemming vindt in elk geval plaats tussen zestig en tachtig dagen na het bekend worden van het voldoen aan de handtekeningvereiste (zie California Secretary of State, 2011e).

Kader 4: Proposition 13 – een belastingrevolutie door het volk

Proposition 13
Op 6 juni 1978 gingen de Californiërs naar de stembus voor, wat later zou blijken, een historische stemming over een grondwettelijk amendement. Die dag stemden de kiesgerechtigden in Californië met een tweederde meerderheid voor het initiatief met als administratienummer 13, oftewel *Proposition 13*. De officiële naam van het initiatief was: *'People's Initiative to Limit Property Taxation'*. Met *Proposition 13* werd de onroerend goed belasting op huizen, bedrijven en boerderijen met ongeveer zevenenvijftig procent verlaagd.

De situatie voor Proposition 13
Voor de aanname van *Proposition 13* bedroeg de onroerend goed belasting in Californië iets minder dan drie procent van de marktwaarde. Er golden geen limieten voor de verhoging van dit belastingpercentage of de individuele *'ad valorem'* lasten. *'Ad valorem'* verwijst naar belastingen die zijn gebaseerd op grond van de getaxeerde waarde van onroerend goed. Hierdoor werden veel woningen en bedrijven ieder jaar geherindexeerd met percentages die tussen de vijftig en honderd procent hoger lagen dan een jaar eerder. Belastingen stegen met dienovereenkomstige waarden. Vooral ouderen met een vast inkomen leden financieel gezien onder deze constructie. De gepensioneerde journalist Howard Jarvis begon een campagne om de belasting op onroerende zaken te verlagen; wat uiteindelijk resulteerde in *Proposition 13*.

Belastinghervorming door Proposition 13
Dankzij *Proposition 13* werd de onroerend goed belasting teruggezet en bevroren op het niveau uit 1976. De belastingen op onroerende zaken mochten niet meer dan twee procent per jaar stijgen zo lang de woning, het bedrijf of de boerderij in kwestie niet werd verkocht. Als een onroerende zaak veranderde van eigenaar door middel van verkoop werd een nieuw belastingbedrag vastgesteld. Dit bedrag was één procent van de verkoopprijs van het betreffende pand. Het belastingbedrag mocht hierna met maximaal twee procent per jaar stijgen. Deze hervorming zorgde voor een duidelijke en heldere belastingstructuur voor huiseigenaren.

Gevolgen door Proposition 13
Het volksinitiatief had gevolgen die zich veel verder strekten dan belastingen op onroerende zaken. Volgens *The Economist* (2011, p. 9) veranderde *Proposition 13* de politieke cultuur. Tot het voorstel werd het initiatiefproces gezien als een *'safety valve'*. Nu werd het een industrie en circus. Daarnaast leidde het tot een nationale belasting revolte. In meerdere staten werden de belastingen verlaagd.

Bronnen: The Economist (2011); California Constitution (2011); California Tax Data (2011).

6.2 Situationele setting

Het eerste deel van deze paragraaf zoomt in op de situationele setting in Amerika waarin de democratie zich moet bewijzen. De belangrijkste vraag is met welke specifieke omstandigheden, tijd- en plaatsgebonden rekening moet worden gehouden. Het tweede deel van deze paragraaf richt zich volledig op de ontwikkeling van de direct-democratische instituties in Californië. Hoe is de huidige positie van de Californische referendumpraktijk te verklaren? Hoe heeft de directe democratie in Californië zich ontwikkeld? Welke belangrijke veranderingen zijn er sinds de introductie doorgevoerd? Dit laatste zal vorm krijgen in een korte uiteenzetting van de historische ontwikkeling van het referendum in Californië.

6.2.1 Situationele setting in de Amerikaanse democratie

In paragraaf een van dit onderzoek in geconstateerd dat in de Amerikaanse democratie alle democratievormen te vinden zijn, afhankelijk van waar men precies kijkt. Dit hoofdstuk kijkt vooral naar Californië, waar duidelijk elementen van de pendule- en kiezersdemocratie op de voorgrond treden. Dit systeem is de resultante van een lange – weliswaar minder lang dan in Nederland en Zwitserland – en vrijwel continue ontwikkeling. De eerste direct-democratische elementen in Amerika stammen uit de zeventiende eeuw. Dit waren de *New England town meetings* in het noordoosten van de Verenigde Staten. Al in deze periode waren in sommige staten elementen van gemeenschappelijk overleg (de integratieve dimensie) door afgevaardigden (indirecte dimensie) in combinatie met een directe betrokkenheid van burgers (directe dimensie) een overkoepelend model van besluitvorming (U.S. Department of State, 2010; Lee, 1978). In de loop der tijd is dit model verscherpt, aangepast en uitgebreid, zoals uit de verhandeling in dit hoofdstuk wel blijkt.

Bij de ontwikkeling van de democratie in de Verenigde Staten spelen meerdere factoren en historische omstandigheden een rol. Het voert te ver om alle relevante factoren te benoemen en omschrijven. De belangrijkste factoren zullen daarom hier worden behandeld. De eerste belangrijke factor in de ontwikkeling van de Amerikaanse democratie is de *onafhankelijkheidsstrijd tegen de Britten*. In 1492 'ontdekte'[20] Christopher Columbus het Amerikaanse continent. Zijn ontdekking was een 'ongelukje', daar hij dacht vanuit Europa westwaarts naar Azië te kunnen varen. Door de ontdekking van wat toen de 'Nieuwe Wereld' genoemd werd ontstond een kolonisatiedrift waarin landen als Spanje, Portugal, Frankrijk en Groot-Brittannië gedurende de zestiende eeuw met hun moderne wapens het hele continent veroverde op de inheemse bevolking. Ook Nederland was hierin actief, met de kolonisatie van Suriname en New York (toen: New Amsterdam). In het begin van de zeventiende eeuw begonnen grote migratiestromen van Europa naar de Nieuwe Wereld op gang te komen. Verreweg de belangrijkste kolonisator in Noord-Amerika was Groot-Brittannië, dat in 1607 de 'Dertien Koloniën' als entiteit stichtte. In een periode van drie eeuwen groeide deze beweging van enkele honderden vooral Engelse kolonisten naar miljoenen nieuwkomers. Veel migranten vertrokken uit West-Europa om te ontsnappen aan vervolging vanwege hun geloofsovertuiging. Een andere belangrijke oorzaak was de economische crisis in Engeland tussen 1620 en 1635. Grote groepen mensen kwamen niet meer rond en

[20] Later zou blijken dat de Vikingen al in de tiende eeuw kolonies hadden gesticht in het gebied dat nu bekend staat als noordoost Canada (U.S. Department of State, 2010, p. 9).

gingen noodgedwongen elders op zoek naar betere omstandigheden. Een opvallend kenmerk in de Britse koloniën was het gebrek aan invloed van de Engelse overheid. Alle koloniën, met uitzondering van Georgia, werden aanvankelijk bestuurd door bedrijven met aandeelhouders of waren feodaal bestuurde gebieden. Langzaam aan begonnen enkele Engelse koloniën zelfs vormen van zelfbestuur in gebruik te nemen[21]. Na de *Glorious Revolution* (1688-1689) kreeg het Engelse parlement de overhand in zijn strijd met de monarchie. De koloniën vielen langzaam aan onder druk weer onder de jurisdictie van het Engelse bestuur. Het koloniale bestuur wilde in navolging op de *Glorious Revolution* meer bevoegdheden, maar hun eisen werden grotendeels genegeerd door de Koninklijke autoriteiten in de koloniën. In de tweede helft van de achttiende eeuw kwamen de Britse koloniën in opstand tegen de Britse overheersing onder het motto *'no taxation without representation'*. Het parlement in Groot-Brittannië had de zeggenschap over de Britse koloniën in Noord-Amerika, zonder dat de inwoners van deze koloniën hier zelf inspraak in hadden. Toenemende belastingmaatregelen als *'The Stamp Act'*, *'The Sugar Act'*, *'Townshend Act', 'The Coercive Acts'* en *'The Quebec Act'*[22] waren de druppels die de spreekwoordelijke emmer deden overlopen. In 1774 had elke kolonie een eigen *'Provincial Congress'* ingesteld om te transformeren in een soevereine staat. Groot-Brittannië reageerde met het sturen van troepen, waarmee de Amerikaanse Onafhankelijkheidsstrijd ontketend werd. De koloniën gingen aanvankelijk een bondgenootschap aan tegen Groot-Brittannië om als soevereine staten uit de onafhankelijkheidsstrijd te kunnen komen. Pas op 4 juli 1776, te midden van de Onafhankelijkheidsstrijd, werd besloten om als confederatie – de Verenigde Staten van Amerika – eenzijdig de onafhankelijkheid van Groot-Brittannië uit te roepen. Op die vierde juli in 1776 werd de *'Declaration of Independence'* door vertegenwoordigers van het gezamenlijke *'Continental Congress'* ondertekend. Met de ondertekening van Onafhankelijkheidsverklaring was de oorlog tegen de Britten nog niet voorbij. In 1781 behaalde de Verenigde Staten met de hulp van Franse troepen een beslissende overwinning op het Britse leger onder leiding van Generaal Charles Cornwallis bij Yorktown. Hoewel de nederlaag van Cornwallis niet tot het einde van de oorlog leidde – de oorlog zou nog zo'n twee jaar voortduren – bracht het de Britten wel aan de onderhandelingstafel. Het vredesverdrag tussen de Verenigde Staten en Groot-Brittannië werd op 15 april 1783 goedgekeurd door het *'Continental Congress'* en op 3 september van hetzelfde jaar getekend in Parijs. Het 'Verdrag van Parijs' erkende de onafhankelijkheid, vrijheid en soevereiniteit van de dertien voormalige Britse koloniën, die vanaf dat moment staten waren. De invloedrijke politici en generaals uit de Onafhankelijkheidsstrijd staan vandaag de dag bekend als de *'Founding Fathers'* (U.S. Department of State, 2010; Bobrick, 1998).

De ideeën van de Amerikaanse Onafhankelijksstrijd kwamen niet zo maar uit de lucht vallen. De revolutie in Amerika is voor een groot deel terug te voeren op ideeën uit de *Verlichting*. Vooral het werk van de Britse filosoof John Locke komt nadrukkelijk naar voren. Locke schreef aan het einde van de zeventiende eeuw twee

[21] Het bekendste voorbeeld van zelfbestuur was te vinden in New Engeland. Aan boord van het historische schip de *Mayflower* accepteerden de pelgrims een bestuursinstrument genaamd het *Mayflower Compact*, waarmee de pelgrims een politiek orgaan in het leven riepen dat een grondwet en wetten aan kon nemen. Hoewel de pelgrims niet beschikten over een wettelijke basis voor zelfbestuur, konden ze het toch een lange tijd zonder bemoeienis van Engeland in stand houden (U.S. Department of State, 2010, p. 30).

[22] Deze vijf maatregelen worden in de Amerikaanse geschiedenis ook wel omschreven als *'The Five Intolerable Acts'* (U.S. Department of State, 2010, p. 58).

verhandelingen over het staatsbestuur. Het uitgangspunt in zijn tweede verhandeling is de natuurtoestand. Locke beschouwt deze als een toestand waarin iedereen de zuivere vrijheid heeft om het eigen handelen te bepalen, over eigen bezittingen te beschikken, zonder hiervoor afhankelijk te zijn van de wil van anderen. De natuurtoestand kan worden gezien als een staat van gelijkheid waarin macht een wederzijds begrip is en niemand (formeel) meer macht heeft dan de ander. Hieruit volgt dat mensen het recht hebben om zichzelf en hun *'property'* (lijf en goed) te beschermen. Mensen kunnen zichzelf en hun *'property'* beschermen door middel van preventieve en repressieve maatregelen. Het staatsbestuur ontstaat doordat mensen zichzelf uit vrije wil verenigen in een politiek lichaam en dit individuele recht opdraagt aan de staat. De meerderheid kan in een staat het geheel binden. De staat mag niets meer en minder doen dan het garanderen en beschermen van lijf en goed. Als een staat voorbij schiet aan dit doel kan het politieke lichaam het recht om maatregelen te nemen weer gelegitimeerd in eigen handen nemen. Volgens Locke kan de staat onder enkele scherpe voorwaarden worden belast met het natuurrecht. Er moeten allereerst wetten zijn die op legitieme wijze zijn goedgekeurd. Verder moet er een onpartijdige rechter zijn die mogelijke geschillen kan beslechten conform de geldende wetten. Tot slot moet er een macht zijn die een oordeel van de rechter kan uitvoeren. Locke beschrijft hier in feite de Trias politica. De ideeën van Locke liggen ten grondslag aan het Amerikaanse staatsbestel en de rechtsstaatdoctrine die aldaar gangbaar is. De Franse filosoof Charles de Montesquieu is geïnspireerd door het werk van Locke. Op basis van de werken van Locke vormde hij de basisprincipes van de liberale rechtsstaat die tegenwoordig ook in Nederland zijn te vinden (Zouridis, 2009, pp. 38-40; U.S. Department of State, 2010, p. 65).

Na afloop van de Amerikaanse revolutie kwam de jonge confederatie voor een van de belangrijkste uitdagingen te staan: *de vorming van een natiestaat*. Vooralsnog vormden de Verenigde Staten een zeer los verband. De nationale overheid mocht onder meer geen belastingtarieven vaststellen en innen. De afzonderlijke staten onderhielden eigen contacten met het buitenland. Verschillende staten beschikten over eigen legers. Ook waren er diverse valuta in omloop. Dit was een uiterst ineffectief systeem. Na de Onafhankelijkheidsstrijd ontstond er ook nog een economische crisis. Geluiden voor verandering weerklonken in de staten. Amerikaanse leiders reageerden en begonnen te schrijven aan een nieuwe en sterkere grondwet die de artikelen van de confederatie moest vervangen. Na een hoop gesteggel kwamen in mei 1787 vertegenwoordigers van de staten bijeen in Philadelphia voor de *'Federal Convention'*. De vertegenwoordigers waren prominente leiders met ervaring in koloniale zaken en in het leger. George Washington werd de voorzitter van de conventie. Andere prominente leden waren gouverneur Morris van Pennsylvania, James Wilson, Benjamin Franklin, James Madison, Rufus King, Elbridge Gerry, Roger Sherman en Alexander Hamilton. Formeel gezien had het *'Continental Congress'* de conventie de opdracht gegeven amendementen te formuleren voor de artikelen van de confederatie. De vijfenvijftig afgevaardigden gooiden de artikelen al snel aan de kant en begonnen te bouwen aan de fundamenten van een hele nieuwe vorm van bestuur. De vertegenwoordigers moesten twee verschillende machten met elkaar zien te verzoenen; de lokale macht die werd uitgeoefend door de dertien onafhankelijke staten en de macht van een mogelijke centrale overheid. Men hanteerde op de conventie het principe dat de functies en bevoegdheden van de nationale overheid

zorgvuldig beschreven en omlijnd moesten worden. Alle overige functies en bevoegdheden kwamen toe aan de dertien staten. Het was wel duidelijk dat de centrale overheid een aanzienlijke macht moest krijgen. Het centrale gezag moest onder andere het recht krijgen om geld te drukken, handel te reguleren en te beslissen over oorlog en vrede. De verzamelde vertegenwoordigers in Philadelphia waren beïnvloed door de werken van Locke en met name Montesquieu met zijn ideeën over de basisprincipes van de liberale rechtsstaat. De beïnvloeding uitte zich in de unanieme overtuiging dat drie overheidsmachten moesten worden gecreëerd: een wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht. Deze drie machten moesten zo in evenwicht zijn dat geen enkele macht de overhand zou kunnen krijgen. De afgevaardigden vonden dat de wetgevende macht twee Kamers moest omvatten, net als het koloniale en het Britse parlement. Besluitvorming op andere punten ging veel langzamer. Zo maakten kleine staten als New Jersey bezwaar tegen een kiesstelsel gebaseerd op de populatiegrootte in een staat. De grotere staten zagen niet geheel verwonderlijk wel iets in een systeem van evenredige vertegenwoordiging. Afgevaardigde Roger Sherman bracht de oplossing: een van de twee Kamers moest worden samengesteld en verkozen op grond van de populatiegrootte in een staat (House of Representatives), in de andere Kamer zouden alle staten gelijk zijn vertegenwoordigd (Senate). Gelijksoortige twisten werden ook door middel van het compromis opgelost. Het duurde nog de hele zomer voor alle voorstellen uitgewerkt en wel op papier stonden. Op 17 september 1787 werd de grondwet ondertekend door negenendertig van de tweeënveertig aanwezige vertegenwoordigers. Hiermee werd de grondwet nog niet van kracht. De grondwet moest eerst nog worden geratificeerd door de dertien staten. In negen staten verliep dit proces vrij soepeltjes. Het verliep niet zo voorspoedig in New York en Virginia. Velen vreesden dat de centrale overheid te machtig zou worden, de staten zou tiranniseren en zware belastingmaatregelen zou opleggen. Deze vrees leidde tot het ontstaan van twee politieke partijen: de Federalisten (voorstanders van een sterke centrale overheid) en de Antifederalisten (voorstanders van een los verband tussen de staten). Toch ratificeerde ook deze staten de nieuwe Amerikaanse grondwet. Aan hun voornaamste bezwaren zou tegemoet worden gekomen met de *'Bill of Rights'*, een reeks van twaalf amendementen op de grondwet, die de rechten van individuele burgers moest beschermen. Een van de laatste daden van het '*Continental Congress'* (het heette toen officieel *'Congress of the Confederation'*) was het regelen van de eerste presidentsverkiezing, waarmee de nieuwe nationale regering feitelijk gestalte kreeg. George Washington was de aangewezen persoon voor de vervulling van dit ambt. Op 30 april 1789 werd hij ingezworen als de eerste president van de Verenigde Staten van Amerika. Vlak na zijn aantreden werden de instituties die werden genoemd in de grondwet opgetrokken: een rechterlijke macht, ministerie van financiën, buitenlandse zaken en defensie. Een nieuwe natiestaat was geboren (U.S. Departement of State, 2010; Bobrick, 1998).

De ontwikkeling van direct-democratische instituties in Amerika vindt zijn oorsprong in *Zwitserland*. Vanaf de tijd van het oude eedgenootschap in de dertiende eeuw ontwikkelde zich daar een levendige referendumpraktijk. Een van de eerste direct-democratische Zwitserse instituties waren de *Landsgemeinde* en *Gemeindeversammlung*. Zoals te lezen was in hoofdstuk vijf kwamen in deze volksvergaderingen alle kiesgerechtigde burgers (lees: de volwassen mannen) bijeen om te beslissen over de aangelegenheden van respectievelijk hun kanton of gemeente. Tijdens die volksvergaderingen stemde men letterlijk door middel van

het opsteken van de handen. Deze Zwitserse direct-democratische praktijk is in de zeventiende eeuw overgenomen door de Amerikanen. Eerste tekenen in Amerika zijn te vinden in de *New Engeland town meetings*. In de zeventiende eeuw kwamen de leden van gemeenschappen in Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island en Vermont (toen tezamen geheten: *New Engeland*) bijeen om te beslissen over wetgeving en budgeten voor het lokale bestuur[23]. In de negentiende en twintigste eeuw (in het geval van Californië) namen de Amerikanen ook het volksinitiatief en referendum over van de Zwitsers. De Amerikaanse historicus James H. Hutson heeft deze 'overdracht' van het referendum door Zwitserland aan Amerika prachtig afgebeeld in zijn boek *'The Sister Republics: Switzerland and The United States from 1776 to the Present'*. Deze afbeelding is te bewonderen in bijlage 4. Het moderne concept van het referendum bereikte Amerika via een serie Britse artikelen die het systeem van directe democratie in Zwitserland bespraken. Kort hierna, in 1885, waren *Father Robert Haire*, een priester uit South Dakota, en *Benjamin Urner*, een krantenuitgever en activist van de *Greenback Party*, de eerste Amerikaanse hervormers die direct-democratische instituties in Amerika voorstelden. Hun ideeën werden opgepikt door *James W. Sullivan*, die vervolgens naar Zwitserland afreisde om de Zwitserse directe democratie te bestuderen en te oordelen of het geïmplementeerd kon worden in de VS. De werken van Sullivan vormden de basis voor de direct-democratische beweging in Amerika (Lee, 1979). Na een initiële invoering van het referendum in de staat South Dakota in 1898 volgden vrij snel daarna meer staten. Het initiatief verscheen in 1903 in Californië. In dat jaar keurde de Californische wetgever het instrument goed voor gebruik in de stad Los Angeles. In 1911 werd de directe democratie aangenomen door de Californische kiezers met een tweederde meerderheid. Een overzicht van staten en de introductie van het referendum in die staten kan worden gevonden in bijlage 3.

6.2.2 Situationele setting en referendumontwikkelingen in Californië

The Progressive Movement en Southern Pacific Railroad[24]

Het gebruik van directe democratie in de Verenigde Staten veerde op na de Amerikaanse revolutie. Zo konden burgers van de staat Massachusetts in 1778 stemmen over een deelstatelijke grondwet. Rond het jaar 1831 kende iedere staat binnen de Amerikaanse unie een procedure om grondwetten aan een volkstemming te onderwerpen. Vanaf die periode keerde het tij voor de directe-democratie. Staten keerden direct-democratische praktijken de rug toe en zagen meer heil in traditionele vormen van representatief bestuur. Dit bleef zo tot laat in de negentiende en vroeg in de twintigste eeuw. Toen ontstonden de *Populist* en *Progressive Movements* in de VS. Deze bewegingen deelden een gemeenschappelijke angst voor de corrumperende invloed van monopolistische bedrijven en wilden daarom het initiatief, referendum en *recall* institutionaliseren. Ook in Californië wisten deze bewegingen voeten aan de grond te krijgen. De directe aanleiding was de dominantie

[23] Er waren in die tijd twee hoofdvormen van *town meetings* te vinden in *New Engeland*, namelijk de *open town meeting* en de *representative town meeting*. In Massachusetts mochten steden met minder dan zesduizend inwoners alleen een *open town meeting* instellen. In zo'n *town meeting* mogen alle burgers stemmen. In steden met meer dan zesduizend inwoners kende men een *representative town meeting*, waarbij alleen vertegenwoordigers op bijeenkomsten mochten stemmen (Sullivan, 1983).

[24] Deze subparagraaf is grotendeels gebaseerd op hoofdstuk één uit het boek '*Democracy by Initiative: Shaping California's Fourth Branch of Government'*. Het aantal directe verwijzingen in deze subparagraaf is daarom beperkt. Het verhaal komt overeen met het werk van John Allswang getiteld *'The Initiative and Referendum in California, 1989-1998'*.

van de staat door de *Southern Pacific Railroad*. Het proces verliep als volgt. In 1861 vormden vier zakenlieden de *Central Pacific Railroad*. Het primaire doel van de *'Big Four'* – Leland Stanford, later gouverneur van Californië, Collis Huntington, Charles Crocker en Mark Hopkins – was de oost- en westkust van de Verenigde Staten met elkaar te verbinden door middel van een spoor. Men zocht en vond veel steun bij overheden voor dit immense project. Via de *Pacific Railroad Act* uit 1864 kregen de *Union Pacific* in het oosten en de *Central Pacific* in het westen van de federale overheid grote stukken land en financiering. De *Central Pacific* – gevestigd in Californië en later hernoemd tot *Southern Pacific Railroad* – kreeg bijna achtentwintig miljoen dollar plus tien miljoen hectare grond in het westen van de VS. Ook lokale autoriteiten sponsorden het bedrijf. De *Central Pacific* bleef in de loop der tijd maar groeien. Het kocht veel lokale spoorbedrijven op die niet succesvol de concurrentie aan konden gaan. Tegen 1869 bezat de *Central Pacific* vijfentachtig procent van al het spoor in de staat Californië. De lieden van de hernoemde *Southern Pacific Railroad* domineerden hiermee niet alleen de Californische economie, maar wisten ook op alle overheidsniveaus importante functies te bekleden. Dorpen en steden konden niet zonder het spoorbedrijf. Het was geen publiek geheim dat de *Southern Pacific* de Californische overheid in haar zak had. Een belangrijke krant uit die tijd, de *Fremont Older*, verwoordde de situatie in 1896 als volgt:

'In those days there was only one kind of politics and that was corrupt politics. It didn't matter whether a man was a Republican or Democrat. The Southern Pacific Railroad controlled both parties, and he either had to stay out of the game altogether or play it with the railroad.' (in Center for Governmental Studies, 2008, p. 36).

De *Southern Pacific* beschikte over vele middelen om het Californische bestuur te domineren. Men had toegang tot haast ongelimiteerde financiële bronnen. Deze bronnen werd ingezet voor een sterke lobby én voor de verkiezing van politici. Het bedrijf had dan ook een grote invloed op partijconventies en bij de benoeming van politieke kandidaten. Veel mensen stonden op de loonlijst van *Southern Pacific* en vele bedrijven waren voor hun inkomsten afhankelijk van het spoorwegbedrijf. Omkoping was een veelvuldig gebezigde manier van zakendoen door *Southern Pacific* om macht te krijgen. Zo was het bijvoorbeeld gebruikelijk dat publieke ambtsdragers gratis reisden met de trein. Volgens historici is de monopolisering van de economie door de spoorwegen een van de redenen dat de Amerikaanse economie in de jaren zeventig van de negentiende eeuw bijna instortte. De economische neergang trof vooral de boeren in het westen en midwesten van Amerika, die in veel gevallen gelieerd waren aan *Southern Pacific*. De crisis luidde het begin in van de *Populist Movement*, die in Californië, aandrong op een nieuwe grondwet. De eerste Californische grondwet, uit 1849, bevatte weinig instrumenten om een economische crisis effectief te kunnen bestrijden. Het monopolie van het spoorbedrijf moest worden gestopt. Na vele debatten ontsprong op 17 mei 1879 een nieuwe grondwet. Er kwam een speciale spoorwegcommissie die de activiteiten van *Southern Pacific* nauwlettend in de gaten moest houden. Binnen afzienbare tijd wist het bedrijf grip te krijgen op die commissie. Veel veranderde er daarom in die tijd niet.

Tijdens de eeuwwisseling bezat *Southern Pacific* nog altijd haar machtspositie. Het bedrijf was inmiddels wel sterk gelieerd aan de Republikeinse partij. Van diezelfde partij splitste zich een groep af die bekend stond als de *Progressives*. De *Progressives*, grotendeels mensen uit de urbane middenklasse, hadden twee speerpunten: het monopolie van de spoorwegen en corruptie binnen de overheid. Met het speerpunt de corruptie bij de overheid aan te pakken wist de beweging goed te scoren onder het electoraat. De *Progressives* zochten toenadering tot de *Populists* en zo ontstond een brede coalitie gericht tegen overheidscorruptie. Hoewel er geen echte *Progressive* agenda was, stond de beweging voor de volgende zaken:

1. De uitbreiding van burgerparticipatie in de politiek (initiatief, referendum, *recall* en het vervangen van kandidaat nominaties op conventies door directe verkiezing in *primaries*);
2. Het verminderen van de haast ongeremde invloed van bedrijven op het politieke proces (zoals het uitbreiden en versterken van de spoorwegcommissie);
3. Bescherming van het milieu (door uitbreiding van beschermingsprogramma's);
4. De verbetering van ongunstige leef- en werkomstandigheden (waaronder het verbieden van kinderarbeid en instellen van compensatie voor werknemers).

Het moge geen verassing zijn dat belangrijke politieke kopstukken en de bazen van *Southern Pacific* niet bepaald content waren met de *Progressives*. Ze poogden de leiders van de *Progressives* in een kwaad daglicht te zetten. De hervormers werden door hen afgeschilderd als 'communisten' en 'radicalen', die de gevestigde maatschappelijke orde probeerden te ondermijnen. De beweging werd toch tot stand gehouden door mensen als John Randolph Haynes, een doctor en projectontwikkelaar uit Los Angeles, David Starr Jordan, president van de prestigieuze Stanford University, en James D. Phelan, voormalig burgemeester van San Francisco en senator.

John Randolph Haynes

De eerder genoemde John Randolph Haynes speelde een significante rol bij de introductie van directe democratie in Los Angeles. In 1903 behaalden de *Progressives* onder zijn leiding een belangrijke overwinning door voldoende steun onder kiezers te verwerven voor een nieuw *charter* voor de stad Los Angeles. Dit *charter* bracht het initiatief, referendum en *recall* naar Californië. Ondersteund door de *Direct Legislation League of California*, een niet partij gelieerde organisatie gecommitteerd aan directe democratie, vervolgde Haynes zijn kruistocht. Binnen acht jaar was de trias van directe democratie opgenomen in de grondwet van Californië. Dit proces was niet altijd even gemakkelijk. *Southern Pacific* wist Haynes meermaals effectief te hinderen.

Corruptie en omkoping in Californië

De *Progressives* kregen rond het jaar 1906 een enorme impuls dankzij omkopings- en frauderechtszaken tegen enkele prominente vakbondsleiders en topmensen uit het bedrijfsleven. De meest roemruchte rechtszaak was tegen *Union Labor Party* leider Abraham Reuf. De door Reuf opgezette effectieve politieke machine wist tegen 1901 het stadsbestuur van San Francisco te domineren. Iets later controleerde hij met zijn partij ook twintig zetels in het Californische parlement. Gecombineerd met de zetels onder controle van William F. Herrin, *chief*

counsel van *Southern Pacific,* konden de twee partijen doen en laten wat ze wilden op politiek en beleidsmatig gebied. Abraham Reuf werd later aangeklaagd voor fraude en afpersing. Na de moordaanslag op de openbaar aanklager door een getuige tijdens de rechtszaak van Reuf nam de toen nog onbekende advocaat Hiram Johnson het stokje over als aanklager. Johnson wist een veroordeling van Reuf voor elkaar te krijgen. De publiciteit die deze veroordeling genereerde zou later in positieve zin bijdragen aan de politieke ambities van Johnson en hem aan het gouverneurschap helpen. In de jaren na de veroordeling van Reuf werden vele andere overheidsfunctionarissen aangeklaagd voor vergelijkbare fraudevergrijpen. De publieke exposure van omkoping, diefstal, ontvoering en zelfs pogingen tot moordaanslagen zorgden voor een staatsbrede steun voor de *Progressives*. Pas in 1910 wisten de *Progressives* grip en controle te krijgen op de politieke agenda in Californië.

De verkiezing van Hiram Johnson als gouverneur

De *Progressives* wisten goed te gedijen binnen de in Californië machtige Republikeinse partij. In 1907 richtten zij de *Lincoln-Roosevelt Republican League* op. Een jaar later stelde deze league een grondwettelijk amendement op dat moest zorgen voor een andere verkiezing van politieke kopstukken. De kopstukken moesten niet meer worden gekozen op partijconventies die werden gecontroleerd door een kleine elite, maar door de kiezers in directe *primary* verkiezingen. Dit voorstel werd in 1909 aangenomen door de Californische wetgever en verzwakte de rol van *Southern Pacific* in de selectie van politici. Tijdens de *primaries* voor het gouverneurschap in 1911 deden vijf Republikeinse kandidaten mee, waaronder ook één *Progressive*: Hiram Johnson. Johnson wist met kinderlijke eenvoud de Republikeinse nominatie in de wacht te slepen[25]. Tijdens de algemene verkiezing om het gouverneurschap versloeg Johnson de democraat Theodore Bell. Gedurende de campagne weigerde Johnson pertinent te reizen in een trein van *Southern Pacific*. In plaats daarvan reisde hij van dorp tot dorp en stad tot stad in een auto die werd bestuurd door zijn eigen zoon. De overwinning was opmerkelijk te noemen, daar waar de *Progressives* ook een meerderheid hadden in beide Kamers van het Californische parlement.

Change: veranderingen in het bestuur van Californië

Het nieuwe Californische bestuur onder leiding van Hiram Johnson ging voortvarend aan de slag met de hervorming van de overheid. Op de eerste wetgevende sessie in het jaar 1911 werd een pakket met maar liefst drieëntwintig grondwettelijke amendementen voorgelegd aan de kiezers. In deze amendementen waren de speerpunten van de *Progressives* neergelegd: het initiatief, referendum en *recall*. Een ander zeer gewichtig voorstel was de introductie van het vrouwenkiesrecht in Californië. Ook werden er maatregelen genomen om de spoorwegen beter te kunnen reguleren. Een van die maatregelen was de instelling van een onafhankelijke spoorweg commissie. Weer een ander voorstel versterkte de bevoegdheden van de overheid ten aanzien van openbare nutsbedrijven. Lokale overheden kregen meer autonomie. Het rechtssysteem werd gereorganiseerd

[25] Hiram Johnson kreeg 102.000 stemmen op de *primary*, de overige vier kandidaten moesten onderling 113.000 stemmen verdelen.

om de *impeachment*[26] van rechters mogelijk te maken. De kiezers keurden tweeëntwintig van de drieëntwintig amendementen goed. Het enige voorstel dat het niet redde behelsde treinvervoer van publieke gezagsdragers met speciale pasjes die werden uitgegeven door het spoorbedrijf. De voorstellen werden aangenomen ondanks hevige verzetten van alle belangrijke kranten. Slechts in een jaar tijd verkreeg het bestuur van Californië alle instrumenten die het noodzakelijk achtte voor het herstel van een gezonde politiek in Californië. Burgers kregen technieken in handen om de invloed van belangengroeperingen te controleren, de politieke agenda en beleid te veranderen en onverantwoordelijke of corrupte volksvertegenwoordigers terug te roepen. Het tijdperk van het initiatief in Californië was begonnen.

Eerste gebruik van het initiatief

De initiële vrees van veel mensen was dat grote bedrijven Californië zouden verlaten als gevolg van de invoering van het initiatief. Deze vrees bleek ongegrond; het bedrijfsleven in Californië bloeide als nooit tevoren. De *Progressives* vonden dat ze met de invoering van de directe democratie twee belangrijke doelen hadden bereikt: het zuiveren van de overheid en het inperken van de invloed van belangengroepen. Het eerste gebruik van het initiatief had daarom geen betrekking op deze zaken. In plaats daarvan waren de eerste initiatieven gericht op onderwerpen als belastingen, verboden, gokken en obligatiemaatregelen. Het initiatief werd gebruikt als middel om zaken op te pakken die de wetgever liet liggen. Het instrument van de *recall* werd in de begindagen soms ingezet als drukmiddel om dubieuze transacties ongedaan te maken.

Modificaties van de directe democratie

Gedurende de tijd hebben Californiërs meermaals geprobeerd de direct democratische instituties aan te passen. Het doel van deze modificaties was niet om de macht van de burger in te perken, die staat als een kijf boven water, maar eerder om de kans op misbruik van het systeem tot een minimum te beperken. Er zijn maar weinigen die de directe democratie willen afschaffen. Desalniettemin hebben de tegenstanders van tijd tot tijd gepoogd het systeem van directe democratie te verzwakken. In de periode tussen 1911 en 1922 hebben zij hiertoe vijfendertig pogingen gedaan. De grootste bedreiging voor het initiatiefinstrument kwam tien jaar na de invoering. Een club tegenstanders van het initiatief, verenigd in een groep genaamd de *Anti-Single Tax League*, en inspelend op de angst onder de bevolking voor de invoering van een vlaktax, wist in de jaren twintig voldoende handtekeningen te verzamelen voor een initiatief over twee grondwettelijke amendementen. Hun doel was de handtekeningvereiste voor een initiatief te verhogen, van 8% naar 25% van het aantal uitgebrachte stemmen bij de laatste algemene verkiezingen. Dit initiatief redde het niet tijdens de stemming. Voor een volledig overzicht van veranderingen zij gewezen op het boek '*Democracy by Initiative: Shaping California's Fourth Branch of Government*'. In de tabel hieronder staan de belangrijkste aanpassingen in het initiatiefproces opgesomd[27].

[26] In het geval van misdaden en misdrijven kunnen bepaalde publieke ambtsdragers uit hun functie worden ontheven. De te volgen procedure wordt *impeachment* genoemd.

[27] De focus ligt op het initiatiefproces omdat dit het belangrijkste direct-democratische instrument is in Californië. De aanpassingen van betekenis aan het referenduminstrument zijn bij de uiteenzetting van de direct-democratische instrumenten in Californië al besproken.

Figuur 14: wijzigingen van het initiatiefproces in Californië (Center for Governmental Studies, 2008, pp. 45-50)

Jaar	Voorstel
1943	De periode om (voldoende) handtekeningen te verzamelen voor een initiatief werd verkort van oneindig tot maximaal twee jaar. Ondanks deze poging van de wetgever om het aantal initiatieven te beperken is het twijfelachtig of deze maatregel enig effect sorteerde.
1946	Tot dit jaar was de Californische grondwet niet eenduidig over de vraag of de wetgever de bevoegdheid had om gewenste wijzigingen op eerder aangenomen initiatieven op het stembiljet te plaatsen. In 1946 namen de kiezers een grondwettelijk amendement aan dat de volgende strekking had. De wetgever mocht wijzigingen op eerdere initiatieven of grondwettelijke amendementen voorstellen, tenzij het originaire initiatief specifiek melding maakte dat de wetgever het initiatief zonder tussenkomst van de kiezer kon wijzigen.
1948	Een eerder ingediend paraplu initiatief – *'California Bill of Rights'* – met voorstellen over tal van zaken van gokken tot de herbenoeming van volksvertegenwoordigers lokte in 1948 een tegenreactie uit. In dat jaar werd een grondwettelijk amendement aangenomen dat het verbood dat initiatieven over meer dan één onderwerp gingen.
1949	De wetgever wijzigde de *Elections Code* in 1949 zodat de *legislative counsel* een analyse van 500 woorden moest maken van ieder initiatief. Deze analyse werd op een verspreid pamflet gedrukt, samen met de argumenten voor en tegen het initiatief.
1950	Een grondwettelijk amendement maakte het onmogelijk om aan individuen via een initiatief een publiek ambt toe te kennen. Bij de grondwetsherziening van 1966 werd dit verbod uitgebreid met de bepaling dat geen enkel bedrijf een machtsfunctie mag bekleden.
1957	De vrijheid van de California Secretary of State om de volgorde van amendementen op het stembiljet te plaatsen werd ingeperkt. De volgorde van initiatieven en referenda werd vanaf 1957 bepaald door het moment waarop ze waren goedgekeurd voor plaatsing op het stembiljet.
1966	Tot 1966 gold voor *statutory* en *constitutional initiatives* een handtekeningvereiste van acht procent van het aantal uitgebrachte stemmen tijdens de laatste gouverneursverkiezing. Hoewel de eis van acht procent voor grondwettelijke amendementen gelijk bleef, werd de eis voor *statutory initiatives* verlaagd naar vijf procent van het aantal stemmen tijdens de laatste *gubernatorial election*. Ook werd het indirect initiatief afgeschaft.
1968	Een *statutory initiative* zorgde er voor initiatieven ook tijdens *primaries* op het stembiljet konden worden geplaatst.
1973	De periode om handtekeningen te verzamelen voor een initiatief werd ingekort van twee jaar tot honderdvijftig dagen.
1974	Een nieuwe wet, de *Political Reform Act*, leidde tot veranderingen in initiatiefcampagnes. Zo werden er onder meer eisen aan uitgaven gesteld (later ongeldig verklaard door het gerechtshof) en eisen aan de verslaglegging van uitgaven en de leesbaarheid van initiatiefvoorstellen.
1975	Een amendement had tot gevolg dat de *attorney general* een fiscale impactanalyse van ieder initiatief op het te verspreiden pamflet moest zetten.
1976	De controle van de geldigheid van de opgehaalde handtekeningen voor een initiatief vindt vanaf 1976 plaats op grond van een aselecte steekproef om de werklast te verminderen.
1982	Om onduidelijkheid te vermijden mocht een bepaald administratienummer – bijvoorbeeld *Propostion 13* – voor een initiatief slechts een maal in de twintig jaar van stal worden gehaald.
1989	Ieder pamflet moest vanaf deze tijd iets zeggen over de actuele staatsschuld van Californië. Ook de verwachte financiële gevolgen van een voorliggend initiatief voor de staatsschuld werden benoemd.
1990	De petities voor het ophalen van voldoende handtekeningen moeten een tekst bevatten dat de handtekeningophaler kan worden betaald of dit vrijwillig kan doen. De ondertekenaar heeft het recht te vragen of degene die handtekeningen ophaalt wordt betaald of niet.
1991	Normaal gesproken formuleert de *attorney general* de titel en samenvatting van een initiatief. Een

	wijziging in 1991 veranderde de situatie als blijkt dat de *attorney general* voorstander is van het initiatief. Dan formuleert niet hij maar de *legislative counsel* de titel en samenvatting.
1992	Het pamflet met daarin alle informatie over voorstellen werd vereenvoudigd om het leesbaarder te maken.
1995	Indien enkel argumenten voor of tegen een initiatief zijn uitgedragen gaat men 120 dagen voor de stemming via de media bij burgers op zoek naar argumenten.
1998	De nummering van initiatieven verloopt sinds 1998 via een volgtijdelijk systeem dat elke tien jaar wordt herstart.
2001	De eis dat personen die handtekeningen voor een initiatief ophalen uit dezelfde jurisdictie moeten komen werd ongrondwettelijk verklaard. Nu moeten deze personen enkel over het kiesrecht beschikken.
2002	Personen die handtekeningen verzamelen voor een initiatief moeten verklaren dat ze de handtekeningen alleen ophalen voor een initiatief en niet voor andere doelen.

6.3 Culturele context

Het laatste deel van de Amerikaans/Californische analyse focust op de culturele factor die op al het voorgaande inwerkt. Hierbij staat centraal met welke voorkeuren en overtuigingen gerekend moeten worden, en welke vragen en verwachtingen hieruit voortvloeien. Evenals bij de analyse van Nederland en Zwitserland wordt de basis gelegd met het internationaal-vergelijkend onderzoek van Hofstede in *'Culture's Consequences'*. Nog even in herinnering brengend: Geert Hofstede heeft onderzocht welke mentale programma's mensen in verschillende culturen hebben. Zijn stelling is dat mensen op basis van deze mentale programma's allerlei normen en waarden ontwikkelen die als het ware een uiting zijn van de nationale cultuur. Deze normen en waarden hebben invloed op verschillende sferen in de samenleving. Voor dit onderzoek is vooral de politieke sfeer van belang. Hofstede (2001, pp. xiv-xx) onderscheidt vijf dimensies die het menselijk denken, handelen, voelen en handelen in landen bepalen – zie ook paragraaf 4.3: machtsafstand, onzekerheid vermijden, individualisme contra collectivisme, masculien contra feminien en lange termijn oriëntatie contra korte termijn oriëntatie. Na een korte positionering van de Amerikaanse cultuur op de vijf zojuist genoemde dimensies zal er aandacht zijn voor een aantal ontwikkelingen in Amerika en Californië die van invloed kunnen zijn op de Amerikaans/Californische samenleving in het algemeen en de direct-democratische praktijk in het bijzonder. De vijf dimensies zullen hieronder nogmaals kort worden besproken, net als in de casus Nederland en Zwitserland. De primaire reden hiervoor is dat de hoofdstukken hierdoor afzonderlijk door geïnteresseerden kunnen worden gelezen. De beschrijvingen zijn wel wat korter dan bij Nederland en Zwitserland. Lezers die het beeld van de vijf dimensies nog goed voor ogen hebben zijn wellicht meer gebaat bij de overzichtstabel op de volgende pagina.

Dimensie 1: machtsafstand

Bij deze dimensie gaat het over menselijke ongelijkheid. De dimensie legt bloot in welke mate minder machtige leden van organisaties instituties accepteren en verwachten dat de macht ongelijk is verdeeld. Deze ongelijkheid op veel manieren tot uiting komen. Mensen die leven in een cultuur met een grotere machtsafstand leggen zich makkelijker neer bij het feit dat macht ongelijk verdeeld is, dan mensen die leven in een cultuur met een lage machtsafstand. Om de machtsafstand in samenlevingen te meten construeerde

Hofstede (2001) de Power Distance Index (PDI). Dit is een getal tussen de 0 en 100. Hoe hoger de PDI score des te groter de machtsafstand in een samenleving. De score van Nederlands is 38, die van Zwitserland 34 en die van de Verenigde Staten bedraagt 40. De drie landen bezetten hiermee respectievelijk de veertigste, vijfenveertigste en achtendertigste landenplek van de in totaal drieënvijftig geanalyseerde landen (Hofstede, 2001, p. 87). De score van Amerika is de hoogste in vergelijking met Nederland en Zwitserland. Toch ontlopen de drie landen elkaar op de dimensie machtsafstand nauwelijks. Hun scores zijn laag te noemen, hetgeen wil zeggen dat mensen in die landen over het algemeen machtsrelaties accepteren die consultatief en democratisch van aard zijn. Men ziet elkaar vooral als gelijken, ongeacht de formele machtspositie. De ondergeschikten voelen zich het meest op hun gemak en eisen het recht om bij te dragen aan en kritiek te leveren op de beslissingen van de bovengeschikten. Als dit plaatje over de democratische instituties in Amerika en meer in het bijzonder Californië wordt gelegd, dan lijkt dit beeld overeen te komen met de wijze waarop de Californiërs hun democratisch bestel vorm hebben gegeven. Hoewel het overkoepelend model kan worden geduid als een penduledemocratie zijn er tal van direct-democratische instituties in Californië te vinden die burgers de mogelijkheid geven om op gelijke voet met de formele wetgever besluiten te nemen. Een mogelijke verklaring voor de lage score van Nederland – een land waarin de directe democratie niet in de nationale rechtsorde is geïmplementeerd – kan het bestaan van de consensusdemocratie zijn. Het betrekken van een groot aantal (belangen)groepen in de besluitvorming kan de machtsafstand verkleinen.

Figuur 15: Nederland, Zwitserland en de Verenigde Staten op de dimensies van Hofstede

Dimensie	Score Nederland	Score Zwitserland	Score Amerika	Posities op landenlijst (totaal 53 landen)
Machtsafstand (PDI)	38	34	40	40|45|38
Onzekerheid vermijden (UAI)	53	58	46	35|33|43
Individualisme contra collectivisme (IDV)	80	68	90	4|14|1
Masculien contra feminien (MAS)	14	70	62	51|4|15
Lange termijn oriëntatie contra korte termijn oriëntatie (LTO)*	44	-	29	10|-|17

* Van deze dimensie zijn gegevens van 23 landen beschikbaar; gegevens van Zwitserland ontbreken.

Dimensie 2: onzekerheid vermijden

Onzekerheid is een inherente factor van het leven. Eenieder reageert anders op onzekerheden. Vaak gaat men op zoek naar uitwegen in de vorm van technologie, recht en religie. Ook organisaties reageren op een gelijksoortige wijze door technologie, regels en rituelen te implementeren. Hofstede (2001) concludeert dat culturen met een sterke vermijdingsdrang van onzekerheid een uitgesproken voorkeur hebben voor expliciete regels, over bijvoorbeeld religie of voedsel, en gestructureerde activiteiten. Mensen in culturen met een zwakke onzekerheidsvermijding geven de voorkeur aan impliciete of flexibele regelingen, richtlijnen en informele activiteiten. Dit soort culturen kennen vaak minder bureaucratie en zijn toleranter ten opzichte van afwijkend gedrag (Hofstede, 2001). Om de mate van onzekerheid in een samenleving meetbaar te maken heeft Hofstede (2001) de Uncertainty Avoidence Index (UAI) gemaakt. Net als de Power Distance Index ligt de score op deze index tussen de 0 en de 100. Maar omdat drie landen pas later zijn toegevoegd aan de vergelijking

scoren deze landen hoger dan 100. De Nederlandse UAI score bedraagt 53. Zwitserland en de Verenigde Staten behalen een score van 58 en 46. Zwitserland en Nederland liggen dicht bij elkaar op deze dimensie. Amerika behaalt dus een score die iets lager ligt dan in Nederland en Zwitserland. Hofstede (2001) zegt dat landen die laag scoren op de dimensie van onzekerheid vermijden minder en meer *algemene* wetten en regels. Burgers staan veel positiever tegenover wetgeving en hebben het idee dat deze aan de kant van de burger staat. De landen die laag scoren op de UAI index voelen zich ook minder aangetrokken tot uiterst rechtse politieke partijen, zijn toleranter tegenover immigranten en vinden het veilig om compromissen te sluiten met tegenstanders (Hofstede, 2001, p. 180). Het is lastig om de scores op deze dimensie direct te koppelen aan de direct-democratische instituties in de drie landen. Zwitserland scoort hoger dan Nederland, maar lager dan de Verenigde Staten, terwijl Nederland formeel niet beschikt over zwaarwegende direct-democratische instituties. Toch kan men stellen dat burgers in verschillende Amerikaanse staten veel directe invloed hebben of kunnen hebben op de politiek in de deelstaten. Het in kader 4 geschetste voorbeeld van *Proposition 13* is exemplarisch. Dit volksinitiatief leidde niet alleen tot een drastische verlaging van de belastingen in Californië en later meerdere staten – door velen omschreven als een belastingrevolutie – maar eveneens tot een verandering van de politieke cultuur. Burgers in Californië en andere Amerikaanse staten weten van tijd tot tijd met het instrument een krachtig signaal af te geven richting het bestuur. Dit majoritaire besluitvormingspatroon geeft wel weinig aanleiding tot het sluiten van compromissen met opponenten, een van de kenmerken van lage UAI landen. Hieruit blijkt wederom dat niet alle bevindingen uit het werk van Hofstede (2001) een op een over te nemen zijn.

Dimensie 3: individualisme contra collectivisme

De derde dimensie beschrijft de relatie tussen het individuele en het collectief die prevaleert in een samenleving. Deze relatie kan in de praktijk worden beschouwd door te kijken hoe mensen samenleven. De manier waarop mensen samenleven heeft verschillende implicaties voor waarden en gedragingen van mensen in een cultuur. Van mensen in individualistische culturen wordt verwacht dat ze een eigen individuele persoonlijkheid ontwikkelen, tentoonspreiden en hun eigen voorkeuren kiezen. Mensen in collectivistische culturen worden daarentegen gedefinieerd door en gedragen zich als lid van een lange termijn groep als de familie, een leeftijdscohort of een religieuze groep (Hofstede, 2001). Een samenleving is met andere woorden individualistisch als de banden tussen individuen los zijn: iedereen wordt geacht uitsluitend te zorgen voor zichzelf en zijn of haar naaste familie. In een collectivistische samenleving zijn mensen vanaf hun geboorte opgenomen in sterke, hechte groepen. Om te kunnen bepalen of een land individualistisch of collectivistisch is, en in welke mate, heeft Hofstede (2001) de Individualism Index Value gemaakt. Zoals ook te zien is in tabel 15 haalt Nederland een zeer hoge score van 80 punten op een schaal die loopt van 0 tot 100. Zwitserland (68) scoort beduidend lager op de individualisme index. De Verenigde Staten van Amerika staan helemaal bovenaan de lijst met een score van 90. Het is lastig om een duidelijke reden aan te geven voor de verschillen tussen de landen. Mogelijkerwijs liggen de wortels voor het individualisme in de VS bij de ontstaansgeschiedenis. In paragraaf 6.2 is bij deze geschiedenis stilgestaan. De eerste bewoners van Amerika waren vluchtelingen die Europa hadden verlaten vanwege een onderdrukking op grond van hun geloofsovertuiging. Hierdoor werd de

VS al snel een smeltkroes van allerlei verschillende mensen, culturen en geloofsovertuigingen. In Amerika konden deze mensen zichzelf zijn. Je ziet dan ook dat de vrijheid van mensen om te doen wat ze willen een van de belangrijkste ontstaanspijlers van de VS is. Deze vrijheid heeft wellicht tot een grote mate van individualisme geleid. Verschillende culturen en levensopvattingen betekenen immers ook diametrale opvattingen over normen en waarden en weinig onderlinge overeenkomsten en verbanden. In politieke systemen in individualistische culturen wordt verwacht dat de individuele belangen prevaleren over collectieve belangen. Competitie en concurrentie in een vrije markt setting worden gestimuleerd. De politieke macht wordt, aldus Hofstede (2001), uitgeoefend door kiezers en niet zozeer door belangengroepen. Het individualisme komt in Californië sterk tot uiting in de direct-democratische instituties. Net als in Zwitserland zorgt het sterk tot uiting komende initiatief voor een hoge mate van individualistische expressie in Californië. Het blijft opmerkelijk dat Nederland hoger scoort op de IDV index, ondanks het veelvuldig gebruik van het initiatief in Zwitserland en de verbondenheid met allerlei maatschappelijke organisaties.

Dimensie 4: masculien contra feminien

Het verschil tussen man en vrouw wekt bepaalde reacties en gedragingen op in een samenleving. Een van de fundamentele vragen is welke implicaties de biologisch bepaalde verschillen zouden moeten hebben voor de emotionele en sociale rollen van de geslachten. De analyse van Hofstede (2001) toont aan dat de waarde die mensen hechten aan feminiene doelen contra masculiene doelen varieert tussen landen en beroepen. Het is niet zo dat vrouwen per definitie vrouwelijke waarden in een samenleving belangrijk vinden, en mannen per definitie mannelijke waarden (Hofstede, 2001, p. 279). Daarom kan de dichotomie masculien en feminien beter op samenlevingsniveau worden bezien. In een samenleving die masculien is overheersen vooral masculiene waarden en zijn de sekserollen duidelijk gescheiden: mannen worden geacht assertief en hard te zijn en gericht op materieel succes. De vrouwen behoren daarentegen bescheiden en teder te zijn en vooral gericht op de kwaliteit van het bestaan. In een feminiene samenleving overheersen vooral feminiene waarden én overlappen de sekserollen elkaar: zowel mannen als vrouwen worden geacht teder te zijn en gericht op de kwaliteit van het leven (Hofstede, 2001, p. 297). Door meerdere vragen uit de IBM-vragenlijst te combineren kon Hofstede (2001) de Masculinity Index (MAS) ontwikkelen. Deze index bestaat uit een getal tussen de 0 en 100 en meet de mate van masculiniteit in een samenleving. Hoe hoger de score, hoe masculiener de dominante normen en waarden in een samenleving, en hoe duidelijker de scheiding tussen de sociale sekserollen. De score van Nederland is 14, die van Zwitserland 70 en die van de Verenigde Staten 62 (Hofstede, 2001, p. 286). Nederland is dus erg feminien, Zwitserland zeer masculien en de VS zit hier tussenin, maar bevindt zich nog steeds aan de masculiene kant van de medaille. Een van de onderscheidende kenmerken in masculiene samenlevingen is dat mannen vaak belangrijke beslissingen nemen, terwijl vrouwen op de achtergrond blijven (Hofstede, 2001, p. 312). Dit beeld wordt bevestigd wanneer wordt gekeken naar het kiesrecht voor mannen en vrouwen in Californië. Pas in het jaar 1911, na een overwinning van de *Progressives*, werd middels een grondwettelijk amendement besloten tot de invoering van het kiesrecht voor vrouwen. Er bestaan nog andere verschillen in politieke mores tussen masculiene en feminiene landen. Culturen met een lage MAS waarden vinden een

verzorgingsstaat ideaal, culturen met een hoge MAS score een samenleving die is gericht op presteren. De laatste is het geval in de Verenigde Staten.

Dimensie 5: lange termijn contra korte termijn oriëntatie

Deze vijfde en tevens laatste dimensie is pas in de tweede herziene versie van *'Culture's Consequences'* toegevoegd en gebaseerd op onderzoek in China. De lange termijn contra korte termijn oriëntatie dimensie beschrijft de 'tijdshorizon' van een samenleving ofwel het belang dat wordt gehecht aan de toekomst contra het verleden en heden. Samenlevingen met een primaire focus op de lange termijn hechten veel waarden aan acties en houdingen die effect hebben op de toekomst, zoals volharding, spaarzaamheid en schaamte. Samenlevingen die zijn gericht op de korte termijn hechten meer waarde aan acties en houdingen die zijn beïnvloed door het verleden of het heden, zoals normatieve uitspraken, stabiliteit, het beschermen van het eigen 'gezicht', respect voor traditie en de wederkerigheid van groeten, gunsten en geschenken (Hofstede, 2001, p. 359). Op grond van meerdere vragenlijsten kwam Hofstede (2001) tot de lange termijn oriëntatie index (LTO). De scores werden op een getal tussen de 0 en 100 gezet door middel van een lineaire transformatie. Omdat China pas aan de vergelijking werd toegevoegd toen de schaal al af was, komt de score van China boven de 100 uit. Nederland krijgt op basis van het model een score van 44 toebedeeld. Van Zwitserland zijn geen gegevens beschikbaar. De score van Amerika op de LTO schaal bedraagt 29. Op de landenvergelijkingslijst scoort Nederland gemiddeld en de Verenigde Staten laag. De LTO index heeft volgens Hofstede (2001) implicaties voor verschillende sferen in de samenleving. Zo zouden kinderen in culturen met een lage LTO score vooral tolerantie en respect ten opzichte van andere mensen moeten leren. In landen met een hoge LTO waarde zouden kinderen vooral spaarzaamheid moeten leren. Bij deze dimensie besteedt Hofstede (2001) geen aandacht aan de gevolgen voor de politiek. Dit maakt het gebruik van deze dimensie voor dit onderzoek lastiger. Men zou wel de nu volgende redenering kunnen toetsen. Met het referendum en initiatief hebben burgers een machtig middel in handen om snel veranderingen in een samenleving te bewerkstelligen. Als burgers vinden dat er iets moet veranderen kunnen ze zelf actie ondernemen, handtekeningen verzamelen en een issue op het stembiljet plaatsen. Een simpele meerderheid is vaak voldoende om een maatregel aan te nemen. Maatregelen in het representatieve stelsel doen er vaak veel langer over voordat ze worden aangenomen. Hier gaat een proces van consultatie, compromis en wikken en wegen aan vooraf. Vaak wordt gezegd dat dit ontbreekt bij een referendum (zie Steur, 2005; Butler & Ranney, 1994).

Veranderingen en uitdagingen voor de Californische direct-democratische instituties

Hierboven is met enkele pennenstreken een globaal overzicht gegeven van de belangrijkste Amerikaanse culturele kenmerken en hun implicaties voor meerdere maatschappelijke sferen. Hoewel nationale culturen volgens Hofstede (2001, p. 34) in de tijd extreem stabiel zijn kunnen ze gedurende de loop der tijd toch veranderen. Veranderingen in een cultuur worden vaak veroorzaakt door zaken van buitenaf in de vorm van natuurkrachten of menselijk handelen: handel, veroveringen, economische of politieke dominantie en niet op de laatste plaats technologische ontwikkelingen en doorbraken (Hofstede, 2001, p. 34). Vrijwel ieder land staat

bloot aan veranderingsdruk, zo ook de Verenigde Staten en meer in het bijzonder Californië. Om niet te veel uit te wijden en heel Amerika erbij te betrekken, wat niet het doel van dit onderzoek is, ligt de focus op de veranderingsdruk op het direct-democratische instrumentarium in de deelstaat Californië. Voorop zij gesteld dat er maar zeer weinig mensen zijn die de directe democratie in Californië willen afschaffen. Het referendum, initiatief en *recall* – de direct-democratische trias – zal een permanente deel blijven uitmaken van de politieke cultuur in Californië. De belangrijkste reden voor deze aanname is gelegen in het bestaan van zwakke politieke partijen in de deelstaat (Lee, 1978, p. 118). Partijen spelen nauwelijks een rol. Het gaat meer om leiderschap en de poppetjes in de Californische politiek. Daarnaast hebben de Californiërs dankzij de dominantie van *Southern Pacific* van de economie en politiek door omkoping, fraude, afpersing, ontvoering en pogingen tot moordaanslagen een soort van ingebouwde kritische houding ten opzichte van de overheid ontwikkelt. De direct-democratische trias geeft burgers de macht om het deelstatelijk bestuur scherp in de gaten te houden, aan de noodrem te trekken als dat moet, en zelf de handen uit de mouwen te steken als de wetgever dit nalaat. Vanuit democratisch perspectief is het daarnaast ook lastig een beeld te vormen van Californië zonder de directe trias. Het democratisch proces zou er immers minder 'democratisch' op worden. Er zullen weinig tot geen bestuurders zijn die dit willen proberen. De enigen die de directe democratie weer af kunnen schaffen zijn de Californische kiesgerechtigden. Het ziet er niet naar uit dat zij dit zullen doen.

Hiermee is niet gezegd dat er geen discussies zijn over de toekomst van de directe democratie. In Californië wordt vrijwel continue nagedacht over het aanpassen van de directe democratie. De meeste aandacht gaat hierbij uit naar het initiatiefproces. Volgens het *Center for Governmental Studies* (2008) hebben gedurende de laatste vijftien jaar verschillende publieke leiders, belangengroepen en commissies aanbevelingen gedaan ten aanzien van het initiatiefproces. Tevens heeft de wetgever heeft verschillende wijzigingen voorgesteld, waarvan de meeste door het volk zijn afgeschoten. In 1992 verschenen een belangrijk rapport van het *Center for Governmental Studies* en de *California Commission on Campaign Financing*. Die commissie deed dertig aanbevelingen om het initiatiefproces te verbeteren, kijkend naar alle aspecten van het initiatiefproces; van het opstellen van het voorstel, het verzamelen van handtekeningen tot de financiering van campagnes. Sinds 1992 zijn er ook andere groepen geweest die het initiatiefproces hebben geanalyseerd en wijzigingsvoorstellen hebben gedaan. Onder hen een groep genaamd *Citizen's Commission on Ballot Initiatives* van voormalig deelstatelijk parlementslid Jim Costa (1994), de *California Constitution Revision Commission* van voormalig senator Lucy Killea (1996) en de *League of Women Voters* (1999). Meer recentelijk, in 2000, deed een commissie onder leiding van voormalig *speaker* van het Californisch parlement Bob Hertzberg onderzoek naar manieren om het initiatiefproces te verbeteren. Bob Herzberg verwoordde de zorgen van de commissie als over het initiatiefproces als volgt:

'Those who gave California's voters this powerful tool for reform would have a hard time recognizing the initiative process we know today, where powerful interests clutter the ballot with contradictory proposals incapable of passing constitutional muster. I want to find ways to restore public confidence in the process.' (in Center for Governmental Studies, 2008, p. 53).

Het rapport van de commissie-Hertzberg verscheen in januari 2002. In het rapport waren verschillende conclusies opgenomen over hoe het initiatiefproces te hervormen. De belangrijkste aanbeveling was de introductie van een *indirect* initiatiefproces in Californië. Geen van de aanbevelingen werd overgenomen en geïmplementeerd. In 2005 en 2006 werden eveneens voorstellen tot aanpassing van het proces gedaan door de *League of Women Voters*. Die voorstellen gingen over het gebruik van dezelfde taal als gebruikt in de samenvatting van de *attorney general*, een verdubbeling van de tijd om handtekeningen op te halen (van 150 naar 365 dagen) en het instellen van het indirect initiatiefproces in Californië. Geen enkele aanbeveling werd doorgevoerd (Center for Governmental Studies, 2008, pp. 52-53).

Het *Center for Governmental Studies* (2008, p. 54) concludeert dat het initiatiefproces in Californië op een kruispunt is beland. De problemen met het instrument zijn de laatste decennia alleen maar gegroeid. Zo zijn de kosten voor initiatiefproces enorm gestegen (zie ook Lunsing, 2008). Enkel nog gefortuneerde belangengroepen en personen beschikken over voldoende middelen om een initiatief op het stembiljet te krijgen. Speciale belangengroepen zijn bereidt om grote bedragen uit te geven om hun zaak via het initiatief er door te drukken. Hierdoor dragen zij bij aan het soms grote aantal vragen die op de kiezers worden getorpedeerd en overvloeden ze het systeem met dollars, consultants en campagnespecialisten. Men is in Californië voor de vorming van beleid steeds meer afhankelijk geworden van het initiatief. Wetten en regels over tal van onderwerpen moeten eerst goedgekeurd worden door de kiezer. Dit kan het beleidsproces erg vertragen. Daarom zullen er de komende tijd in Californië nog veel discussies worden gevoerd over de direct-democratische praktijk. Er zijn echter geen signalen binnen de culturele context te ontdekken die in de richting wijzen van het afschaffen van het systeem.

6.4 Terugblik op de casus Californië

Deze laatste paragraaf is een korte terugblik op al het voorgaande in dit hoofdstuk. De belangrijkste bevindingen van de Zwitserse casus komen puntsgewijs aan bod. Dit komt de leesbaarheid en het overzicht van dit onderzoek ten goede.

Amerika: pendule-, consensus-, kiezers- én participatiedemocratie

Net als bij de analyse van Nederland en Zwitserland is als eerste ingezoomd op de democratische constellatie in Amerika. Voor deze analyse is gebruik gemaakt van de democratiematrix van Hendriks (2006) in combinatie met het werk van Lijphart (1999) getiteld *'Patterns of Democracy'*. Binnen de Amerikaanse democratische praktijk komen alle democratievormen tot uiting. Er dient wel een verschil te worden gemaakt tussen majors en majors in de democratie van de VS. De major van de Amerikaanse democratie is de penduledemocratie. Daarnaast ziet men, afhankelijk van waar men kijkt, ook andere vormen. Dit hoofdstuk richtte zich op de Amerikaanse deelstaat Californië. Naast de penduledemocratie komt in Californië de kiezersdemocratie sterk naar voren. De verbinding tussen de pendule- en kiezersdemocratie wordt door Hendriks (2006, p. 159) benoemt als de *gematigde civic culture*.

Referendumpraktijk VS contra Californië

Niet in alle vijftig staten van Amerika is men bekend met de instituties van de directe democratie. Uit dit onderzoek blijkt dat vierentwintig[28] staten het referendum hebben ingevoerd. Eveneens vierentwintig staten – let op dit zijn niet precies dezelfde staten – zijn bekend met het direct-democratische instrument genaamd het initiatief. Een verdere onderverdeling wijst uit in achttien staten een initiatief over een grondwettelijk amendement kan worden aangevraagd. In eenentwintig staten bestaat de mogelijkheid tot een volksinitiatief over 'normale' wetgeving. Verreweg de meeste staten maken gebruik van het directe initiatiefproces. Dit wil zeggen dat de wetgever niet eerst een oordeel hoeft uit te spreken over een initiatief. Als aan alle formele vereisten is voldaan kan het buiten de wetgever om aan het volk worden voorgelegd in een stemming.

Wanneer de focus wordt verlegd naar de Californië ontstaat het nu volgende beeld. Directe democratie in de deelstaat Californië kan worden verdeeld in drie hoofdvormen, ook wel de trias van de directe democratie genoemd. De eerste direct-democratische vorm is het *referendum*. Deze categorie valt verder uiteen in een *constitutional* en *popular referendum*. Een *constitutional referendum* wordt aangevraagd door de wetgever en gaat over een grondwettelijke wijziging in de deelstatelijke of federale grondwet. Het *popular referendum* stelt burgers in staat om, na het ophalen van voldoende handtekeningen, een referendum aan te vragen over een actie, wet of uitgave van het deelstatelijk bestuur/wetgever. De tweede vorm van directe democratie is het *initiatief*. Het initiatief valt weer uiteen in het *constitutional initiative* en het *statutory initiative.* Burgers kunnen, mits voldoende handtekeningen, een referendum aanvragen over de wijziging van de deelstatelijke grondwet, een *constitutional initiative*. Als gelijk over het voorstel wordt gestemd is er sprake van een *direct initiative*; als de wetgever het voorstel mag overwegen en mogelijk aannemen is het een *indirect initiative*. Indirecte initiatieven komen sinds 1966 niet meer voor in Californië. Een *statutory initiative* is een volksstemming over de invoering van een stuk wetgeving na het verzamelen van voldoende handtekeningen onder de kiesgerechtigde bevolking. De derde en tevens laatste direct-democratische hoofdvorm is de *recall*. Dit instrument geeft Californiërs de mogelijkheid om gekozen volksvertegenwoordigers voor het aflopen van hun ambtstermijn terug te roepen en te vervangen door iemand anders. Een recent voorbeeld van een *recall* vond plaats in 2003. In dat jaar werd de toenmalige gouverneur van Californië, Gary Davis, vervangen door voormalig Hollywoodacteur Arnold Schwarzenegger.

De drie direct-democratische hoofdvormen worden geregeld ingezet in Californië. Tussen 1912 en 2011 zijn vijfenzestig referendumpogingen ondernomen. Uiteindelijk zijn zevenenveertig referenda daadwerkelijk gehouden. Achtentwintig referendumvoorstellen werden verworpen door de kiezers; negentien voorstellen werden aangenomen. Het gebruik van het initiatief ligt vele malen hoger dan dat van het referendum. Naar schatting 1.657 maal is geprobeerd een initiatiefvoorstel op het stembiljet te plaatsen. In 348 gevallen werden voldoende handtekeningen opgehaald voor een stemming. Uiteindelijk zijn 116 voorstellen aangenomen; 227 initiatieven werden door kiezers verworpen. In drie gevallen werd een stemming door een gerechtshof

[28] Er dient wel rekening te worden gehouden met het feit dat alle staten behalve Delaware bepalingen kennen aangaande wijzigingen in de deelstatelijke of federale grondwet.

voorkomen en negenentachtig initiatieven werd door de indieners nog voor de stemming ingetrokken. In de periode tussen 1913 en 2011 heeft men 154 keer geprobeerd een publieke ambtsdrager of volksvertegenwoordiger voortijdig terug te roepen. Slechts negen maal wisten de indieners van het voorstel aan alle formele vereisten te voldoen. Vier gezagsdragers werden herroepen, vijf maal ontsprong een gezagsdrager de dans.

Land of the free and the home of the brave

Verschillende historische ontwikkelingen en omstandigheden zijn van invloed geweest op het ontstaan van het democratische model in de VS. In dit onderzoek zijn de vier belangrijkste zaken besproken. Ten eerste gaat het daarbij om de onafhankelijkheidsstrijd tegen de Britten die uiteindelijk eindigde in de Onafhankelijkheidsverklaring van de hand van de Founding Fathers. De twee omstandigheid is de Verlichting. De ideeën van de Verlicht hebben grote invloed gehad op de Founding Fathers en zodoende op de democratische instituties in de Verenigde Staten. Zo is het idee van de Trias Politica afkomstig uit de periode van de Verlichting. De vorming van de losse staten tot één federale natiestaat is de derde relevante factor voor de ontwikkeling van het Amerikaanse democratische model. De vierde en laatste factor, belangrijk voor de ontwikkeling van de directe-democratie in Amerika, is Zwitserland. De Amerikanen hebben veel onderzoek gedaan naar de directe democratie in Zwitserland. Veel van Zwitserse direct-democratische instituties zijn in een aantal deelstaten ingevoerd.

Wanneer de focus wordt verlegd naar de omstandigheden belangrijk voor de ontwikkeling van de directe democratie in Californië zijn vier woorden van belang: *Southern Pacific* en *Progressive Movement*. Kortweg komt het er op neer dat het spoorwegbedrijf *Southern Pacific* de economie en politiek van Californië gedurende een lange tijd wist volledig wist te domineren. Om de macht vast te houden maakte het bedrijf gebruik van omkoping, fraude, ontvoeringen en zelfs pogingen tot moord. Deze duistere praktijken riepen verzet op bij een aantal mensen. Van de Republikeinse partij splitste zich een groep af die bekend stond als de *Progressives*. De *Progressives* hadden twee speerpunten: het monopolie van *Southern Pacific* en de corruptie binnen de overheid. Door de introductie van direct-democratische instituties hoopten de *Progressives* corruptie bij de overheid een halt toe te kunnen roepen en de invloed van bedrijven op het politieke proces te verminderen. Na het openbaar worden van de immense fraude binnen de overheid en de rechtszaken die hierop volgden nam de steun voor de plannen en ideeën van de *Progressives* toe. In 1911 werd een *Progressive*, Hiram Johnson, tot gouverneur van Californië gekozen. Zijn partij had tevens een meerderheid in de beide Kamers van het Californische parlement. Onder leiding van Johnson werden tal van veranderingen doorgevoerd. Het initiatief, referendum en *recall* werden in de Californische rechtsorde geïmplementeerd, de rol van de lokale overheid werd versterkt, vrouwen kregen stemrecht en het werd mogelijk om corrupte rechters te ontslaan. Sinds die tijd zijn de drie direct democratische instituties niet meer grondig gewijzigd. Er hebben zich vooral procedurele wijzigingen voorgedaan. De enige uitzondering is de afschaffing van het indirect initiatief in 1966. De procedurele wijzigingen zijn onder meer: de inperking van de tijdsperiode om voldoende handtekeningen voor een referendum of initiatief op te halen, de plaatsing van initiatieven op het

stembiljet tijdens een *primary* en een financiële impactanalyse van een initiatief voor de begroting van de staat.

Vooral druk op hervorming van de democratische trias

Aan de hand van het werk van de Nederlandse wetenschapper Geert Hofstede in *'Culture's Consequences'* is de Amerikaanse culturele context geanalyseerd. Hofstede stelt dat mensen door hun omgeving mentaal worden geprogrammeerd. Deze mentale programma's bevatten en component van de nationale cultuur. De programma's komen het beste tot uiting in de waarden die mensen in verschillende landen hebben. Hofstede (2001) onderscheidt vijf dimensies die het handelen van mensen in culturen bepalen: machtsafstand, onzekerheid vermijden, individualisme contra collectivisme, masculien contra feminien en lange termijn oriëntatie contra korte termijn oriëntatie. Uit de analyse van Hofstede komt naar voren dat de Verenigde Staten van Amerika sterk individualistisch en masculien is. Op de dimensie machtsafstand scoort Amerika laag, evenals op de dimensies onzekerheid vermijden en de lange termijn oriëntatie. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat de drie contexten in Californië niet in evenwicht zijn. De directe democratie bestaat dit jaar nog maar officieel honderd jaar in Californië. De democratie weet binnen de contexten effectiviteit aan legitimiteit te paren. De directe democratie is een gemeen goed in de westelijke staat. Die zullen niet snel verdwijnen. Dit wil niet zeggen dat het alleen maar *pais en vree* is. Meerdere commissies en onderzoeksinstituten pleiten al jaren voor een aanpassing van de instituties der directe democratie. Het voornaamste probleem waarop wordt gewezen is dat het grote geld het initiatiefproces domineert. Pas als je beschikt over een grote zak met geld kun je iets voor elkaar krijgen. Daarnaast moet het bestuur voor veel beleidsveranderingen eerst het volk raadplegen. Dit kost veel tijd. Velen vinden het dan ook tijd worden dat de instituties worden gemoderniseerd en weer in de handen van het volk komen. Voor wie meer wil lezen over de problemen met de directe democratie in Californië en mogelijke oplossingen kan terecht bij het 402 pagina's tellende rapport van het *Center for Governmental Studies* uit 2008 getiteld *'Democracy by Initiative: Shaping California's Fourth Branch of Government*.

7. Welke elementen uit de geanalyseerde internationale referendumpraktijken zijn realistisch voor de Nederlandse referendumpraktijk?

Dit is het concluderend hoofdstuk van het onderzoek. Voordat een antwoord zal worden geformuleerd op de in hoofdstuk twee geformuleerde hoofdvraag zal eerst stil worden gestaan bij een aantal additionele conclusies en bevindingen die rechtstreeks voortvloeien uit de analyses van dit onderzoek. Voor het overzicht en teneinde niet al te veel te hoeven herhalen zullen de bevindingen en conclusies puntsgewijs aan bod komen en worden behandeld.

7.1 Enkele conclusies vooraf

Conclusie 1: kritiek en aanvulling op de referendumdefinitie van Piet Gilhuis

In hoofdstuk drie stond de vraag centraal wat een referendum is. Een rondgang langs de Nederlandse literatuur over het referendum liet zien dat Nederlandse auteurs – denk bijvoorbeeld aan Philip van Praag (1993) en Henk Koning (1995) – zonder enige gezonde wetenschappelijke aarzeling aanhaken bij de definitie van Piet Gilhuis uit zijn Leidse proefschrift. Deze definitie luidt als volgt:

'Een referendum is een institutie op grond waarvan een besluit dat door een staatsorgaan is genomen of wordt overwogen met betrekking tot een bepaalde zaak, tot voorwerp van een volksstemming wordt gemaakt.' (Gilhuis, 1981, p. 28).

Op het eerste gezicht is er niets mis met deze definitie. De omschrijving betekent dat bij een referendum de bevolking pas een rol kan spelen nadat een besluitvormingsproces door een staatsorgaan in gang is gezet. Met het referendum hebben burgers de gelegenheid om zich uit te spreken over een voorgenomen besluit. Met deze definitie distantieert Gilhuis zich duidelijk van het volksinitiatief, waarbij de bevolking zelf een onderwerp op de politieke agenda kan plaatsen en een volksstemming over het gevraagde onderwerp kan afdwingen. Volksinitiatieven zijn in Nederland per wet verboden. De volksvertegenwoordigers stemmen immers zonder last. Concreet betekent dit dat een vertegenwoordiger zich niet mag laten opdragen in een stemming een bepaald standpunt in te nemen. Een volksvertegenwoordiger moet op basis van eigen inzichten en overtuigingen een oordeel vellen over een bepaald voorstel. Daarnaast heeft een volksvertegenwoordiger het recht om een besluit te nemen zonder daar eerst over te delibereren met iemand uit zijn of haar achterban. Dit geldt zowel voor vertegenwoordigers op nationaal, provinciaal als lokaal niveau. Op dit punt bevindt zich de crux in de door Gilhuis gebezigde definitie. In veertien Nederlandse gemeenten bestaat de mogelijkheid tot een referendum over een gemeentelijk besluit op voorstel van de burgers (raadgevend referendum). Drie gemeenten – Amsterdam, Nijmegen en Oosterhout – kennen de mogelijkheid tot een referendum over een voorstel dat burgers zelf hebben geformuleerd (Sietsma et al., 2008, p. 24). Weliswaar gaat het in Amsterdam, Nijmegen en Oosterhout formeel om het raadgevend referendum, maar de strekking is duidelijk, het vertoont al veel uiterlijkheden van een volksinitiatief. Dit laat zien dat burgers op lokaal niveau soms in staat om aan te geven dat zij een initiatief willen nemen tot het houden van een raadplegend referendum over een door de

raad te nemen besluit. Deze noviteit verdient het om te worden opgenomen in de Nederlandse referendumdefinitie, omdat het duidelijk de toegenomen formele invloed van burgers op de politieke besluitvorming laat zien. De definitie die ik voorstel is de volgende:

'Een referendum is een institutie op grond waarvan een besluit dat door een staatsorgaan is genomen of wordt overwogen met betrekking tot een bepaalde zaak, door kiesgerechtigde burgers of een staatsorgaan tot voorwerp van stemming wordt gemaakt.'

De oplettende lezer zal zich afvragen of met deze gefacelifte definitie het onderscheid tussen het referendum en volksinitiatief is komen te vervagen. Dit is niet het geval. Deze definitie laat het wezenlijke onderscheid tussen het referendum en volksinitiatief in stand. De definitie gaat immers niet in op de vraag wat er vervolgens na zo'n stemming gebeurd; of het bestuur de uitslag van het referendum volgt of niet. De definitie stelt alleen dat niet enkel een staatsorgaan een referendum kan uitschrijven. Ook kiesgerechtigde burgers zijn in staat om een besluit met betrekking tot een bepaalde zaak tot voorwerp stemming te maken. De huidige Nederlandse wetgeving staat het niet toe dat burgers zelf besluiten nemen. Daarom kan het supplement 'kiesgerechtigde burgers' niet worden toegevoegd aan het eerste deel van de definitie *'… een besluit dat door een staatsorgaan is genomen…'*. Hiervoor moet eerst iets worden veranderd aan artikel 50 en artikel 67 lid 3 van de grondwet. De hernieuwde definitie laat duidelijk zien dat de invloed van burgers op de besluitvorming in sommige provincies en gemeenten is toegenomen.

Conclusie 2: vitaal referendum of vitaliserend referendum!?
Een van de aangehaalde methoden in hoofdstuk twee was die van het 'vitaal referendum'. De aldaar geponeerde definitie was:

'Een vitaal referendum is een referendum dat verschillende referendumvormen én democratievormen combineert op een wijze die creatief én contingent is en die aldus effectiviteit aan legitimiteit weet te paren.'

Om te kunnen analyseren of een referendum als *'vitaal'* kan worden geoormerkt werd gekeken naar drie contexten die op elkaar inwerken en elkaar wederzijds beïnvloeden. Deze drie contexten, ontleend aan het werk van Hendriks (2006) in *'Vitale democratie'* zijn de *democratische constellatie*, de *situationele setting* en de *culturele factor*. Pas wanneer deze drie contexten in samenhang worden bezien kunnen valide uitspraken worden gedaan over een eventuele aanpassing van de referendumpraktijk in Nederland door bijvoorbeeld de implementatie van een specifieke referendumvorm in de Nederlandse rechtsorde. Een important uitgangspunt bij een dergelijke analyse is, aldus Hendriks (2006, p. 173), dat de analyse voor iedere casus afzonderlijk dient te worden gemaakt. Ervaringen uit het ene systeem kunnen nooit onverkort en onveranderd worden overgeplaatst naar het andere. Hervormers uit het ene systeem kunnen – mits ze oog hebben voor relevante overeenkomsten én verschillen – wel van elkaar leren. Verderop in de conclusie is er aandacht voor de

relevante overeenkomsten en verschillen. Hier gaat de aandacht uit naar de vraag of een *vitaal referendum* wel bestaat.

De beschrijvingen en analyses van de referendumpraktijken in Nederland, Zwitserland en Californië laten een gemêleerd beeld zien. In Nederland komen zo af en toe lokale referenda voor op lokaal niveau. De Zwitsers maken veel vaker gebruik van het referendum en volksinitiatief. De Californiërs maken zeer vaak gebruik van het initiatief en iets minder van het referendum. De Zwitserse en Californische direct-democratische instituties zijn niet perfect, zo was eerder te lezen. Vooral het initiatief in Californië krijgt het soms zwaar te verduren. Het zou verworden zijn tot een exclusief instrument van machtige lobbygroepen en welgestelde personen. Mediacampagnes en consultants zouden een te zware stempel drukken op het proces. Het referendum en initiatief lijken wat dit betreft net op een democratie. Een democratie is ook niet perfect en heeft constant onderhoud nodig, zo is in dit onderzoek eens te meer aangetoond. Het is niet waarschijnlijk dat dé perfecte referendumvorm of dé perfecte democratievorm ooit gevonden zullen worden. De referendumpraktijk in de onderzochte landen laat zien dat dit een haast een utopie is. Hiermee is niet gezegd dat het referendum mijns inziens geen positieve bijdrage kan leveren aan de democratie of de samenleving. Ik stap daarom af van het idee van een *vitaal referendum*. In plaats daarvan zou ik liever de term *vitaliserend referendum* willen gebruiken.

Met de term *vitaliserend referendum* doel ik op het feit dat een referendum een positieve aanvulling is op de (onderzochte) democratieën. Het referendum stelt burgers in staat om zich direct een oordeel te vormen over een bepaald issue. Het vergroot de betrokkenheid van burgers bij de politiek. Burgers kunnen aan de noodrem trekken als de volksvertegenwoordiging tot een besluit over gaat waar men het niet mee eens is. Natuurlijk moeten de nadelen van het referendum zeer serieus worden genomen. Maar de analyses van Californië en Zwitserland laten vrijwel onomstotelijk zien dat het referendum iets wezenlijks toevoegt aan een democratie. Het referendum sluit aan bij de veranderende cultuur in veel Westerse landen. Burgers willen niet langer bevoogdend en bedisselend worden benaderd, maar zelf iets in de pap te brokkelen hebben. Een referendum geeft burgers de handvatten om hun eigen normen, waarden en opvattingen aan het voetlicht te brengen. De politieke wil om het referendum op nationaal niveau in te voeren ontbreekt vooralsnog bij de gevestigde macht in Nederland. Deze discussie staat los van de vraag hoe en welke referendumvormen men dan zou moeten hanteren. Dit onderwerp staat nog vol open ter discussie. Sommige referendumvormen gedijen beter in een bepaalde context dan anderen. Ik geef verderop een eerste aanzet voor de casus Nederland.

Conclusie 3: referendumterminologieën unite!

De vraag wat een referendum is kwam in hoofdstuk drie aan de orde. Zojuist is al uitgebreid ingegaan op de definitie van wijlen Piet Gilhuis, voormalig decaan van de Tilburgse rechtenfaculteit en hoogleraar staats- en bestuursrecht. Een opmerkelijk punt uit dat hoofdstuk wil ik hier nog uitlichten. Het gaat om de volgende uitspraak van Suski (1993, p. 10) '*there exists no universal referendum terminology*'. Ik ben het namelijk wel en niet eens met de uitspraak van Suski. Het klopt dat er inderdaad geen universele referendumterminologie

bestaat. Ieder land – ik put hier uit mijn beschrijving van Nederland, Zwitserland en Californië – gebruikt zijn eigen terminologieën om nadere invulling te geven aan 'het referendum' of 'het volksinitiatief'. In Zwitserland kent men bijvoorbeeld het volksinitiatief voor een gedeeltelijke herziening van de grondwet (precies geformuleerd), het volksinitiatief voor een gedeeltelijke herziening van de grondwet (in algemene termen geformuleerd), het facultatief referendum over internationale verdragen, het algemeen volksinitiatief enzovoorts. Californië benoemt haar direct-democratische instituties onder meer als volgt: *constitutional amendment initiative, direct statutory initiative* en *popular referendum*. De gebezigde terminologieën verschillen dan wel van elkaar, maar zeggen eigenlijk ook hetzelfde. Wanneer men dieper graaft in de betekenis en de werking van al deze referendum- en initiatiefvormen blijkt dat er wel degelijk lijnen te trekken zijn in de definities. Vandaar ook dat in hoofdstuk drie het referendum is beschreven op grond van het onderscheid in de juridische werking, rechtsgrondslag, het moment waarop het referendum wordt gehouden, het onderwerp van het referendum en het gebied waarin het referendum wordt gehouden. Dit begrippenkader dekt de lading van ieder referendum. Wanneer in stukken gesproken wordt over 'het referendum' of een specifieke referendumvorm in een land kan men het beste dit begrippenkader gebruiken om zo transparant mogelijk weer te geven waar men het over heeft. Maar al te vaak is het zelfs voor ingewijden in de referendummaterie lastig te doorgronden over wat voor soort referendum of initiatief wordt gesproken in artikelen, boeken of de media. Een heldere en functionele onderverdeling van referendumvormen en het consequent gebruik hiervan zal veel verduidelijken.

Conclusie 4: voor- en nadelen: het beste van twee werelden willen

Eveneens in hoofdstuk drie werden de voor- en nadelen van het referendum behandeld. Uit dat overzicht van voor- en nadelen kan worden geconcludeerd dat die elkaar in evenwicht houden. Tegenover ieder argument voor het referendum kan wel een argument tegen het gebruik van het referendum en dus voor het gebruik van het representatieve stelsel worden geplaatst. Zoals ook verwoord in de betreffende hoofdstuk kan niemand op basis van die argumenten echt honderd procent voor of tegen het gebruik van het referendum zijn. Deze 'argumentele spagaat' waarin het referendum zich bevindt, zorgt voor een sterke mate van politisering van het onderwerp. Politieke partijen kunnen zich gemakkelijk ingraven op hun ideologische scheidslijnen. Hiermee verwordt het referendum tot een soort stroman voor de expressie van partij fundamentele waarden. Voorstanders zullen vooral de zegeningen van het referendum benadrukken (zoals de directe expressie van de volkswil, de vergroting van politieke controle, de mogelijkheid voor minderheden om een meerderheid te worden, de uitschakeling van prestigeoverwegingen en machtsfactoren en de ontwikkeling van menselijk potentieel), de tegenstanders zullen vooral wijzen op de nadelen (geen afweging van meerdere belangen, gebrek aan bescherming van minderheden, het weglopen voor politieke verantwoordelijkheden door volksvertegenwoordigers, mogelijk geen zuivere stemmotieven en de simplificering en isolering van complexe politieke vraagstukken). Beide kampen hebben in beginsel gelijk. De oplossing voor dit duivelse dilemma ligt echter voor handen. Een combinatie van beide modellen; het representatieve en direct-democratische model. Hierdoor kan men het beste uit de twee werelden pakken. Bijvoorbeeld directe invloed van de burger en gelijktijdig bescherming van minderheden. Hoe deze mix tussen direct-democratische en representatieve

elementen er uit ziet, dat verschilt van land tot land en van tijd tot tijd. Het is een continu proces van wikken en wegen; rekening houden met democratische, situationele en culturele ontwikkelingen; aansluiten bij fundamentele veranderingen in een samenleving. Hieruit blijkt maar eens te meer dat democratie geen vast recept is dat één-op-één overal zomaar kan worden ingevoerd. De democratie heeft constant onderhoud nodig. Men moet de durf hebben om op verantwoorde gronden democratische instituties aan te passen of te wijzigen. Een starre, conservatieve democratische houding lost niets op. Nadelen en imperfecties zullen dan altijd blijven bestaan. Het is verstandig om op een verantwoorde wijze met een democratie te experimenteren, zeker op het snijvlak tussen de directe en representatieve democratie. Deze vullen elkaar aan, zo is meermaals in dit onderzoek betoogd.

Conclusie 5: democratiemodellen hebben geen invloed op de aanwezigheid van referenduminstituties

In dit onderzoek is meermaals stilgestaan bij de democratiemodellen die in de drie landen te vinden zijn. De Nederlandse democratie kent een mix tussen de consensusdemocratie en de participatiedemocratie. De verbinding tussen de twee modellen wordt door Hendriks (2006) ook wel de *derde weg van associaties* genoemd. Het dominante democratische model in Zwitserland is eveneens de consensusdemocratie. Een tweede dominant democratisch model is de kiezersdemocratie. Hendriks (2006) noemt deze verbinding het *Alpinemodel*. Alle democratiemodellen – pendule-, consensus-, kiezers- en participatiedemocratie – komen voor in de Verenigde Staten. Wanneer wordt ingezoomd op Californië springen de pendule- en kiezersdemocratie naar voren. Deze verbinding heet de *gematigde civic culture*. Nederland kent nauwelijks een referendumpraktijk kent. De referenda die worden gehouden vinden plaats op lokaal niveau. In een ander consensusland, Zwitserland, vinden wel vaak referenda en volksinitiatieven plaats. De penduledeelstaat Californië kent ook veelgebruikte direct-democratische instituties. Er kan geconcludeerd worden dat het democratiemodel niet van invloed is op de aanwezigheid van elementen uit de direct-democratische trias. Het maakt dus niet uit welk democratiemodel wordt gebruikt. Binnen alle modellen kan het referendum in principe een plekje veroveren. Deze constatering versterkt het argument dat het referendum een aanvulling is op het representatieve stelsel. Dit is een centraal issue in de referendumdiscussies over de referendumpraktijk in Nederland van de afgelopen eeuw. Het referendum is onafhankelijk ten opzichte van de vier democratiemodellen.

7.2 De toekomst van het referendum in Nederland

Na een paar uitstapjes volgt nu het hoofdgerecht van dit concluderend hoofdstuk: de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag. Deze vraag is in het eerste hoofdstuk geformuleerd als: *'Welk toekomstscenario of welke toekomstscenario's met betrekking tot de mogelijke rol van referenda lijken voor de Nederlandse referendumpraktijk – op nationaal niveau – het meest realistisch wanneer gekeken wordt vanuit een internationaal-vergelijkend perspectief naar de referendumpraktijk in enkele landen verspreid over de wereld?'*

Om deze vraag te beantwoorden dient kort te worden gereflecteerd op de analyse van de Nederlandse contexten en de verhoudingen van de referendumpraktijken in de overige twee landen – Zwitserland en

Californië – ten opzichte van Nederland, teneinde tot een aantal realistische toekomstscenario's voor het referendum in Nederland te komen.

De Nederlandse contexten

Nederland, een consensusland bij uitstek, kent nauwelijks nationale referendumpraktijk. Het enige nationale referendum sinds de Bataafse Republiek is het referendum in 2005 over het Grondwettelijk Verdrag voor de Europese Unie. De lokale referendumpraktijk is daarentegen een stuk beter ontwikkeld. In de periode 1912 tot en met 2011 zijn 145 lokale referenda gehouden. Men kan echter wel afvragen of veel van deze referenda wel referenda zijn. Een groot deel van de 145 lokale referenda ging over een gemeentelijke herindeling/annexatie. De besluitvorming hierover berust niet bij het gemeentebestuur maar bij de landelijke wetgever. Dit soort referenda worden dus doorgaans gehouden om de bevolking te mobiliseren tegen een herindeling of annexatie. Het is bedoeld om het standpunt van de gemeenteraad te versterken en niet om de invloed van burgers te doen gelden bij de totstandkoming van een besluit. Men moge dan ook gerust concluderen dat de Nederlandse referendumpraktijk dus slechts zwak is ontwikkeld. Directe zeggenschap van de burger bij het nemen van besluiten ontbreekt vooralsnog.

Een belangrijke vervolgvraag op deze constatering is of er in Nederland ruimte is voor een introductie van het referendum. Met andere woorden zijn de drie contexten in evenwicht of zijn er redenen om aan te nemen dat het referendum een positieve werking heeft op de balans tussen de drie contexten. De analyse van de drie contexten legt een disbalans bloot in Nederland op democratisch vlak. De oorzaak van de disbalans is met name te vinden in de culturele context. De culturele context is de afgelopen jaren veranderd als gevolg van de 4 i's: individualisering, informalisering, informatisering en internationalisering. Hierdoor is het gegroeide politiek-bestuurlijke systeem onder druk komen te staan. De zeer beperkte institutionalisering van de kiezersdemocratie en de penduledemocratie wordt in Nederland steeds vaker als een probleem gedefinieerd. De beperkte formele invloed van de burger op de besluitvorming wordt als een gemis ervaren. Burgers mogen vaak wel meepraten maar niet formeel meebeslissen. De lange tijd op afstand gehouden waarden emotionaliteit, personalisme en expressionisme in de politiek worden steeds meer gezocht. De mix tussen de consensus- en participatiedemocratie geeft hier weinig ruimte voor; de kiezers- en penduledemocratie bieden die ruimte wel. De laatste twee democratievormen gaan gepaard met spanning en sensatie van stemmingen en verkiezingen 'die er echt toe doen'. Als gevolg van dit alles krijgen democratische hervormers die de aggregatieve democratie in Nederland willen versterken steeds meer aandacht en bijval. De veranderingen in de Nederlandse cultuur maken hervormingen zoals de codificatie van het referendum volgens de hervormers noodzakelijk. Hier sluit ik mij bij aan. Alle signalen wijzen er op dat het referendum een positieve uitstraling zal hebben op de Nederlandse contexten. Met deze constatering komt een tweede belangrijke vraag om de hoek kijken. Welke referendumvorm of –vormen zijn realistisch voor Nederland? Voor de beantwoording van deze vraag kijken we naar de referendumpraktijk in Zwitserland en Californië, omdat we hier in Nederland weinig ervaring mee hebben. De ervaringen van Zwitserland en Californië met directe democratie voeren terug tot halverwege de negentiende eeuw.

Wat valt er te leren van Zwitserland en Californië?

Aangezien de referendumpraktijk in Nederland erg summier is dienen we deels te kijken naar het buitenland voor mogelijke referendumvormen die in Nederland te implementeren zijn. Het eerste leerpunt uit het buitenland is het besef dat er zoiets bestaat als referendum- en initiatiefvormen. In de twee onderzochte landen hebben de direct-democratische instituties ietwat andere namen gekregen. Uit de vorige paragraaf van de conclusie bleek dat wel gemeenschappelijke patronen te ontdekken zijn binnen het brede scala aan definities. Hier gaf ik aan dat het verstandig was om voor de transparantie deze termen in artikelen en boeken te gebruiken. Laat ik zelf het goede voorbeeld geven en er mee beginnen. De verschillende referendumvormen, aangevuld met het volksinitiatief, staan per land in de onderstaande tabel.

Figuur 16: Direct-democratische instituties in Nederland, Zwitserland en Californië

Direct-democratische institutie	Nederland	Zwitserland	Californië
Consultatief referendum	Ja, sommige gemeenten/provincies	Ja, sommige kantons	Nee
Decisief referendum	Nee	Ja	Ja
Correctief referendum	Ja, sommige gemeenten/provincies	Ja	Ja
Niet-correctief referendum	Nee	Ja	Ja
Grondwetsreferendum	Nee	Ja	Ja
Wetgevingsreferendum	Nee	Ja	Ja
Verdragsreferendum	Nee	Ja	Ja
Bestuursreferendum	Ja, sommige gemeenten/provincies	Ja	Ja
Nationaal referendum	Nee	Ja	Ja, deelstatelijk niveau
Regionaal referendum (kantonnaal/deelstatelijk)	Niet van toepassing	Ja	Ja
Provinciaal referendum[29]	Ja, drie provincies hebben een referendumverordening	Niet van toepassing	Niet van toepassing
Gemeentelijk referendum	Ja, sommige gemeenten	Ja	Ja
Volksinitiatief	Ja, drie gemeenten	Ja	Ja

Uit de tabel blijkt eveneens welke van de genoemde direct-democratische instituties voorkomen in het betreffende land. Zowel Zwitserland als Californië beschikken over veel instituties van de directe democratie. De Nederlandse instituties zijn vele malen beperkter en richten zich enkel op provinciaal en lokaal niveau. Op nationaal niveau kent Nederland geen direct-democratische instituties. De hamvraag is welke van de in Zwitserland en Californië voorkomende referendumvormen kunnen worden ingevoerd in Nederland. Voor de beantwoording van deze vraag is het belangrijk om stil te staan bij zowel de overeenkomsten als de verschillen tussen beide landen. Deze moeten zeer serieus worden genomen. Met deze gedachtegang sluit ik aan bij Hendriks (2009), die dit contrast schetst in zijn artikel over Nederland en Zwitserland getiteld: *'Democratie in Zwitserland: een voorbeeld voor Nederland?'*

[29] Er is in Nederland nog nooit een provinciaal referendum gehouden (Addink, 2010, p. 103). De drie provincies met een referendumverordening zijn Zeeland, Friesland en Noord-Holland.

Verschillen en overeenkomsten tussen de onderzochte landen

Te lezen was in dit onderzoek dat de overeenkomsten tussen Nederland en Zwitserland niet gering zijn. Beide landen zijn qua oppervlakte klein en worden omringd door machtige buurlanden. Zowel Nederland als Zwitserland zijn uitgedaagd voor wat betreft de fysieke omstandigheden; Zwitserland vanwege de grote verschillen tussen de berggebieden en de dalen en Nederland vanwege het laagland en de hiermee gepaard gaande eeuwenlange strijd tegen het water. Beide landen kennen gebiedsdelen met een ruime mate van autonomie, respectievelijk de provincies en kantons, die uit eigenbelang in de loop der tijd nader tot elkaar kwamen en zo uiteindelijk leidde tot het ontstaan van natiestaten. Volgens Hendriks (2009, p. 66) zijn beide landen belangrijke kraamkamers van de reformatie, en daarnaast klassieke voorbeelden van de door Weber geponeerde *Wahlverwandschaft* van protestantisme en kapitalisme. Ze kennen waardesystemen die niet alleen spaarzaamheid maar ook autonomie en soevereiniteit kennen, hoewel deze soevereiniteit in de Zwitserse kantons veel verder is doorgevoerd dan in de Nederlandse provincies. Tot slot worden beide landen gezien als voorbeelden van de *consociational democracy* ofwel consensusdemocratie (zie Lijphart, 1999). Zwitserland en Nederland zijn intern verdeeld op levensbeschouwelijk gebied. Om de boel bij elkaar te houden zijn elementen van pacificatie en accommodatie ingebouwd in alle institutionele en bestuurlijke lagen. In Zwitserland moet nog extra rekening worden gehouden met het taalverschillen. Het land, met ruim zeven en een half miljoen inwoners, kent maar liefst vier officiële talen. Nederland kent als officiële taal het Nederlands met als erkent supplement het Fries. Tot de Franse tijd waren de overeenkomsten tussen beide landen groot. Hierna namen de verschillen toe, hoewel belangrijke overeenkomsten zijn blijven bestaan.

Een van de belangrijke verschillen, die in dit onderzoek naar voren is gekomen, is dat Nederland na de Franse overheersing in de Bataafse Republiek een eenheidsstaat bleef, terwijl Zwitserland terugkeerde naar het oude eedgenootschap en de daarbij behorende confederale machtsorde. De maatschappelijke verdeeldheid in Zwitserland, die zo wederom formeel gestalte kreeg, leidde halverwege de negentiende eeuw tot de introductie van de directe democratie binnen het kader van een overkoepelend federaal bestuur. Deze referendumpraktijk had zich gedurende de dertiende en de veertiende eeuw al ontwikkeld in de kantons en gemeenten in de vorm van openbare volksvergaderingen, die *Landsgemeinde* en *Gemeindeversammlung* werden genoemd. Door middel van referenda konden en kunnen de verschillende religieuze stromingen uiting geven aan hun eigen ideeën en verlangens. De progressiever geachte protestanten gebruikten het als effectief middel om dingen voor elkaar te krijgen; de katholieken konden het middel gebruiken om hun conservatieve agenda te bevorderen en bewaken. De maatschappelijke verdeeldheid werd in Nederland aangepakt door de verzuiling. Binnen de zuilenmaatschappij was geen ruimte voor directe-democratische elementen. Mensen hadden het volste vertrouwen in de handelingen van hun politiek leiders. Een individuele uiting deed er niet toe; dit gebeurde gewoonweg niet. Er was een sterk ‘wij’-gevoel zoals Dieleman (2000) en Lijphart (1975) concluderen. Door de langzame uitbouw van de verzorgingsstaat groeiden de verschillen met Zwitserland. De Nederlandse bestuurlijke eenheden werden ingericht op efficiënte en effectiviteit. Wat concreet gezien tot veel minder gemeenten leidde. Dit is vandaag de dag nog altijd zichtbaar. In Nederland zijn er 443 gemeenten; in Zwitserland 2.596. Dit terwijl de Nederlandse bevolking meer dan twee keer zo groot is als die van Zwitserland.

Hendriks (2009, p. 67) concludeert desalniettemin dat het opmerkelijk is dat de representatieve democratie zo dominant is geworden binnen Nederland. In de tijd van de Nederlandse Republiek (1579-1795) stond de Nederlandse cultuur bekend vanwege haar hang naar zelfbeschikking. De analyse van de Nederlandse culturele context, aan de hand van het werk van Hofstede (2001) heeft wel duidelijk gemaakt dat de hang naar zelfbeschikking onder de bevolking is toegenomen. Het proces van ontzuiling heeft niet voor niets plaatsgevonden. Daarom stip ik hier nogmaals aan dat het uitermate opmerkelijk en zelfs verwonderlijk is dat formele direct-democratische instrumenten op nationaal niveau ontbreken. De uitgangspunten van het referendum sluiten naadloos aan bij de hang naar zelfschikking. De Zwitserse casus laat zien dat een referendum en consensusdemocratie vreedzaam naast elkaar kunnen bestaan. Daarnaast valt de langzame ontwikkeling van de directe democratie in Zwitserland op. De eerste Zwitserse referendumvorm werd in 1848 geïntroduceerd; over de laatste cosmetische toevoegingen werd vanaf 2003 gediscussieerd. Geleidelijk aan is het direct-democratische instrumentarium uitgebreid om het volk meer macht te geven, nadelen weg te poetsen en oneigenlijk gebruik door de bondsraad een halt toe te roepen. Dit laat nog maar eens zien dat ook het referendum als democratische instrument niet perfect is. De zojuist genoemde zaken dienen te worden meegenomen bij de overwegingen voor de introductie van referendumvormen in het Nederlandse staatsbestel.

Aangezien er nauwelijks overeenkomsten zijn met Californië is het maar de vraag hoeveel we van deze Amerikaanse deelstaat kunnen leren voor de Nederlandse casus. Californië kent een geheel eigen ontwikkeling. Veel Europeanen trokken in het begin van de zeventiende eeuw naar het nieuw ontdekte land, Amerika, om te ontsnappen aan onderdrukking op grond van hun geloofsovertuiging. Voor de introductie van de direct-democratische instituties hebben de Amerikanen en Californiërs gekeken naar Zwitserland. De instituties van de directe democratie zijn overgenomen en geïmplementeerd in de Californische rechtsorde. De ideeën van de Verlichting waren hierbij van groot belang. Het in Californië ontwikkelde democratische systeem wijkt sterk af van dat in Nederland en Zwitserland. Men heeft daar een penduledemocratie en een kiesstelsel gebaseerd op kiesdistricten. Consensus elementen ontbreken, wat gezien de grote variëteit aan culturen, opvattingen en geloofsovertuigingen toch wel opmerkelijk te noemen is. Maar net zoals in Zwitserland zorgt de directe democratie voor een balans en pacificatie in Californië. De progressieven, die in 1911 de instituties van de directe democratie hebben geïntroduceerd in Californië, gebruiken het als middel om veranderingen voor elkaar te krijgen. Conservatieven zetten het middel geregeld in om conservatieve normen en waarden uit te dragen en te morrelen aan de belastingen – *Proposition 13*, de door de bevolking teweeg gebrachte belastingrevolutie, is hier een goed voorbeeld van. Daarnaast dragen de direct-democratische instituties in Californië bij aan de preventie van corruptie binnen het bestuur. Californië ging in de tweede helft van de negentiende eeuw gebukt onder grootschalige corruptieschandalen. Nederland vertoont op cultureel vlak steeds meer overeenkomsten met Californië. Een van de zwaarwegende elementen uit die context is de individualisering in de samenleving. Verbanden tussen mensen en mensen en mensen en organisaties worden zwakker. Waarden als uniciteit en zelfexpressie komen meer op de voorgrond te liggen. Het wordt van mensen verwacht dat ze een eigen identiteit vormen en zich hier naar gedragen. Het referendum en initiatief in

Californië geven mensen de gelegenheid dit te bereiken. Daarom staat de directe democratie in Californië vanuit fundamenteel oogpunt niet ter discussie. Wel zijn er kritische kanttekeningen te plaatsen bij de rol van het grote geld en bedrijven in dit systeem. Mijn verwachting is dat hierdoor in de loop der tijd kleine aanpassingen aan de Californische instituties zullen worden gemaakt. Het Californische voorbeeld laat, net als de Zwitserse casus, zien dat direct-democratische elementen als het referendum niet perfect zijn. Van de casus Californië leren we verder dat het grote geld in staat is een referendum of initiatief naar zich toe te trekken, of om deze instrumenten in het eigen voordeel in te zetten. Als we dergelijke instrumenten in Nederland in willen zetten moeten we hiervoor waken en constant kijken en reflecteren op de ontwikkelingen in landen met dezelfde democratische instrumenten.

Realistische toekomstscenario's voor de Nederlandse referendumpraktijk

Over de toekomst is eigenlijk maar één ding zeker. We kennen de toekomst niet, of om het met andere woorden te stellen: de toekomst is onzeker. Dit hoeft geen probleem te zijn. Over de toekomst kan immers ook worden nagedacht op basis van onzekerheid. Een methode hiervoor is het denken in scenario's. Scenario's steunen niet op zekerheid, maar eerder op expliciet gemaakte onzekerheden. In het stuk hieronder worden een tweetal toekomstscenario's uitgewerkt: (1) de invoering van het bindend correctief grondwetsreferendum en het bindend correctief wetgevingsreferendum, en (2) een behoud van de status quo; een behoud van de huidige lokale referendummogelijkheden en het ontbreken van een implementatie van het referendum in de nationale rechtsorde. Beide scenario's acht ik het meest realistisch voor de toekomstige ontwikkeling van het referendum in Nederland. Ik ben mij er van bewust dat de twee scenario's diametraal tegenover elkaar staan. Toch kom ik, na de analyse van het onderzochte feitenmateriaal, op deze twee scenario's uit. Dat deze twee scenario's zo van elkaar verschillen geeft eens te meer aan dat met de referendumdiscussie een gevoelige snaar in de Nederlandse politiek is geraakt. Het twee Paarse kabinet belandde in 1999 zelfs in een kortstondige kabinetscrisis na het mislukken van de invoering van het correctief referendum.

Scenario 1: bindend correctief grondwets-/wetgevingsreferendum

De houding van de Nederlandse politiek ten opzichte van het referendum is op zijn zachtst gezegd conservatief te noemen. Vanaf 1918 zijn er meerdere (staats)commissies in Nederland geweest die de invoering van het referendum en initiatief in Nederland hebben aanbevolen. Iedere keer stak de politiek hier, op grond van soms weinig overtuigende argumenten, een stokje voor. Het bekendste voorbeeld is wel de 'Nacht van Wiegel'. Tijdens de 'Nacht van Wiegel' kwam het voorstel tot invoering van het correctief wetgevingsreferendum slechts een stem te kort. VVD-senator Hans Wiegel was er van overtuigd dat de introductie van het correctief wetgevingsreferendum een doorkruising van het vertegenwoordigend stelsel tot gevolg had. Als hij naar buitenlandse ervaringen had gekeken was hij wellicht een andere mening toebedeeld. Voorstanders van het referendum hebben zich ondanks deze weerstand niet tegen laten houden. Er liggen vandaag de dag verschillende voorstellen in de Tweede Kamer over de invoering van het referendum. In beide Kamers der Staten-Generaal is zelfs een meerderheid voorstander van de invoering van het referenduminstrument. Enkel

de VVD, CDA en de kleinere christelijke partijen zijn nog felle referendumtegenstanders. De kans dat het referendum binnen afzienbare tijd werkelijkheid wordt in Nederland is dus aanzienlijk.

Welke referendumvormen zijn dan het meest realistisch om te worden ingevoerd? Mijns inziens maken vooralsnog twee referendumvormen kans om op korte termijn te worden ingevoerd: *het bindend correctief grondwetsreferendum* en het *bindend correctief wetgevingsreferendum*. Dit beschouw ik als het meest realistische toekomstscenario. De eerste vorm, het correctief grondwetsreferendum, is een referendum over een grondwettelijk wijzigingsvoorstel dat is aangenomen door de grondwetgever. Burgers kunnen, als zij voldoende handtekeningen weten te verzamelen, een referendum aanvragen over het aangenomen wijzigingsvoorstel. Op dit moment moeten bij een grondwetswijziging de Kamers worden ontbonden en nieuwe verkiezingen worden uitgeschreven voor een obligatoire tweede lezing. Tijdens verkiezingscampagnes staan vaak heel andere issues centraal dan een voorgenomen grondwetswijziging, terwijl de grondwet toch raakt aan de kern van ons democratische bestel. Door burgers de mogelijkheid te geven over een grondwetswijziging een referendum aan te vragen blijft het representatieve stelsel volledig in stand, maar hebben burgers toch de mogelijkheid om aan de noodrem te trekken als zij dat willen; een mooi voorbeeld van een combinatie van de twee werelden; het representatieve en direct-democratische stelsel. De tweede referendumvorm heeft exact dezelfde strekking maar focust zich niet op de grondwet maar op normale wetgeving. Het representatieve stelsel blijft intact maar burgers kunnen wel ingrijpen wanneer ze dit willen. Van een doorkruising van het vertegenwoordigend stelsel is bij deze twee referendumvormen geen sprake. Het primaat blijft immers bij de volksvertegenwoordiging liggen. De volksvertegenwoordiging komt met voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving en niet het volk. Ook zal de volksvertegenwoordiging de betreffende wetten en regels moeten aannemen voordat het volk er een referendum over kan aanvragen. Het volk zal alleen actief worden en ingrijpen op het moment dat de vertegenwoordiging dingen doet waarin het volk zich niet kan vinden. Gedurende de rest van de tijd is er sprake van een arbeidsdeling en zal het volk de volksvertegenwoordiging goed in de gaten houden.

Dat ik deze twee referendumvormen het meest realistisch acht wil niet zeggen dat andere referendumvormen zijn uitgesloten of niet realistisch zijn. Tevens wil het niet zeggen dat deze vormen moeten worden ingevoerd. In mijn optiek is democratie een nationaal leerproces voor zowel de politiek als de bevolking. En net als in je studietijd begin je rustig, bij de basis, en werk je vanuit daar steeds verder, constant reflecterend op wat je hebt geleerd. Zo zou het ook bij de invoering van het referendum in Nederland moeten gaan. Maar al te vaak worden er in Nederland radicale hervormingsvoorstellen gedaan. De Zwitserse en Californische ervaring leren ons dat succesvolle democratische hervormingen, adaptaties aan en in het systeem veel tijd en geduld vergen. De ontwikkeling van de referendumwetgeving in Zwitserland verliep bijvoorbeeld van 1848 tot 2003, om nog maar te zwijgen over de institutionalisering van de referendumcultuur in sociologische zin. Hetzelfde verhaal geldt voor Californië, zij het dat Californië de instituties grotendeels heeft overgenomen van Zwitserland. Zo zou het ook in Nederland moeten gaan, stap voor stap, van klein naar groot, via experimenten van onderop, lerend via variatie, selectie en door te kijken naar de praktijken in anderen landen. Nederland heeft inmiddels

al enige ervaring met het referendum. Sinds 1912 zijn er 145 lokale referenda en één nationaal referendum gehouden. Ook met andere vormen van burgerinspraak heeft Nederland een geruime ervaring (zie Koning, 2005). Binnenkort verschijnt het boek *'De zucht naar goed bestuur: lessen vanuit een weerbarstige werkelijkheid'* van het Nicis-consortium 'good governance en vitale democratie in de stad'. In dit boek worden talloze voorbeelden van burgerinspraak in Nederlandse uit de doeken gedaan; van 'Burgers aan zet!' in Dordrecht tot 'Wijktafels' in Breda (Hendriks & Drosterij, 2011). Bij deze vormen van burgerinspraak gaat het om inspraak op kleinschalig niveau, om vaak tastbare zaken in de eigen wijk van bewoners. Waarom zouden we de inspraak van burgers niet formaliseren en op een hoger niveau tillen? Alle stoplichten staan op groen voor de volgende stap in de democratische ontwikkeling: de institutionalisering van het referendum op nationaal niveau. Voor het zover is moet de politiek eerst worden bevrijd van haar conservatieve houding. De democratie is niet iets statisch, het is een dynamisch geheel. Democratie is iets waar op verantwoorde wijze best mee mag worden geëxperimenteerd. Op grond van dit uitgebreide onderzoek zeg ik: laten we dat eens met het nationale referendum doen!

Scenario 2: behoud van de status quo

Hoewel een voorzichtige introductie van het referendum aanbeveling geniet is het *behoud van de status quo* eveneens een realistische optie voor de referendumpraktijk in Nederland. Voorstanders van het huidige democratische systeem claimen dat het systeem gedurende vele eeuwen zijn werk goed doet. Nederland heeft zijn zaakjes goed op orde. De boel wordt door het op consensus gerichte politieke systeem bij elkaar gehouden. Een van de grootste voordelen van de consensusdemocratie is de integratieve functie. Deze democratievorm integreert verschillende uiteenlopende meningen, zodat spanningen tussen verschillende groepen uit blijven. Bij de totstandkoming van beleid wordt rekening gehouden met meerdere belangen. Deze belangen worden zoveel mogelijk geïntegreerd in het beleid. Waarom zouden we dit systeem, dat het al eeuwen relatief gezien goed werkt, willen veranderen? Hier komt nog eens bij dat Nederland niet geheel onbekend is met het referenduminstrument. In hoofdstuk drie is aangetoond dat in Nederland sinds 1912 precies 146 referenda zijn gehouden. Deze referenda hadden een wisselend een wisselend succes. Zeker de referenda van de laatste jaren worden vaak bestempeld als zijnde 'gefaald', omdat de vooraf vastgestelde minimale opkomstdrempel niet werd gehaald. Dit was onder meer het geval bij de burgemeestersreferenda in Utrecht (2007) en Eindhoven (2008). Vertegenwoordigers kunnen hieruit concluderen dat burgers niet zitten te wachten op het referenduminstrument. Daarnaast kleven er nog veel meer nadelen aan het referendum. Deze zijn in hoofdstuk drie van dit onderzoek uitgebreid besproken. Vanuit deze optiek is het heel begrijpelijk dat de volksvertegenwoordiging zich tegen het referendum blijf keren. Ook kleeft er ietwat rare smaak aan het referendum. Afhankelijk van de gekozen vorm zal de volksvertegenwoordiging wat macht aan de burger af moeten staan. Hier moet de volksvertegenwoordiging zelf mee instemmen. De vraag is of de volksvertegenwoordiging dit wel wil. Referendumtegenstanders zien het instrument als een aantasting van de vertegenwoordigende democratie. Waar voorstanders van het behoud van de status quo echter geen rekening mee houden zijn de veranderende contexten binnen de Nederlandse samenleving. Deze laten zien dat het referendum wel degelijk een aanbeveling geniet. Of men met dit gegeven iets zal doen is nog maar de vraag.

Feit is wel dat een meerderheid in zowel de Eerste- als de Tweede Kamer der Staten-Generaal voorstander is van een referendumvorm. Hierbij lijken de aanbevolen referendumvormen: *bindend correctief grondwetsreferendum* en het *bindend correctief wetgevingsreferendum* de meeste kans te maken. De toekomst zal leren of dit werkelijkheid zal worden.

Toekomstig onderzoek op het Nederlandse referendumterrein is essentieel

Dit onderzoek heeft geleid tot de aanbeveling van de twee eerder genoemde referendumvormen op basis van een analyse van het referendum in Nederland, Zwitserland en Californië. Zwitserland en Californië zijn twee landen met een zeer sterke referendumpraktijk. De referendumpraktijk in Nederland is veel minder ontwikkeld maar toch zeker aanwezig. Daarom is het opmerkelijk dat er zo weinig onderzoeken over het referendum in Nederland beschikbaar zijn. Het laatste Nederlandstalige proefschrift dat in zijn geheel aandacht besteed aan het referendum stamt alweer uit het jaar 1981 en is afkomstig van de hand van wijlen Piet Gilhuis. In zijn Maastrichtse proefschrift over directe democratie in Nederland (1995) besteedt Henk Koning wel aandacht aan het referendum in Nederland; zij het slechts in één hoofdstuk. Zeker nu discussies over het referendum weer op lijken te zwellen is stevig onderzoek over het referendum meer dan wenselijk en welkom.

Mijns inziens zou toekomstig referendumonderzoek zich minstens op de volgende zaken moeten richten. Allereerst zouden anderen landen, met een minder prominent aanwezige referendumpraktijk, moeten worden betrokken in de vergelijking. Dit onderzoek richtte zich exclusief op twee landen met een zeer rijke referendumtraditie. Maar hoe zit het met andere landen die dezelfde contextuele ontwikkelingen doormaken en ook geen referendum kennen? Wat kunnen we van deze landen leren? Hierdoor kan een nog beter en vollediger overzicht ontstaan met mogelijke realistische toekomstscenario's voor de Nederlandse referendumpraktijk. Daarnaast zou er nog veel diepgravender onderzoek kunnen en wellicht ook moeten worden gedaan naar de betekenis, rol en positie van het (lokale) referendum binnen Nederland. Dit onderzoek richtte zich vooral op het grote plaatje ten aanzien van het lokale referenda in Nederland. Intensief vergelijkend onderzoek naar Nederlandse lokale referenda draagt bij aan theorieontwikkeling en de rol en positie van het referendum binnen de (lokale) politiek. Dit kan tevens een goede leerschool zijn voor een toekomstige implementatie van het referendum op nationaal niveau. Wat is de dynamiek van het lokale referendum in Nederland? Wat kunnen we van de vele lokale referenda leren voor een mogelijk referendum op nationaal niveau? Dergelijk grootschalig onderzoek ontbreekt vooralsnog. Gezien de prominente rol van het referendum binnen hervormingsdiscussies zou het onderwerp mijns inziens hoog op de (bestuurskundige) wetenschappelijke agenda moeten komen te staan. Het gaat niet om een marginaal onderwerp; het gaat om een van de meest fundamentele onderwerpen in iedere samenleving; het gaat om onze democratie; een concept en instituut waar velen voor ons het leven voor hebben gelaten.

8. Bibliografie

Abma, R. (2010). *Meer dan de som der delen: over het nut van een integratieve benadering*. Utrecht: Universiteit Utrecht. Ontleend aan http://www.fss.uu.nl/pubs/rabma/meerdandesomderdelen2.pdf op 26 augustus 2011.

Addink, G. H. (2010). *Goed Bestuur*. Deventer: Kluwer B.V.

Allswang, J. M. (2000). *The Initiative and Referendum in California, 1898-1998*. Stanford: Stanford University Press.

Almond, G. A., & Verba, S. (1989). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Newbury Park: Sage Publications Inc.

Bannier, G. W. (1936). *Grondwetten van Nederland*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Bartelli, M. (1932). *Les institutions de démocratie directe en droit suisse et comparé moderne*. Paris: Librairie du Recueil Sirey.

Beckers, M. (2005). *De vraagstelling in volksraadplegingen en referenda: literatuurstudie en analyse van het maatschappelijk debat a.d.h.v. een aantal cases*. Leuven: Katholiek Universiteit Leuven.

Bobrick, B. (1998). *Angel in the Whirlwind: The Triumph of the American Revolution*. New York: Penguin Group.

Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Amsterdam: Boom Onderwijs.

Bokema, J. (1997). Wordt het ooit nog wat met het referendum? *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht, x*(1997), 663-666.

Boogers, M. J. G. J. A. (2007). *Lokale politiek in Nederland: de logica en dynamiek van plaatselijke politiek*. Den Haag: Lemma.

Boogers, M. J. G. J. A. (2007). *Lokale politiek in Nederland: de logica en dynamiek van plaatselijke politiek*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.

Boogers, M. J. G. J. A., & Tops, P. W. (2001). *De Toor'n van de stad: een essay over het Groninger referendum van 21 februari 2001 en de kwaliteit van de lokale democratie*. Dongen: Pijnenburg vormgevers en uitgevers.

Boogers, M. J. G. J. A., & Tops, P. W. (2005). *Hoe het referendum werd 'gewonnen': een evaluatie van het Groninger referendum van 29 juni 2005*. Dongen: Pijnenburg vormgevers en uitgevers.

Boogers, M. J. G. J. A., & Voerman, G. (2005). Politieke partijen en informatisering: nieuwe relaties tussen kiezers, partijleden en politici. In M. Lips, V. Bekkers & A. Zuurmond (red.), *ICT en openbaar bestuur: implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid* (pp. 509-532). Utrecht: Uitgeverij Lemma B.V.

Bovens, M. A. P., Hart, P. 't, & Twist, M. J. W. (2007). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.

Brabants Dagblad (2010, 21 september). Organon blijft in Oss 'actiewandelen'. *Brabants Dagblad*.

Brink, G. J. M. van den (2007). *Moderniteit als opgave: een antwoord aan relativisme en conservatisme*. Amsterdam: SUN.

Buelens, J., Hooghe, M., Lauwers, G., Pelleriaux, K., & Stouthuysen, P. (1998). *Leren van Gent: onderzoeksrapport in opdracht van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk beleid en Huisvesting de heer Leo Peeters.* Brussel: Vrije Universiteit Brussel.

Burkens, M. C., Kummeling, H. R. B. M., Vermeulen, B. P., & Widdershoven, R. J. G. M. (2006). *Beginselen van de democratische rechtsstaat*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Butler, D., & Ranney, A. (Eds). (1978). *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.

Butler, D., & Ranney, A. (Eds.). (1994). *Referendums around the World: The growing use of direct democracy*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire & London: Macmillan Press Ltd.

Bützer, M. (2007). *Die direkte Demokratie in Schweizer Städten: Ursprung, Ausgestaltung und Gebrauch im Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.

California Constitution (2011). Article 13A [Tax Limitation]. Ontleend aan http://www.leginfo.ca.gov/.const/.article_13A op 2 september 2011.

California Secretary of State (2011a). Referendum. Ontleend aan http://www.sos.ca.gov/elections/ballot-measures/referenda.htm op 29 augustus 2011.

California Secretary of State (2011b). Recall History in California (1913 to present). Ontleend aan http://www.sos.ca.gov/elections/california-recall-history.htm op 29 augustus 2011.

California Secretary of State (2011c). Summary of data. Ontleend aan http://www.sos.ca.gov/elections/ballot-measures/pdf/summary-data.pdf op 29 augustus 2011.

California Secretary of State (2011d). Initiative and Referendum Qualification Requirements for 2011-2014. Ontleend aan http://www.sos.ca.gov/elections/sov/2010-general/19-initiative-ref-qual.pdf op 29 augustus 2011.

California Secretary of State (2011e). Procedure for Recalling State and Local Officials. Ontleend aan http://www.sos.ca.gov/elections/recall.pdf op 20 augustus 2011.

California Tax Data (2011). What is Proposition 13? Ontleend aan http://www.californiataxdata.com/pdf/Prop13.pdf op 2 september 2011.

Center for Governmental Studies (2008). *Democracy by Initiative: Shaping California's Fourth Branch of Governement, second edition*. Los Angeles: Center for Governmental Studies.

Christin, O. (1997). *La paix de religion: l'autonomisation de la raison politique au XVIe siècle*. Paris: Editions du Seuil.

Clark, S. J. (1999). Direct democracy in America. *Michigan Law Review, 97*(6), 1560-1576.

Cornelissen, E. M. H., Frissen, P. H. A., Kensen, S., & Brandsen, T. (red.). (2007). *Betoverend bestuur: legitimiteit, vitaliteit, meervoudigheid*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.

Cronin, T. E. (1989). *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Cambridge, Massachusetts, and London: Harvard University Press.

Daalder, H. (1987). Countries in Comparative European Politics. European *Journal of Political Research, 1987*(15), 3-21.

Daalder, H. (Ed.). (1997). *Comparative European Politics: The Story of a Profession*. London: Pinter.

Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.

Denquin, J. – M. (1976). *Référendum et Plébiscite*. Paris: Libairie générale de droit et de jurisprudence.

Depla, P., & Schalken, K. (1991). *Bestuurlijke vernieuwing belicht: een analyse van één jaar bestuurlijke vernieuwing in zes gemeenten*. Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant.

Dubois, P. L., & Feeney, F. F. (1992). *Improving the California Initiative Process: Options for Change*. Berkley: University of California.

Europese Grondwet (2005). *Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa*. Ontleend aan http://www.europese-grondwet.nl/tekst/ op 25 juni 2011.

Felling, A. J. A. (2004). *Het proces van individualisering in Nederland: een kwarteeuw sociaal-culturele ontwikkeling*. Nijmegen: Janssen Print.

Felling, A. J. A., Peters, J., & Scheepers, P. (2000). Individualisering van godsdienst en levensbeschouwing. In A. Felling, J. Peters & P. Scheepers (red.), *Individualisering in Nederland aan het eind van de twintigste eeuw: empirisch onderzoek naar omstreden hypotheses* (pp. 49-96). Assen: Koninklijke Van Gorcum B.V.

Finer, S. E. (1980). *The Changing British Party System, 1945-1979*. Washington DC & London: American Enterprise Institute for Public Policy Research.

Fisch, W. B. (1996). Constitutional Referendum in the United States of America. *The American Journal of Comparative Law, 54*(2006), 485-497.

Friedman, T. L. (2007). *De aarde is plat: ontdekkingsreis door een geglobaliseerde wereld*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam.

Friedman, T.L. (2005). *The World is Flat: A Brief History of The Twenty-first Century*. New York: Farrar, Straus & Giroux.

Gallagher, M., & Vincenzo Uleri, P. (Eds.). (1996). *The Referendum Experience in Europe*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire & London: Macmillan Press Ltd.

Geertsema, W. J. (1987). *Het referendum: bijl aan de wortels van de democratie*. Houten: De Haan.

Geest, G. de (1986). De vraagstelling bij een referendum. *Res Publica, 38*(1), 3-21.

Gerston, L. N. (2007). *American Federalism: A Concise Introduction*. New York: M.E. Scharp.

Gilhuis, P. C. (1981). *Het referendum: een rechtsvergelijkende studie* (Doctoral disseration, Rijksuniversiteit Leiden, 1981). Alphen aan den Rijn: Samsom.

Graaf, L. J. de (2007). *Gedragen beleid: een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht* (Doctoral dissertation, Universiteit Utrecht, 2007). Delft: Eburon.

Graaf, L. J. de, & Boogers, M. J. G. J. A. (2009). Democratische lessen van een preferendum. *Rooilijn, 42*(6), 390-397.

Graaf, L. J. de, Boogers, M. J. G. J. A., Mulder, L. W. D., & Schaap, L. (2009). Lokale referenda in Nederland sinds 1990. *Openbaar bestuur, 19*(8), 23-31.

Häberle, P. (Ed.). (1996). *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts: Neue Folge, Band 44.* Tübingen: J.B.C. Mohr.

Hakvoort, J. L. M. (1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft: Eburon.

Hamilton, L. (2004). *How Congress works and why you should care.* Bloomington: Indiana University Press.

Handelingen Eerste Kamer, 30ste vergadering, 18 mei 1999, ISSN 0921-738X, pp. 1339-1407.

Handelingen Tweede Kamer, 2008-2009, nummer 55, 17 februari 2009, pp. 4445-4480.

Hatch, M.J., & Yanow, D. (2003). Organizational studies as an interpretative science. In C. Knudsen & H. Tsoukas (Eds.), *The Oxford Handbook of Organization Theory: Meta-theoretical Perspectives* (pp. 63-87). New York: Oxford University Press.

Hendriks, F. (2006). *Vitale democratie: theorie van democratie in actie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Hendriks, F. (2007). Vergelijkende Bestuurskunde: de methodenstrijd voorbij. *Bestuurskunde, 4*(2007), 75-86.

Hendriks, F. (2007). Vitale democratie: naar vernieuwing van een traditie. In Cornelissen, E. M. H., Frissen, P. H. A., Kensen, S., & Brandsen, T. (red.), *Betoverend bestuur: legitimiteit, vitaliteit, meervoudigheid* (pp. 181-196). Den Haag: Uitgeverij Lemma.

Hendriks, F. (2009). Democratie in Zwitserland: een voorbeeld voor Nederland? *Bestuurskunde, 18*(4), 58-69.

Hendriks, F. (2010). *Vital Democracy: A Theory of Democracy in Action*. Oxford: Oxford University Press.

Hendriks, F. (2010, 27 september). *Gastcollege prof. dr. Frank Hendriks over het doen van internationaal-vergelijkend onderzoek. Mastervak Local Governance.*

Hendriks, F., & Schaap, L. (2011). The Netherlands: Subnational Democracy and the Reinvention of Tradition. In J. Loughlin, F. Hendriks & A. Lidstrom (Eds.)*, The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe* (pp. 96-122). Oxford: Oxford University Press.

Hendriks, F., & Drosterij, G. (red.). (2011; nog te verschijnen). *De zucht naar goed bestuur: lessen uit een weerbarstige werkelijkheid*. Den Haag: Lemma.

Hofstede, G. (1998). *Allemaal andersdenkenden: omgaan met cultuurverschillen*. Amsterdam: Contact.

Hofstede, G. (2001). *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations Across Nations*. Thousand Oaks, London & New Delhi: Sage Publications.

Holsteyn, J. van (1996). The Netherlands: national debates and local experience. In M. Gallagher & P. Vincenzo Uleri (Eds.), *The Referendum Experience in Europe* (pp. 126-138). Houndmills, Basingstoke, Hampshire & London: Macmillan Press Ltd.

Hutson, J.H. (1993). *The Sister Republics: Switzerland and the United States from 1776 tot the Present*. Washington D.C.: The Library of Congress.

Huygen, M. (2008, 1 maart). In de Nederlandse politiek leeft niet het idee van de volkssoevereiniteit. *NRC Handelsblad*.

Initiative and referendum institute (2011a). *State-by-state list of Initiative and Referendum Provisions.* Ontleend aan http://www.iandrinstitute.org/statewide_i%26r.htm op 25 augustus 2011.

Initiative and referendum institute (2011b). Statewide Initiative Usage. Ontleend aan http://www.iandrinstitute.org/New%20IRI%20Website%20Info/I&R%20Research%20and%20History/I&R%20at%20the%20Statewide%20Level/Usage%20history/California.pdf op 29 augustus 2011.

Jong, P. de, Korsten, A. F. A., Bertrand, A. F. M., & Soeters, J. M. L. M. (1995). De praktijk van internationaal-vergelijkend onderzoek: schijn en werkelijkheid. In A.F.A. Korsten, A.F.M. Bertrand, P. de Jong &

J.M.L.M. Soeters (red.), *Internationaal-vergelijkend onderzoek* (pp. 13-64). 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.

Kabinet-Kok (1994). *Keuzen voor de toekomst*. Den Haag: Sdu.

Kaufmann, B., Büchi, R., Braun, N., & Carline, P. (2005). *Guidebook to direct democracy: In Switzerland and beyond*. Amsterdam: The Initiative & Referendum Institute Europe.

Klijnsma, M. H. (2005). De Bataafse referenda: herontdekte precedenten. In B. F. Steur (red.), *De keuze om te kiezen: referenda in Nederland*. 's-Gravenhage: Elsevier Overheid.

Klöti, U., Knoepfel, P., & Kriesi, H. (Eds.). (2007). *Handbook of Swiss Politics*. Zurich: Zürcher Zeitung Publishing.

Knudsen, C., & Tsoukas, H. (Eds.). (2003). *The Oxford Handbook of Organization Theory: Meta-theoretical Perspectives*. New York: Oxford University Press.

Kobach, K. W. (1994). Switzerland. In D. Butler & A. Ranney (Eds.), *Referendums around the World: The growing use of direct democracy*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire & London: Macmillan Press Ltd.

Koning, H. (1995). *Directe democratie in Nederland: een onderzoek naar de mogelijkheden van openbaarheid van bestuur, inspraak, referendum en volksinitiatief in onze rechtsorde* (Doctoral dissertation, Maastricht University, 1995). 's-Gravenhage: Sdu.

Korsten, A. F. A. (2003). *Warnsveld: een zelfstandige gemeente die innoveert – De positie van Warnsveld en Zutphen in het wetsvoorstel voor de gemeentelijke herindeling van de Graafschap*. Warnsveld: onbekend.

Korsten, A. F. A., Bertrand, A. F. M., Jong, P. de, & Soeters, J. M. L. M. (red.). (1995). *Internationaal-vergelijkend onderzoek*. 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.

Kortmann, C. A. J. M. (2008). *Constitutioneel recht: geheel herziene zesde druk*. Deventer: Kluwer.

Kriesi, H. (1993). Directe democratie in de Zwitserse politiek. In Ph. van Praag (red.), *Een stem verder: het referendum in de lokale politiek* (pp. 105-117). Amsterdam: Het Spinhuis.

Kriesi, H. (2005). *Direct Democratic Choice: The Swiss Experience*. Oxford: Lexington Books.

Kriesi, H., & Trechsel, A. H. (2008). *The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensus Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ladner, A. (1999). Le esperienze di democrazia diretta della città di Zurigo. *Amministrare, 29*(2), 215-230.

Ladner, A. (2005). Laymen and executives in Swiss local government. In R. Berg & N. Rao (Eds.), *Transforming Political Leadership in Local Government* (pp.). London: Palgrave Macmillan.

Ladner, A. (2011). Switzerland: Subsidiarity, Power-Sharing, and Direct Democracy. In J. Loughlin, F. Hendriks & A. Lidstrom (Eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe* (pp. 196-217). Oxford: Oxford University Press.

Ladner, A., & Bühlmann (2007). *Demokratie in den Gemeinden*. Zürich: Rüegger Verlag.

Lee, E. (1979). The Initiative and Referendum: How California Has Fared. *National Civic Review, 68*(2), 69-76.

Lee, E. C. (1978). California. In D. Butler & A. Ranney (Eds), *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory* (pp. 87-122). Washington, D.C.: American Enterprise Institute.

Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. *American Political Science Review, 65*(3), 682-693.

Lijphart, A. (1975). *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley & Los Angeles: University of California Press.

Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven & London: Yale University Press.

Lijphart, A. (2007). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Linden, J. Cort van der (1908). *Referendum en volksinitiatief in Zwitserland* (Doctoral dissertation, Rijksuniversiteit Leiden, 1908). Groningen: M. de Waal.

Linder, W. (1994). *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. New York: St. Martin's Press.

Linder, W. (2005). *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse und Perspektiven*. Bern: Haupt.

Linder, W. (2007). Direct Democracy. In U. Klöti, P. Knoepfel & H. Kriesi (Eds.), *Handbook of Swiss Politics* (pp. 101-120). Zurich: Zürcher Zeitung Publishing.

Lips, M., Bekkers, V., & Zuurmond, A. (red.). (2005). *ICT en openbaar bestuur: implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*. Utrecht: Uitgeverij Lemma B.V.

Loughlin, J., Hendriks, F., & Lidstrom, A. (Eds.). (2011). *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe.* Oxford: Oxford University Press.

Loughlin, J., Hendriks, F., & Lidstrom, A. (Eds.). (2011). *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe.* Oxford: Oxford University Press.

Lunsing, J. R. (2008). *De besluitenguillotine: hoe het lokaal bestuur een referendum kan winnen*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.

Magleby, D. B. (1994). Direct Legislation in the American States. In D. Butler & A. Ranney (Eds), *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy* (pp. 218-257). Houndmills, Basingstoke, Hampshire & London: Macmillan Press Ltd.

Manin, B. (1997). *The Principals of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

McCormick, J. (2008). *Understanding the European Union: A Concise Introduction*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire & New York: Palgrave Macmillan.

Michels, A. M. B., & Graaf, L. J. de (2010). Examining citizen participation: Local participatory policy making and democracy. *Local Government Studies*, *36*(4), 477-491.

Möckli, S. (1996). Direckte Demokratie in den USA. In P. Häberle (Ed.). *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts: Neue Folge, Band 44* (pp. 656-573). Tübingen: J.B.C. Mohr.

Molenbeek, M., & Aalberts, C. (2011). *U draait en u bent niet eerlijk: spindoctoring in politiek Den Haag*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Munro, W. B. (Ed.). (1912). *The Initiative, Referendum and Recall*. New York: D. Appleton and Co.

National Conference of State Legislatures (2011, 20 July). Recall of State Officials. Ontleend aan http://www.ncsl.org/default.aspx?tabid=16581 op 21 augustus 2011.

Nationale Conventie (2006). *Hart voor de publieke zaak: aanbevelingen van de Nationale Conventie voor de 21e eeuw*. Ontleend aan http://www.parlement.com/9291000/d/natconv.pdf.

Neijens, P., & Praag, Ph. Van (red.). (1999). *De slag om IJburg: campagne, media & publiek*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Nijeboer, A. (2005). Peoples Vengeances: The Dutch Referendum. *European Constitutional Law Review, 1*(2005), 393-405.

Nijeboer, A. (2008). *Overzicht van gehouden referenda in Nederland*. Ontleend aan http://www.referendumplatform.nl/share/files/13_334315/gehoudenreferenda.pdf op 4 mei 2010.

NRC (1999). Dossier Referendum: een tijdtabel. Ontleend aan http://retro.nrc.nl/W2/Lab/Referendum/080399c.html op 6 juli 2011.

OECD (2011). *Switzerland*. Ontleend aan http://www.oecd.org/country/0,3731,en_33873108_33873838_1_1_1_1_1,00.html op 9 augustus 2011.

Parlement & Politiek (2011a). *Het referendum in Nederland*. Ontleend aan http://www.parlement.com/9291000/modulesf/g2ilndaq op 5 februari 2011.

Parlement & Politiek (2011b). *Referendum Europese Grondwet*. Ontleend aan http://www.parlement.com/9291000/modulesf/gzgic52z op 25 juni 2011.

Parlement & Politiek (2011c). *Het referendum in Nederland*. Ontleend aan http://www.parlement.com/9291000/modulesf/h01jjufp op 7 juli 2011.

Parlement & Politiek (2011d). *Nationale conventie*. Ontleend aan http://www.parlement.com/9291000/modulesf/h01jjufp op 8 juli 2011.

Parlement & Politiek (2011e). *Burgerinitiatief*. Ontleend aan http://www.parlement.com/9291000/modulesf/g3jlg97p?key=g3jhqxdn op 16 juli 2011.

Praag, Ph. van (1999). Het IJburg referendum. In P. Neijens & Ph. van Praag (red), *De slag om IJburg: campagne, media & publiek* (pp. 1-10). Amsterdam: Het Spinhuis.

Praag, Ph. van (red.). (1993). *Een stem verder: het referendum in de lokale politiek*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Price, L. (2006). *The Spin Doctor's Diary: Inside Number 10 with New Labour*. London: Hodder & Stoughton.

Ranney, A. (1978). The United States of America. In D. Butler & A. Ranney (Eds.)*, Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.

Ranney, A. (Ed.). (1981). *The Referendum Device*. Washington DC & London: American Enterprise Institute for Public Policy Research.

Rapport bijzondere commissie vraagpunten (1990). *Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing*. Kamerstukken II, 1990-1991, 21.427, nr. 3.

Rapport commissie-De Koning (1993). *Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing: het correctief referendum*. Kamerstukken II, 1993-1994, 21.427, nr. 65.

Referendumplatform (2011). *Hoe denken de partijen over de invoering van het referendum?* Ontleend aan http://www.referendumplatform.nl/index.php?item=374 op 5 februari 2011.

Relatie kiezers-beleidsvorming (1985). *Relatie kiezers-beleidsvorming*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Rosema, M. (2005). *De stemming in Zwolle*. Enschede: KennisInstituut Stedelijke Samenleving (KISS).

Rosema, M. (2006). *De stemming in Leeuwarden*. Enschede: KennisInstituut Stedelijke Samenleving (KISS).

Rosema, M., & Kock, T. (2009). *De stemming in Duiven*. Enschede: KennisInstituut Stedelijke Samenleving (KISS).

Rueda, D. (2004). *How to Compare Countries: lecture 2*. *Michaelmas Term 2004, Oxford University*.

Sap, J. W. (2003). *De Nacht van Wiegel: het referendum in een representatieve democratie*. Utrecht: Lemma.

Sas, N. F. C. van (2005). *De metamorfose van Nederland: van oude orde naar moderniteit, 1750-1900*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Saward, M. (2003). *Democracy.* Cambridge: Polity Press.

Schweizerische Eidgenossenschaft (2011a). Bundesbrief von 1291. Ontleend aan http://www.admin.ch/org/polit/00056/index.html?lang=de op 5 juni 2011.

Schweizerische Eidgenossenschaft (2011b). Volksinitiativen. Ontleend aan http://www.bk.admin.ch/themen/pore/vi/index.html?lang=de op 12 augustus 2011.

Scott, J. C. (1985). *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven & London: Yale University Press.

Siaroff, A. (1999). Corporatism in Twenty-Four Industrial Democracies: Meaning and Measurement. *European Journal of Political Research, 1999*(36), 175-205.

Sietsma, H. H., Nijkamp, P., Rijckenberg, A. M. J., Weening, H. M., & Geerdes, C.F. (2009). *Bouw aan democratie met de burgers: nieuwe kansen voor het lokale referendum*. Den Haag: Nicis College voor Stedelijke Innovatie.

Smith, S., Roberts, J., & Wielen, R. van (2006). *The American Congress*. New York: Cambridge University Press.

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2004). *In het zicht van de toekomst: Sociaal Cultureel rapport 2004*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Sousa Santos, B. de (1998). Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy. *Politics & Society, 26*(4), 461-510.

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

Sullivan, J.W. (1983). *Direct Legislation Through the Initiative and Referendum*. New York: True Nationalist Publishing Company.

Suski, M. (1993). *Bringing in the people: A comparison of constitutional forms and practices of the referendum*. Dordrecht, Boston & London: Martinus Nijhoff.

Telegraaf (2009, 29 november). Zwitsers voor minarettenverbod. *Telegraaf*. Ontleend aan http://www.telegraaf.nl/buitenland/5446748/__Zwitsers_voor_minarettenverbod__.html op 14 augustus 2011.

The Economist (2011, 23 April). Direct Democracy: Origin of the Species. *The Economist,* p. 6.

Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Trechsel, A. H., & Kriesi, H. (1996). Switzerland: The referendum and initiatives as a centerpiece of the political system. In M. Gallagher & P. Vincenzo Uleri (Eds.), *The Referendum Experience in Europe* (pp. 185-208). Houndmills, Basingstoke, Hampshire & London: Macmillan Press Ltd.

TrotsopNederland (2009). Standpunten. Ontleend aan http://www.trotsopnederland.com/index.php?pageID=40 op 5 februari 2011.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2011). *Burgerinitiatief*. Ontleend aan http://www.tweedekamer.nl/hoe_werkt_het/uw_mening_telt/burgerinitiatief/index.jsp op 9 mei 2011.

U.S. Department of State (2010). *Outline of U.S. History*. Washington D.C.: U.S. Department of State. Ontleend aan http://www.america.gov/media/pdf/books/historytln.pdf#popup op 2 september 2011.

U.S. Senate (2011). Senators of the 112th Congress. Ontleend aan http://www.senate.gov/general/contact_information/senators_cfm.cfm?OrderBy=party&Sort=ASC op 16 augustus 2011.

Vatter, A. (2002). *Kantonale Demokratien im Vergleich: Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*. Opladen: Leske & Budrich.

Verhulst, A., & Nijeboer, A. (2007). *Directe democratie: feiten, argumenten en ervaringen omtrent het referendum*. Brussel: Democracy International.

Verschuren, P. J. M. (2007). *De probleemstelling voor een onderzoek: handleiding voor het maken van de probleemstelling voor een wetenschappelijk of beleidsgericht onderzoek, voor een scriptie, nota, of artikel.* Utrecht: Uitgeverij het Spectrum.

Vossen, K. (2009). Hele en halve populisten: Rita Verdonk en Geert Wilders langs de meetlat. *S&D: de populistische verleiding, 9*(66), 19-25.

Wagschal, U. (1997). Direct Democracy and Public Policymaking. *Journal of Public Policy, 17*(2), 223-245.

World Nuclear Association (2011, februari). *Nuclear Power in Sweden*. Ontleend aan http://www.world-nuclear.org/info/inf42.html op 5 juni 2011.

Yin, R. K. (1984). *Case Study Research: Design and Methods*. London: Sage Publications.

Zavodnyik, P. (2011). *The Rise of the Federal Colossus: The Growth of Federal Power from Lincoln to F.D.R.* Santa Barbara: ABC-CLIO.

Zouridis, S. (2009). *De dynamiek van recht en bestuur: over de rechtsstaat als bestuurswetenschappelijk fenomeen*. Den Haag: Lemma.

Zwam, E. van (2009). Referenda stimuleren burgerparticipatie. *Binnenlands Bestuur, 2009*(27), 17.

9. Bijlagen

9.1 Overzicht referenda in Nederland tot en met juni 2011

Jaar	Plaats	Onderwerp	Raadplegend/ raadgevend	Categorie
1912	Naarden	Herinvoering van de kermis en kermistijden	Raadplegend	Overig
1914	Almelo	Herinvoering van de kermis	Raadplegend	Overig
1952	Bolsward	Proefreferendum wenselijkheid Europese Grondwet	Raadplegend	Overig
	Delft	Proefreferendum wenselijkheid Europese Grondwet	Raadplegend	Overig
1972	Warnsveld	Gemeentelijke herindeling	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
1974	Doniawerstal	Gemeentelijke herindeling	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Gaasterland	Gemeentelijke herindeling	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Groenlo	Aansluiting bij gewest Twente of het gewest Oost-Gelderland	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
1975	Eemnes	Provinciale indeling: Eemland-Harderwijk of Gooiland?	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Egmond aan Zee	Gemeentelijke herindeling: samenvoeging met Egmond-Binnen?	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Haarlemmerliede en Spaarnwoude	Indeling bij provincie Amsterdam of Haarlem-IJmond	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
1975 of 1976	Opperdoes (nu: gemeente Noorderkoggeland)	Gemeentelijke herindeling (Noorderkoggenland of Medemblik)	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Zaanstad	Instelling van territoriale wijkraden	Raadplegend	Overig
1976	Eelde (Nu: gemeente Tynaarlo)	Provinciale herindeling (naar Groningen of blijven bij Drenthe?)	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Gouderak (nu: gemeente Ouderkerk)	Gemeentelijke herindeling (meerdere mogelijke varianten	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Kralingseveer (gemeente Rotterdam)	Gemeentelijke herindeling (samenvoeging Kralingseveer met Capelle aan de IJssel	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Peize (nu: gemeente	Provinciale herindeling (naar Groningen of bij Drenthe blijven?)	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Roden (nu: gemeente Noorderveld)	Provinciale herindeling (naar Groningen of bij Drenthe blijven?)	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Zuidlaren (nu: gemeente Tynaarlo)	Provinciale herindeling (naar Groningen of bij Drenthe blijven?)	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
1977	Balgoy (nu: gemeente Wychen)	Gemeentelijke herindeling: overgang van de kern Balgoy (toen: gemeente Overassel) naar Heumen of Wychen	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
?	Borculo	Provinciale herindeling (overgang naar Overijssel)	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Cuijk	Tracé-keuze van een rijksweg	Raadplegend	Fysiek
	Udenhout	Bouw gemeentehuis	Raadplegend	Fysiek

1978	Emmen	Instelling van territoriale commissies (dorps- en wijkraden)	Raadplegend	Overig
	Hardergrijp	Instelling van territoriale commissies (dorps- en wijkraden)	Raadplegend	Overig
	Kloosterzande	Bouw sporthal	Raadplegend	Fysiek
1979	Haskerdijken (nu: gemeente Skarsterlân)	Gemeentelijke herindeling van de dorpen Haskerdijken en Nieuwebrug (toen behorend bij gemeente Heerenveen en Haskerland)	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Nieuwbrug (nu: gemeente Skarsterlân)	Gemeentelijke herindeling van de dorpen Haskerdijken en Nieuwebrug (toen behorend bij gemeente Heerenveen en Haskerland)	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Zoetermeer	Instelling van territoriale wijkraden	Raadplegend	Overig
1980	Maurik	Gemeentelijke herindeling (meerdere keuzes)	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
1981	Warnsveld	Gemeentelijke herindeling (meerdere keuzes)	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
1982	Gendringen	Grenswijziging met de gemeenten Dinxperlo en Wisch	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Stompwijk	Gemeentelijke herindeling	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
1983	Aarlwesteand erveen	Gemeentelijke herindeling	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Gouderak (nu: gemeente Ouderkerk)	Gemeentelijke herindeling (het referendum werd zowel in Gouderak als in Moordrecht gehouden; meerdere keuzes)	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Moordrecht	Gemeentelijke herindeling (het referendum werd zowel in Gouderak als in Moordrecht gehouden; meerdere keuzes)	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
1984	Aarlanderveen	Gemeentelijke herindeling	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
1986	Megen, Haren (nu: gemeente Oss)	Gemeentelijke herindeling	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
1990	Welsum	Overgang Welsum naar Gelderland	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
1991	Haarlem	Bebouwing van 2 stukken grond	Raadplegend	Fysiek
	Laren	Verbouwing ziekenhuisterrein	Raadplegend	Fysiek
	Leiden	Sluitingstijden horeca	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Nij Altoenae	Wel of niet dorpsstatus behouden	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Rijwoude (v/h Rijneveld)	Naam van de gemeente	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Vlaardingen	Invoering van het referendum	Raadplegend	Overig
1992	Amsterdam	Autoverkeer binnenstad	Raadplegend	Fysiek
	Lemelerveld	Gemeentelijke herindeling	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
1994	Groningen	Afsluiting Noorderplantsoen voor auto's	Raadplegend	Fysiek
	Landsmeer	Wel of geen nieuwe woningbouw	Raadplegend	Fysiek
1995	Amersfoort	Winkelsluitingstijden	?	Overig
	Amsterdam	Bouwplannen Vrije Geer	Raadgevend	Fysiek
	Amsterdam	Vorming stadsprovincie	Raadgevend	Herindeling/grensaanpassing
	Bakel en Milheeze (nu gemeente	Gemeentelijke herindeling	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing

	Gemert-Bakel			
	Breda	Zwembad	Raadplegend	Overig
	Heerenveen	Vaststelling bestemmingsplan i.v.m. grootschalig bedrijventerrein	?	Fysiek
	Leeuwarderadeel	Gemeentelijke herindeling: samenvoeging met Leeuwarden	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Leiden	Bouwplan	Raadgevend	Fysiek
	Menaldumadeel	Gemeentelijke herindeling	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Nieuw-Ginneken (gemeente Breda)	Gemeentelijke herindeling	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Rotterdam	Opdeling in kleinere gemeente als gevolg van vorming stadsprovincie	?	Herindeling/grensaanpassing
	Zoetermeer	Uitbreiding of sluiting zwembad	?	Overig
	Zuidwolde	Gemeentelijke herindeling	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
1996	Eijsden	Behoud zelfstandigheid gemeente Eijsden	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Gemert	Gemeentenaam	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	’s -Gravenland	Verkeersmaatregelen	?	Fysiek
	Leersum	Gemeentelijke herindeling	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Meerssen	Gemeentelijke herindeling	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Zwolle	Herinrichting/bebouwing lokatie Zuidbroeklaan-Koelwaterkanaal	?	Fysiek
1997	Amsterdam	Aanleg IJburg	Raadgevend	Fysiek
	Amsterdam	Aanleg Noord-Zuidlijn	Raadgevend	Fysiek
	Amsterdam (alleen in Spaarndammerbuurt)	Afschaffing betaald parkeren	?	Overig
	Apeldoorn	Gemeentelijke/provinciale herindeling	?	Herindeling/grensaanpassing
	Harmelen	Gemeentelijke herindeling: samenvoeging met Woerden	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Zandvoort	Parkeerbeleid centrum	?	Overig
1998	Leidschendam (nu Leidschendam-Voorburg)	Annexatie door Den Haag. Gelijktijdig gehouden in Nootdorp, Pijnacker, Leidschendam, Rijswijk en Voorburg	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Nootdorp	Annexatie door Den Haag. Gelijktijdig gehouden in Nootdorp, Pijnacker, Leidschendam, Rijswijk en Voorburg	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Nij Altoenae	Wel of niet dorpsstatus behouden	?	Herindeling/grensaanpassing
	Pijnacker (nu Pijnacker-Nootdorp)	Annexatie door Den Haag. Gelijktijdig gehouden in Nootdorp, Pijnacker, Leidschendam, Rijswijk en Voorburg	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Rijswijk	Annexatie door Den Haag. Gelijktijdig gehouden in Nootdorp, Pijnacker, Leidschendam, Rijswijk en Voorburg	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Voorburg	Annexatie door Den Haag. Gelijktijdig gehouden in Nootdorp, Pijnacker, Leidschendam, Rijswijk	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing

		en Voorburg		
1999	Gorinchem	Opening asielzoekerscentrum	Raadgevend	Overig
	Hengelo	Vorming Twentestad	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Nieuwegein	Verbouwing stadscentrum	Raadgevend	Fysiek
	Uitgeest	Fusie Uitgeest met Castricum, Akkersloot en Limmen/Heemskerk of zelfstandigheid	Raadplegend 3 keuzen	Herindeling/grensaanpassing
2000	Heerjansdam	Herindelingsokan van de provincie Zuid-Holland + alternatieve opties van de gemeente	Raadplegend 5 keuzen	Herindeling/grensaanpassing
	Nootdorp	Fusie tussen Nootdorp en Pijnacker	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Pijnacker	Fusie tussen Nootdorp en Pijnacker	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
2001	Amsterdam	Invoering apart stadsdeel Binnenstad	Raadgevend	Herindeling/grensaanpassing
	Bemmel, Huissen en Gendt	Naam van nieuwe fusiegemeente	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Enschede	Bouw bedrijvenpark in natuurlijk gebied	Raadgevend	Fysiek
	’s-Gravenzande	Gemeentelijke herindeling	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Groningen	Verbouwing Grote Markt w.o. ondergrondse parkeergarage	Raadgevend	Fysiek
	Leidschendam (nu Leidschendam -Voorburg)	Fusie tussen Leidschendam en Voorburg gemeenten i.v.m. dreigende annexatie door Den Haag	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	De Lier	Gemeentelijke herindeling	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Maasland	Gemeentelijke herindeling	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Monster	Gemeentelijke herindeling	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Naaldwijk	Gemeentelijke herindeling	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Neede	Gemeentelijke herindeling (als de gemeente samen moet gaan, dan met Eibergen of Haaksbergen?)	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Schipluiden	Gemeentelijke herindeling	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Voorburg	Fusie tussen gemeenten Leidschendam en Voorburg gemeenten i.v.m. dreigende annexatie door Den Haag	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Wateringen	Gemeentelijke herindeling	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Zaanstad	Verplaatsing Bijlmerbajes naar Vijhoekpark in Zaanstad	Raadplegend	Fysiek
2002	Amsterdam	Verzelfstandiging van het gemeentelijk vervoersbedrijf	Raadgevend	Overig
	Enkhuizen	Grondverkoop voor een bouwplan	Raadgevend	Fysiek
	Son en Breugel	Annexatie door Eindhoven	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Utrecht	Herstructurering stationsgebied	Raadplegend 2 keuzen	Fysiek
	Best	Burgemeestersreferendum	Raadplegend	Overig
	Vlaardingen	Burgemeestersreferendum	Raadplegend	Overig
2003	Cromstrijen	Fusie van 6 gemeenten in Hoeksche Waard	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Gorinchem	Verkeerssituatie Nieuwe Hoven, voor of tegen twee-richtingsverkeer	?	Fysiek

	Korendijk	Fusie van 6 gemeenten in Hoeksche Waard	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Oud-Beijerland	Fusie van 6 gemeenten in Hoeksche Waard	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Ruurlo	Gemeentelijke herindeling	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Strijen	Fusie van 6 gemeenten in Hoeksche Waard	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Voerendaal	Gemeenschappelijke regeling ('Parkstad')	Raadgevend	Herindeling/grensaanpassing
	Leiden	Burgemeestersreferendum	Raadplegend	Overig
	Boxmeer	Burgemeestersreferendum	Raadplegend	Overig
	Zoetermeer	Burgemeestersreferendum	Raadplegend	Overig
2004	Hilversum	Parkeerverordening 2004	Raadgevend	Overig
	Huizen	Verordening die komst gokhal mogelijk maakt	Raadgevend	Overig
	Voorhout	Gemeentelijke herindeling met Sassenheim en Warmond	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Warmond	Gemeentelijke herindeling met Sassenheim en Warmond	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Wijchen	Aanpak van de markt	Raadplegend 3 keuzen	Fysiek
	Delfzijl	Burgemeestersreferendum	Raadplegend	Overig
2005	Groningen	Plannen aanpak Grote Markt	Raadgevend	Fysiek
	Oosterhout	Open houden van zwembad	Raadplegend	Overig
	Soest	Grondverkoop voor de aanleg van een ecoduct	Raadgevend	Fysiek
	Utrecht	Uitbreiding van het aantal koopzondagen	Raadplegend	Overig
	Zwolle	Verordening op de speelautomatenhallen 2005 (uitbreidingsmogelijkheden voor gokhallen)	Raadgevend	Overig
	Nationaal	Instemming Nederland met Grondwettelijk Verdrag EU	Raadplegend	Overig
2006	Delft	Uitbreiding camping Delftse Hout	Raadgevend	Fysiek
	Loenen	Gemeentelijke herindeling	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Middelburg	Locatie van te bouwen theater	Raadplegend 5 keuzen	Fysiek
	Moordrecht	Gemeentelijke herindeling	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Nijmegen	Herbouw van Donjon	Raadgevend	Fysiek
	Wormerland	Plan voor pand Batavia	Raadplegend	Fysiek
2007	Arnhem	Varianten voor aanleg haven in Rijnbooggebied	Raadplegend 3 keuzen	Fysiek
	Beverwijk	Aanpak van twee voormalige vuilnisstortplaatsen	Raadplegend	Fysiek
	Leiden	Aanleg van de sneltram door Leiden	Raadplegend	Fysiek
	Utrecht	Burgemeestersreferendum	Raadplegend	Overig
2008	Amsterdam (drie buurten in stadsdeel Westerpark)	Bebouwing van maximaal 20% van het Domela Nieuwenhuisplantsoen	Raadgevend	Fysiek
	Duiven	Herinrichting centrum Duiven	Raadplegend 3 keuzen	Fysiek
	Sevenum	Gemeentelijke herindeling	Raadplegend	Herindeling/grensaanpassing
	Eindhoven	Burgemeestersreferendum	Raadplegend	Overig

2009	Tilburg	Komst van een Shopping Mall naar Amerikaans voorbeeld	Raadplegend	Fysiek
	Cuijk	Eventuele verplaatsing schouwburg	Raadplegend	Fysiek

9.2 Overzicht voorstellen referendum en/of volksinitiatief door commissies in Nederland

Commissie	Datum van instelling + advies	Samenstelling	Advies inzake referendum en/of volksinitiatief
Staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck	29 december 1918 27 oktober 1920	Ch.J.M. Ruys de Beerenbrouck (voorzitter) J. Kan (secretaris) A. Anema D.J. de Geer J. Kappeyne van de Coppello (na overlijden in 1920 opgevolgd door P. Rink) J. Limburg J.H.A. Schaper A.A.H. Struycken	Verplicht referendum bij een grondwetswijziging (in plaats van een verplichte ontbinding van de Kamer en de tweede lezing in beide Kamers) en bij het ontbreken van een troonopvolger (referendum moet uitsluitsel geven over handhaving monarchale staatsvorm). Ad: J. Limburg voegde een nota toe aan het rapport waarin hij pleitte voor de volledige invoering van het referendum.
Staatscommissie-Cals/Donner	26 augustus 1967 29 maart 1971	J.M.L.Th. Cals (voorzitter) A.M. Donner (voorzitter) M. Albrecht N. Cramer H. Daudt A. Fortanier-de Wit J.P.A. Gruijters J. van der Hoeven H.J.M. Jeukens J.M. Kan D.H.M. Meuwissen J.W. de Pous J.H. Prins Y. Scholten D. Simons A.J. Verbrugh H.B.J. Witte	De commissie ontraadde de invoering van het volksinitiatief. Acht van de zeventien leden toonden zich voorstander van een grondwetsbepaling die de mogelijkheid van een facultatief decisief referendum zou introduceren. Ondanks het feit dat de commissie zich met de kleinst mogelijke meerderheid tegen het referendum keerde, werd toch overeenstemming bereikt over een ontwerp voor de grondwettekst indien de regering toch zou besluiten tot de invoering van een correctief referendum.
Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming a.k.a. de staatscommissie-Biesheuvel	17 mei 1982 4 december 1985 (een eerste rapport verscheen op 7 maart 1984)	B.W. Biesheuvel (voorzitter) L. Prakke (vice-voorzitter) H.G. de Jong (secretaris) H. Franken J.P.A. Gruijters E.C.M. Jurgens A. Kappeyne van de Coppello (op 22 januari 1983 vervangen door C.F.G. de Menthon Bake) C.A.J.M. Kortmann (op 31 oktober 1984 vervangen door E.M.H. Hirsch Ballin) A.B. Ringeling J.J. Vis J.P. de Vries J.G.C. Wiebenga (op 22 januari 1983 vervangen door M. de Bruijne) H.A. van Wijnen (op 11 juli 1984 vervangen door P.C. Gilhuis)	De commissie was unaniem voor de invoering van een *decisief* of *beslissend* referendum op nationaal en decentraal niveau (niet over alle onderwerpen). De helft van de commissie was voorstander van het *consultatief* of *raadplegende* referendum op nationaal niveau. Binnen de commissie werd wel unaniem overeenstemming bereikt over het gebruik van raadplegende referenda op lokaal niveau. Een meerderheid van de commissie verklaarde zich voorstander van het *volksinitiatief* op nationaal en decentraal niveau. Daar waar de commissie het unaniem of in meerderheid eens was met een

		C. Borman (adviserend lid) H. Gritter (adviserend lid) R.J. Hoekstra (adviserend lid) F. Plate (adviserend lid)	referendumvorm deed zij concrete voorstellen tot aanvulling van de Nederlandse grondwet.
Bijzondere commissie Vraagpunten a.k.a. commissie-Deetman	2 januari 1990 16 november 1990	W.J. Deetman (voorzitter) H.A.F.M.O. van Mierlo M.B.C. Beckers -de Bruijn M.A.M. Wöltgens G.J. Schutte P.A. Lankhorst F. Bolkestein M.H.J. Soutendijk-van Appeldoorn L.C. Brinkman F. Korthals Altes O. Scheltema-de Nie N.A. Kalsbeek-Jasperse	Deze commissie moest vraagpunten formuleren op het vraagstuk van staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing. De commissie oordeelde dat de voors en tegens van het correctief wetgevingsreferendum en volksinitiatief nog eens konden worden geïnventariseerd en op hun consequenties konden worden beoordeeld. Daarbij waren de minimumvoorwaarden in de overwegingen te betrekken waaronder deze konden worden gehouden, resp. toegestaan.
Commissie-De Koning	Eind 1990 7 oktober 1993 (eerste rapport van commissie verscheen op 27 april 1993)	J. de Koning (voorzitter) M. Ernsting Th.C. de Graaf J.M. Polak L.M. de Rijk J.P. de Vries	Commissie die antwoorden formuleerde op de vragen van de commissie-Deetman. Na een uiteenzetting en afweging van de voor- en nadelen van het referendum kwam de commissie tot een positieve aanbeveling van de invoering van het correctief wetgevingsreferendum op nationaal en lokaal niveau.
Nationale Conventie	22 december 2005 5 oktober 2006	R.J. Hoekstra (voorzitter) J. de Vries (vice-voorzitter) F.R. Ankersmit C.M. van Baalen L.E.M. Klinkers R. Kuiper A.M.B. Michels J.E. Molier K. Peters A.E. Pijpers O.M.A.A. Ramadan J.W. Sap J. Schinkelshoek C.M. Zoethout	Kiezers moesten volgens de commissie de mogelijkheid krijgen om een referendum over wetten aan te vragen nadat het parlement met een wet had ingestemd. De uitslag van een dergelijk referendum moest bindend zijn. Eveneens moest het referenduminstrument worden ingezet bij de procedure van de verandering van de grondwet. Na de aanvaarding van een wijzigingsvoorstel door de beide Kamers der Staten-Generaal – in één lezing met een tweederde meerderheid – zou het voorstel aan het volk in een bindend referendum moeten worden voorgelegd. Pas na goedkeuring door het volk kon de regering het wijzigingsvoorstel bekrachtigen.

9.3 Overzicht direct-democratische instrumenten per deelstaat in de Verenigde Staten (Initiative and Referendum Institute, 2011a)

Staat	Datum introductie	Type direct-democratisch instrument aanwezig		Soort initiatief aanwezig		Soort initiatief gebruikt voor constitutionele amendementen		Soort initiatief gebruikt voor wetgevingsvoorstellen	
		Initiatief	Referendum	Constitutioneel amendement	Wetgeving	Direct	Indirect	Direct	Indirect
Alaska	1956	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja
Arizona	1911	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee
Arkansas	1910	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee
California	1911	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee
Colorado	1912	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee
Florida	1972	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee
Idaho	1912	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee
Illionois	1970	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee
Kentucky	1910	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Maine	1908	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja
Maryland	1915	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Massachusetts	1918	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja
Michigan	1908	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja
Mississippi	1914 1992	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee
Missouri	1908	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee
Montana	1904 1972	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee
Nebraska	1912	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee
Nevada	1905	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja
New Mexico	1911	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
North Dakota	1914	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee
Ohio	1912	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja
Oklahoma	1907	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee
Oregon	1902	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee
South Dakota	1898 1972 1988	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	ja	Nee
Utah	1900 1917	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja
Washington	1912	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja
Wyoming	1968	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja
Totaal	-	24 staten	24 staten	18 staten	21 staten	16 staten	2 staten	14 staten	9 staten

9.4 Invloed Zwitserse direct-democratische instituties op de Verenigde Staten van Amerika

Afbeelding 2: Miss Zwitserland en Miss Amerika



Bijschrift: Zeitgenössische Darstellung von 1893: Die Swiss Miss bietet der Miss America (mit dem Adler) das referendum an. Origineel afkomstig van Hutson (1993); afbeelding ontleend aan Möckli (1996, p. 569).