

## 2. Wat is democratie?

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

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

### Op zoek naar het oerbeeld

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### De beginselen van de volksvergadering

Bepaalde principes zijn in iedere democratische volksvergadering aanwezig.

#### Het gelijkheidsbeginsel

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

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

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

## Het initiatiefrecht

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

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

## De meerderheidsregel

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

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

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

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

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

## Het mandateringsbeginsel

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

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

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

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

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

## Van volksvergadering tot referendum

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

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

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

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

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

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

## De representatieve democratie

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

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

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

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

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

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

## De verhouding tussen referendum en parlementaire besluitvorming

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Zelf een partij oprichten**

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

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

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

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

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

## **Parlement en referenda**

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

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

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

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

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

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

## Hiërarchie der wetten

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

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

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

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

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

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

## Deelnamequorums

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Het quorum in het parlement

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

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

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

## Bevoegdheidsdomein van het referendum

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

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

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

## Petitierecht

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

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

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

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

## 2-1: De volksvergadering

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2-2: Boycot bij deelnamedrempels

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 2-3: Frans van den Enden

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

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

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

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

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

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