

# **Burgers aan het woord**

Over de vraag of meer burgerparticipatie goed is voor  
Nederland

**Bachelor Thesis Politieke Wetenschappen**

Martijn A. Geurs

Studentnummer: 1400193

Deelonderwerp Politieke Filosofie

E-mail: [m.a.geurs@umail.leidenuniv.nl](mailto:m.a.geurs@umail.leidenuniv.nl)

Begeleider: Dhr. dr. J. Oversloot

Aantal woorden: 8529

# Burgers aan het woord: Over de vraag of meer burgerparticipatie goed voor Nederland is

## 1. Verschillen tussen de klassieke Atheense democratie en de Nederlandse representatieve democratie

### 1.1 De Atheense democratie

Vandaag de dag is het in Nederland onmogelijk om de woorden politiek en democratie los van elkaar te zien. Democratie betekent letterlijk heerschappij van het volk. Toen rond 510 v. Chr. in Athene de democratie werd gesticht door de aristocraat Kleisthenēs, zag de democratie er anders uit dan vandaag de dag. Waar de hedendaagse democratie wordt geassocieerd met politieke partijen en verkiezingen, was dat bij de Oude Grieken wel anders. In Athene werden veel functies verloot onder de burgers, en konden alle bij de volksvergadering aanwezige burgers stemmen over ingediende voorstellen. De burgerij bestond uit alle mannen boven de 30 die uit één van de vier standen kwamen. Vrouwen, kinderen, slaven en *metoiken* (vreemdelingen) kwamen niet in aanmerking voor burgerrecht en konden dus ook niet worden ingeloot voor een staatsambt. Lange tijd werden verkiezingen gezien als een aristocratisch middel om de beste personen te verkiezen die de politieke gemeenschap moesten dienen. Voor het ontstaan van een democratie in Athene werd het lange tijd bestuurd door aristocraten en waren er periodes dat er een tiran aan de macht was. In de tijd van Kleisthenēs woedde er in Athene een strijd tussen verschillende aristocratische facties. Kleisthenēs was in staat deze strijd te beëindigen door gebruik te maken van de grote groep *zeugitai*, die qua omvang vele malen groter was dan de elite die bestond uit de eerste twee standen van Solōn. In het oude Athene bestond er een standenmaatschappij. De hoogste stand waren de *pentakosiomedimnoi* (wat betekende vijfhonderschepelmannen<sup>1</sup>), de tweede stand waren de *hippeis* (ridders), de derde stand waren de *zeugitai* (zij die een ossenspan bezaten) en de laagste stand waren de *thētes*, wat zoiets als knechten betekende. Deze standen werden rond 590 v. Chr door de magistraat Solōn in wetten vastgelegd. Door de *zeugitai* meer macht binnen de polis te beloven hielpen zij Kleisthenēs de factiestrijd te winnen. Later zouden ook de *thētes* dezelfde bevoegdheden krijgen gezien hun belangrijke rol in de Atheense vloot.

---

<sup>1</sup> Vijfhonderschepelmannen waren personen die in staat waren 500 'scheper' (ongeveer 51,5 liter) of meer aan gerst binnen te halen, of op een andere wijze meer inkomsten hadden dan de waarde van 500 'scheper' aan gerst.

Nadat alle standen dezelfde bevoegdheden hadden verkregen lag er in de Atheense democratie een sterke nadruk op het feit dat iedere burger binnen de Atheense Polis gelijk was. Dit was bijvoorbeeld het geval als het ging om oorlogsvoering en rechtspraak, maar dit was ook het geval als het ging om politieke besluitvoering. In Athene heerste de gedachten dat als je een gelijke bent op het slagveld dan ben je dat ook in de Polis. Binnen Athene was het dan ook gebruikelijk dat de plekken binnen de *Boulè* werden verloot onder de burgerij. De *Boulè* (raad van 500) was een geloot orgaan, zij bereidden de volksvergadering voor, en kwamen met voorstellen waar over werd gestemd in de *Ekklesia* (volksvergadering). Hetzelfde gold voor de rechtspraak. Als er recht gesproken moest worden werd er onder de burgers een loting gehouden en werd er een jury geformeerd. Een belangrijk verschil met de huidige democratieën is dat in het oude Athene ieder persoon zichzelf vertegenwoordigde. In de oudheid kende men het woord volksvertegenwoordiger niet eens (Rousseau, 1973, p.263). In de huidige Westerse democratieën wordt er gebruik gemaakt van volksvertegenwoordigers die worden gekozen door middel van verkiezingen. Het gevolg van het feit dat burgers zich laten vertegenwoordigen heeft ertoe geleid dat er in het westen eerder sprake is van een aristocratie of meritocratie dan een democratie. Een aristocratie betekent zoiets als heerschappij door de besten. Een meritocratie houdt in een heerschappij van zij die het verdienen, bijvoorbeeld door verdiensten in het onderwijs<sup>2</sup>.

## 1.2 De Nederlandse democratie

In Nederland zien we nog maar weinig terug van de Atheense waarde van gelijkwaardigheid als het gaat om invloed op de wetgeving en rechtspraak. We zien namelijk dat vrijwel alle hoge functies binnen deze organen worden bekleed door hoogopgeleiden en dat middelbaar- en laagopgeleiden buitenspel staan. Dit kan leiden tot ongewenste situaties. Zo schreef Philip Pettit “Let the administration or the judiciary become statistically unrepresentative of major stakeholders and there is no longer a guarantee that members of unrepresented groups can make their voices heard in appropriate circles” (Pettit, 2010, p.193). In een democratie is het van belang dat alle burgers invloed kunnen uitoefenen op het beleid en hoe directer dit is, hoe eerder een staat het democratische ideaal benadert.

De Maastrichtse hoogleraar Ferdinand Grapperhaus waarschuwt in zijn boek *Rafels aan de rechtstaat* ervoor dat er in Nederland een steeds groter wordende groep Nederlanders is die achterlopen bij de rest. Er is daarbij sprake van een achterstand op het gebied van

---

<sup>2</sup> Voor het deel over het Athene van de oudheid is het boek *De Oudheid: Grieken en Romeinen in de context van de wereldgeschiedenis* (p. 108-110 & 177-180) van F.G. Naerebout en H.W. Singor als bron gebruikt.

opleiding, inkomen, gezondheid, wonen en arbeidsmarkt. Deze groep Nederlanders, door het SCP het *precariaat* genoemd, lijkt zich dan ook in een kansloze positie te bevinden. Momenteel valt ongeveer 15% van de Nederlanders in deze groep, wat neerkomt op ongeveer 2,5 miljoen mensen (Grapperhaus, 2017, p.40-41). Daarbij komt dat er ook nog een bijna even grote groep onzekere werkenden is. Deze twee groepen krijgen het in de toekomst zwaar aangezien ze vaak beschikken over achterhaalde kennis en niet relevante vaardigheden en vallen daardoor vaak buiten de arbeidsmarkt. Daarbij komt dat deze groepen er vaak financieel niet zo goed voor staan en vaak een matige of slechte fysieke gezondheid hebben. Het is ook deze groep waar de inkomens gelijk blijven of zelfs dalen en die qua opleidingsniveau niet kunnen aanhaken; daarbij komt nog dat het voornamelijk hun banen zijn die verdwijnen door de toegenomen robot- en digitalisering (Grapperhaus, 2017, p.102-104). Hoewel er tegenwoordig een aantal politieke partijen zijn die de positie van deze groep willen verbeteren, zoals bijvoorbeeld de SP en GroenLinks. Zien we echter de positie van deze groep niet of nauwelijks verbeteren, terwijl daartegenover de positie van de elite steeds sterker wordt.

Al in de troonrede van 1995 zei koningin Beatrix, namens het toenmalige kabinet Kok I: “Actieve participatie is speerpunt van beleid. De regering wil burgers in staat stellen zich te ontplooien en hen aanmoedigen een actieve bijdrage te leveren aan het maatschappelijk, cultureel en economisch leven. De capaciteiten van alle mensen behoren in onze samenleving tot hun recht te komen” (Ministerraad, 1995). Al ruim voordien, tussen 1967 en 1971, werd door de staatscommissie Cals-Donner onderzoek gedaan naar staatsrechtelijke vernieuwing in de wetgeving en de rechtspraak. Hoewel er in het verleden wel degelijk aandacht aan het thema van meer burgerparticipatie is geschonken heeft dit er niet voor gezorgd dat er op staatsrechtelijk gebied iets wezenlijk is veranderd<sup>3</sup>.

In zijn boek *On Democracy* schreef Robert Dahl dat er vijf elementen zijn waar een democratie aan moet voldoen. Eén van deze elementen is dat in een democratie alle burgers effectief kunnen participeren. Wanneer er namelijk een kleine groep is die erin slaagt om de politieke agenda te domineren en het beleid te bepalen kan dit moeilijk als democratisch worden gezien (Dahl, 1998, p.38-39). In Nederland kunnen burgers vandaag de dag nog nauwelijks participeren in de wetgeving, maar ook in de rechtspraak heeft de burger geen

---

<sup>3</sup> Behoudens de invoering van de Wet Raadgevend Referendum, maar deze mist een bindende werking.

aandeel. Daarbij komt dat wanneer de Nederlandse kiesgerechtigden mochten stemmen middels een referendum er vrijwel niets met de uitslag van deze referenda is gedaan<sup>4</sup>.

Recentelijk heeft de leider van de Partij voor de Vrijheid Geert Wilders het Nederlandse parlement een nepparlement genoemd. Verder noemde hij de rechters die uitspraak moesten doen in zijn zaak omtrent zijn ‘meer of minder Marokkanen’ uitspraak neprechters. Uit deze uitspraken komt een zeker gevoel van wantrouwen richting deze instituties naar boven. Aangezien Geert Wilders een belangrijk deel van de Nederlanders vertegenwoordigt is het belangrijk om te kijken of deze instituties vernieuwd moeten worden en wat de alternatieven zijn. Uit onderzoek van het CBS blijkt dat de burgers niet erg tevreden zijn over de stand van belangrijke instituties. Zo had in 2012 rond de 40 procent van de ondervraagden vertrouwen in politieke partijen (Thomassen, van Ham & Andeweg, 2014, p.85). Het Nederlands parlement kon onder dezelfde ondervraagden rekenen op een vertrouwen rond de 55 procent (Idem). Ons rechtssysteem daarentegen kan op een groter vertrouwen rekenen. Zo gaf ongeveer driekwart aan dat zij vertrouwen hebben in het huidige Nederlandse rechtssysteem (Idem). De vraag is echter wat deze cijfers ons precies vertellen, want in 2008 gaf 91% van de Nederlanders aan het huidige democratische systeem te steunen (Idem, p.77).

Gelet op het feit dat de kern van een democratie het actief participeren van burgers betekent, zou de Nederlandse overheid zijn burgers meer moeten betrekken in de wetgeving. Dit komt wereldwijd echter niet vaak voor<sup>5</sup>. Tevens zou er ook serieus moeten worden gekeken naar de inbreng van burgers in de rechtspraak. In tegenstelling tot de wetgeving komt dit wereldwijd wel vaker voor en is het Nederlandse systeem van beroepsrechters eerder de uitzondering dan de norm. Hoewel het democratische ideaal van burgerparticipatie mooi klinkt heeft dit echter ook gevolgen. De vraag is of burgerparticipatie positief is of dat het middel erger is dan de kwaal. Immers als we Nederland bijvoorbeeld vergelijken met andere staten zijn wij tevredener met onze instituties dan de burgers van veel andere staten (Thomassen, van Ham & Andeweg, 2014, p.72-76).

---

<sup>4</sup> Dit was zowel het geval bij het referendum over de Europese grondwet als bij het Oekraïne-referendum.

<sup>5</sup> Enkele uitzonderingen zijn Zwitserland en een aantal staten in de Verenigde Staten.

## **2. Veelgenoemde voor- en nadelen van burgerparticipatie over het algemeen**

Als het in de literatuur over burgerparticipatie gaat worden meestal dezelfde argumenten gebruikt waarom de mogelijkheden voor burgerparticipatie wel of niet verruimd dienen te worden. Een kort overzicht van de belangrijkste argumenten voor en tegen burgerparticipatie, die opgaan voor zowel de wetgeving als de rechtspraak worden hieronder kort benoemd.

### **2.1 Het democratisch element**

Het belangrijkste en meeste gehoorde argument voor meer burgerparticipatie is dat het democratisch is om alle burgers mee te laten doen in de politiek. Wanneer zowel de rechtspraak als wetgeving volledig in handen van een selecte groep valt kan een land moeilijk als democratisch worden gezien, aangezien een groot deel van de bevolking continu buitenspel staat. Alleen bij verkiezingen hebben burgers de mogelijkheid om te participeren. Rousseau schreef daar ooit over toen hij het over de vertegenwoordiging in Engeland had: “The people of England regards itself as free; but it is grossly mistaken; it is free only during the election of members of parliament. As soon as they are elected, slavery overtakes it, and it is nothing” (Rousseau, 1973, p.263). Rousseau meende dan ook dat ieder persoon zichzelf diende te representeren. Ieder persoon moest volgens Rousseau bij stemming over een voorsel van wet bij zichzelf te raden gaan wat hij denkt dat het beste is. De optie met de meeste stemmen zou dan volgens Rousseau de algemene wil zijn en diende dan ook gevolgd te worden. De ideale democratie van Rousseau leek dus sterk op een referendum democratie, waar een meerderheid van stemmen de doorslaggevende factor is.

### **2.2 Deskundigheid**

Het meest voorkomende argument tegen burgerparticipatie is dat leken niet deskundig genoeg zijn om over belangrijke zaken te beslissen (Bovend'Eert, 2001, p.15; Baudet, 2017, p.84-85). Tegenstanders beargumenteren dat door te stellen dat een persoon die een operatie in een ziekenhuis moet ondergaan ook zal willen dat er een deskundige dokter is, en niet een leek (Snijders, 2002, p.1702). Het klopt inderdaad dat leken niet over specifieke kennis beschikken die nodig is om een volledige afweging te maken. Anderzijds kan men zich afvragen of het huidige parlement wel over deze kennis beschikt, de onderwerpen in het parlement zijn namelijk zo divers dat ook parlementariërs zich moeten laten voorlichten.

### 2.3 De kosten

Een ander argument tegen deze beide vormen van burgerparticipatie heeft te maken met de kosten. Tegenstanders beweren dat de kosten zowel in het geval van de wetgeving als de rechtspraak enorm zullen toenemen als er meer burgerparticipatie zal plaatsvinden (Baudet, 2017, p.90-91; Bovend'Eert, 2001. p.15). Dit blijkt echter nogal mee te vallen. Zo kost bijvoorbeeld een referendum rond de 30 miljoen, wat neerkomt op nog geen 2 euro per Nederlander (Baudet, 2017, p.90-91). Bij lekenname in de rechtspraak is er helemaal geen bewijs te vinden dat dit duurder zou zijn dan het huidige rechtssysteem. Wanneer we kijken naar staten waar leken deelnemen aan de rechtspraak zijn de kosten vaak lager dan die in Nederland<sup>6</sup> (Tak, 2006, p.43-44).

---

<sup>6</sup> In België, Frankrijk, Engeland, Wales, Finland en Italië is dit het geval. In Zweden, Oostenrijk en Duitsland zijn ze daarentegen duurder uit dan Nederland.

### 3. De Wetgeving

#### 3.1 Het huidige systeem

Binnen de Nederlandse partijdemocratie is van de in Athene zo belangrijk geachte gelijkwaardigheid weinig terug te vinden. In artikel 1 van de Grondwet wordt het gelijkheidsbeginsel vermeld, wat inhoudt dat ieder persoon gelijk behandeld dient te worden in gelijke omstandigheden, maar als wij kijken naar de wetgevende en de rechtsprekende organen zien wij daar bitter weinig van terug. In artikel 4 van de Grondwet staat er zelfs dat iedere burger, behoudens wettelijk bepaalde uitzonderingen, gelijke kansen moeten hebben om verkozen te worden voor de volksvergadering. De politicologen Bovens en Wille toonden aan dat er in Nederland een hoogopgeleide elite is ontstaan die in feite alle politieke besluiten neemt. Dit wat Bovens en Wille de meritocratisering van de samenleving noemen vindt plaats in de Tweede Kamer en in het kabinet, maar bijvoorbeeld ook in het maatschappelijk middenveld. Zo was tussen 2012 en 2017 meer dan 90 procent van de Kamerleden hoogopgeleid (Bakker & de Pous, 2012). Na de Tweede Kamerverkiezingen van 2017 is dit iets gedaald tot 82% (Peters, 2017). Voor de laag- en middelbaaropgeleide Nederlander wordt het ook steeds moeilijker om politieke invloed uit te kunnen oefenen binnen maatschappelijke organisaties en politieke partijen. In de eerste plaats heeft dit er mee te maken dat er maar weinig laag- en middelbaaropgeleiden lid zijn van zulke organisaties, en het gros hoogopgeleid is. Daarbij komt ook nog het feit dat de hoogopgeleide leden meestal veel actiever zijn dan de andere leden. In veel gevallen zullen de organisaties voor de hogere functies dan ook een hoger opgeleid persoon boven een lager opgeleid persoon prefereren (Bovens & Wille, 2011).

Deze meritocratisering van de representatieve democratie gaat in tegen wat Pitkin descriptieve representatie noemt. Descriptieve representatie houdt in dat het representerende orgaan wordt gekenmerkt door een precieze gelijkenis met de personen die zij representeren. Dit houdt in dat in een staat de volksvertegenwoordiging procentueel er hetzelfde uit moet zien als de bevolking. Dus wanneer 52% van de bevolking vrouw is dan moet er in de volksvertegenwoordiging van deze staat 52% van de zetels door vrouwen worden bezet. Bij descriptieve representatie hoeft het overigens niet noodzakelijkerwijs over uiterlijke kenmerken te gaan zoals sekse, maar kan het ook om mensen uit hetzelfde sociale milieu gaan, zoals bijvoorbeeld moslims, arbeiders of hoogopgeleiden (Pitkin, 1967, p.60).



### 3.2 De voordelen van een meritocratie

Een meritocratie, waarin dus laag- en middelbaaropgeleiden personen minder goed zijn vertegenwoordigd, zou men ook als een ideale staatsvorm kunnen zien. De Griekse filosoof Plato was een groot voorstander van een staatsvorm waar geleerden het voor het zeggen hebben. Hij wees erop dat alleen personen die hebben gestudeerd in staat zijn om te regeren (Plato, vert. 1968, p.176). In zijn bekende allegorie van de grot verdedigde hij dit door te stellen dat alleen personen die hebben gestudeerd in staat zouden zijn om toegang te verkrijgen tot het zogeheten ideeënrijk (Plato, vert. 2015, p.105-109). Opgemerkt moet worden dat Plato geen democraat was en zichzelf ook niet als democraat zag.

Daarbij komt dat het helemaal geen probleem hoeft te zijn dat hoogopgeleiden oververtegenwoordigd zijn. Waarom zou een hoogopgeleid persoon niet een laagopgeleid persoon kunnen vertegenwoordigen? Als laagopgeleiden door laagopgeleide personen zouden worden vertegenwoordigt heeft dit alleen positieve gevolgen voor de descriptieve representatie, maar dat hoeft niet te betekenen dat die personen ook daadwerkelijk de belangen van laagopgeleiden beter verdedigen. Als we bijvoorbeeld kijken naar de SP, een partij die voor de zwakkere in de samenleving opkomt, gebeurt dit door vrijwel allemaal hoogopgeleiden.

### 3.3 Nadelen van een meritocratie

Een belangrijk nadeel van een meritocratie is dat hoog- en laagopgeleiden mensen vaak andere onderwerpen belangrijk vinden. Belangrijke onderwerpen voor laagopgeleiden zijn over het algemeen de immigratie, integratie en criminaliteit. Zij hechten minder belang aan thema's als milieu en onderwijs. Het verschil tussen laagopgeleiden en hoogopgeleiden zit hem niet in het feit dat hoogopgeleide personen thema's als immigratie, integratie en criminaliteit niet belangrijk vinden<sup>7</sup>. Het verschil zit hem in het feit dat de hoogopgeleiden veel meer belang hechten aan milieu en onderwijs dan laagopgeleide personen (Bovens & Wille, 2011, p.90-91; Schmeets & van Hoof, 2016, p.6-7).

Een tweede nadeel is het feit dat laagopgeleide personen andere voorkeuren op bepaalde beleidsterreinen hebben dan hoogopgeleiden. Zo staan hoogopgeleiden over het algemeen positiever tegenover Europese eenwording en asielzoekers en vinden zij het minder van belang dat nieuwkomers assimileren dan laagopgeleiden. Verder vinden laagopgeleiden dat er zwaardere straffen aan criminelen moeten worden opgelegd. Het laatste thema waar er

---

<sup>7</sup> Ook onder hoogopgeleiden zijn dit de belangrijkste politieke thema's.

een groot verschil van inzicht is tussen hoog- en laagopgeleiden is op het gebied van staatskundige vernieuwing<sup>8</sup>. Laagopgeleiden staan over het algemeen positiever ten opzichte van staatskundige vernieuwingen dan hoogopgeleiden. (Bovens & Wille, 2011, p.92-99).

Een derde nadeel van een meritocratie is dat deze het op het gebied van legitimiteit moet hebben van de uitkomst. Een belangrijk element van een democratie is dat burgers moeten kunnen participeren bij de vorming van het beleid<sup>9</sup>. Beleid is namelijk pas legitiem als het wordt gedragen door het volk. Beleid wat alleen maar gericht is op de uitkomst ervan mist dan ook legitimiteit (Bovens & Wille, 2011, p.102). Het is namelijk zeer wel mogelijk dat er beleid is wat economisch gezien een goede uitkomst heeft, maar niet wordt gedragen door de burgers. Bijvoorbeeld wanneer de regering besluit het eigen risico verder te verhogen zal dit een economisch gunstige uitkomst hebben, omdat er meer geld ter beschikking komt om de kwaliteit van de zorg te verhogen. Dit beleid zal echter door het grootste deel van de burgers niet positief worden gewaardeerd (TNS NIPO, 2016).

---

<sup>8</sup> Bij staatskundige vernieuwing moet er vooral worden gedacht aan het vergroten van de invloed van kiezers, bijvoorbeeld middels referenda.

<sup>9</sup> Zoals eerder benoemd in het eerste deel van dit werk toen het over Dahl ging.

## **4. Alternatieven voor de representatieve democratie**

In dit hoofdstuk zullen twee alternatieven voor de representatieve democratie worden besproken. In de eerste plaats zal er worden gekeken naar een referendumdemocratie, wat inhoudt dat burgers kunnen oordelen over voorstellen van het parlement of door burgers voorgestelde onderwerpen. Vervolgens zal er worden gekeken naar het alternatief van gelote burgerraden.

### 4.1 De invoering van referenda

Een belangrijk alternatief voor de representatieve democratie is de invoering van een directe democratie door middel van referenda. In Nederland is in principe het grootste deel van de bevolking voorstander van referenda. Zo blijkt uit onderzoek dat in Nederland 76% van de laagopgeleiden, 77% van de middelbaaropgeleiden en 69% van de hoogopgeleiden voor de invoering van bindende referenda is (Bovens & Wille, 2011). Een groot pluspunt van referenda is dat het de legitimiteit van het beleid enorm verhoogt. Alle burgers kunnen immers hun stem laten horen over het aan een referendum onderworpen onderwerp.

In Zwitserland waar regelmatig referenda worden gehouden is het belangrijk dat door referenda bepaalde wetten niet zomaar ongedaan kunnen worden gemaakt door het parlement. In Zwitserland is het dan ook zo dat een door een referendum vastgelegde wet alleen ongedaan kan worden gemaakt met een nieuw referendum (Bowler & Donovan, 2001, p.129; Baudet, 2017, p.19-20).

### 4.2 De verschillende typen referenda

Er zijn verschillende soorten referenda die op punten van elkaar verschillen. Men kan onderscheid maken tussen referenda door te kijken naar wie de initiatiefnemers van een referendum zijn. Het is mogelijk dat het parlement een referendum initieert. De tweede mogelijkheid is dat het initiatief door de bevolking wordt genomen, bijvoorbeeld door belangengroepen (Bowler & Donovan, 2001, p.128).

#### 4.2.1 Door de overheid geïnitieerde referenda

In eerste instantie zullen we de door de overheid geïnitieerde referenda behandelen. Het eerste type referendum dat door de overheid geïnitieerd wordt is het niet-bindende raadgevende referendum. Met dit type referendum hebben we in Nederland al ervaring. Zo is deze gebruikt in 2005 bij de vaststelling van de Europese Grondwet. Kenmerken van dit referendum zijn dat

de uitslag niet bindend is en dus niet door de regering hoeft te worden opgevolgd (Bowler & Donovan, 2001, p.128).

Het tweede type referendum is het correctief wetgevende referendum. In dit geval laat de wetgevende macht de burgers beslissen over een ingediende wet. Het electoraat is in dit geval verantwoordelijk voor de goedkeuring ervan (Bowler & Donovan, 2001, p.128).

Het derde type is het grondwettelijke verplichte referendum. In dit geval is de wetgevende macht verplicht om het volk te raadplegen als de grondwet wordt veranderd of als er een soevereiniteitsoverdracht plaatsvindt naar bijvoorbeeld de EU. Dit komt onder meer voor in Zwitserland (Hendriks, 2012, p.213).

Het laatste type referendum dat door de overheid wordt geïnitieerd is het plebisciet. Het plebisciet gaat net als het hiervoor genoemde type over een grondwetswijziging. Het verschil zit hem echter in het feit dat het bij het plebisciet puur gaat over de grondwettelijk bepaalde bevoegdheden van een president. Daarbij komt dat een plebisciet niet grondwettelijk verplicht is, maar door dictators wordt gebruikt om hun machtsuitbreiding te legitimeren.

Het plebisciet was in het verleden populair onder dictatoriale leiders, zoals Napoleon III en Hitler. Het plebisciet werd vroeger veelvuldig door dictators gebruikt om een dictatuur te vestigen of te versterken (Baudet, 2017, p.19; Lupia & Johnston, 2001, p.192; Bowler & Donovan, 2001, p.128). Ook in het heden wordt er nog gebruikt gemaakt van het plebisciet om de macht van een president te vergroten. Een voorbeeld hiervan is Turkije waar president Erdogan in april 2017 zijn macht heeft laten vergroten ten opzichte van het parlement. Gezien het verleden zou het voor Nederland verstandig zijn om het houden van een plebisciet zo moeilijk mogelijk, zo niet onmogelijk te maken.

#### 4.2.2 De door burgers geïnitieerde referenda

Naast de door de overheid geïnitieerde referenda zijn er referenda mogelijk die door burgers geïnitieerd worden. In maar weinig staten is dit mogelijk. Een uitzondering hierop is Zwitserland, waar dit al sinds 1848 kan (Hendriks, 2012, p.214).

Het eerste type referendum is het door burgers geïnitieerde raadgevende referendum, waarbij burgers een willekeurig voorstel op het stemformulier plaatsen waar over gestemd wordt. Doordat het een raadgevend referendum is heeft het geen bindende werking en hoeft de uitkomst niet tot beleid te leiden (Bowler & Donovan, 2001, p.129).

Het tweede type referendum is het door burgers geïnitieerde raadgevende referendum over door het parlement aangenomen wetten. Dit type referendum kennen wij momenteel in Nederland en is opgenomen in het Nederlands recht als Wet Raadgevend Referendum (Wrr).

Om een referendum af te dwingen moet aan een aantal eisen worden voldaan; zo moet het inleidend verzoek van 10.000 mensen zijn, en moeten er 300.000 steunbetuigingen van kiesgerechtigden zijn. Het referendum moet gaan over wetten of stilzwijgende goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland of een deel daarvan gelden. Er zijn ook enkele onderwerpen uitgesloten, zoals bijvoorbeeld het koninklijk huis en de begroting. Deze wet is in Nederland tot nu toe pas één keer toegepast. Dit gebeurde in 2016 en ging over het associatieverdrag met Oekraïne. Dit type referendum houdt in dat burgers een door het parlement aangenomen wet aan een referendum onderwerpen. Het feit dat het een raadgevend karakter heeft zorgt ervoor dat de wetgevende macht de uitslag niet per definitie hoeft over te nemen.

Het derde type referendum is het corrigerend wetgevingsreferendum. Hierin kunnen burgers door de wetgevende macht aangenomen wetten ongedaan maken met een bindend veto. In tegenstelling tot het hiervoor genoemde type is dit type referendum wel bindend en zal de regering het ingediende besluit moeten terugdraaien, ook dit type referendum wordt in Zwitserland gehanteerd (Hendriks, 2012, p.213-214).

Het vierde type referendum is het volksinitiatief. In dit geval plaatsen burgers een initiatiefwet op het stemformulier waarover door de bevolking wordt gestemd. Dit type referendum is bindend en moet worden omgezet in beleid of worden geïmplementeerd in het wetboek (Bowler & Donovan, 2001, p.129).

#### 4.3 De staatscommissie Cals-Donner over de invoering van referenda

Tussen 1967 en 1971 werd in Nederland door de staatscommissie Cals-Donner onderzoek gedaan naar de wenselijkheid van de invoering van referenda. In de eerste plaats gaven zij aan dat raadgevende referenda zinloos waren gezien het feit dat de uitslag niet bindend is en dus gemakkelijk terzijde kan worden geschoven. Verder is het opvallend om te vermelden dat de staatscommissie al in haar rapport aangaf dat de uitslag alleen geldend is als 30% van de kiesgerechtigden zijn stem heeft uitgebracht. Deze 30% zien we vandaag de dag terug in de Wet Raadgevend Referendum, terwijl het advies inzake de bindende werking terzijde is geschoven. De staatscommissie wees er verder op dat referenda er mogelijk voor kunnen zorgen dat belangrijke onderwerpen niet zullen worden behandeld, omdat politici geen impopulaire maatregelen meer zullen nemen.

De staatscommissie sprak zich unaniem uit tegen de invoering van het volksinitiatief. Het volksinitiatief zou niet goed voor Nederland zijn, omdat burgers niet goed in staat zijn om het geheel te overzien en geen rekening houden met wat de gevolgen van een aangenomen

volksinitiatief zijn. De staatscommissie wees erop dat aangenomen voorstellen grote gevolgen voor de begroting kunnen hebben, omdat deze vaak grote financiële consequenties met zich mee brengen.

Over de invoering van een corrigerend wetgevingsreferendum was de staatscommissie zwaar verdeeld. Een kleine meerderheid was tegen de invoering hiervan. De grote minderheid die voor de invoering van het corrigerend wetgevingsreferendum was wijst erop dat invoering ervan er voor kan zorgen dat parlementsleden meer in contact zullen moeten komen met de burger. De kleine meerderheid was echter tegen de invoering, omdat deze volgens hen het wetgevingsproces zou vertragen en werd er wederom op gewezen dat impopulaire, maar noodzakelijke besluiten uit de weg zullen worden gegaan om maar in de gunst van de kiezer te blijven vallen (Staatscommissie Cals-Donner, 157-161).

#### 4.4 Referenda en het gevaar van economische ontwrichting

In zijn boek *Breek het partijkartel!* pleit Thierry Baudet voor de invoering van het volksinitiatief. Een argument voor de invoering zou zijn dat dit economische welvaart met zich mee zou brengen. Hij verwijst in zijn boek ook vele malen richting het economisch sterke Zwitserland wat een referendumcultuur kent. Baudet doet voorkomen of het economische succes van Zwitserland samenhangt met het houden van referenda. Het probleem is echter dat deze samenhang moeilijk aantoonbaar is. Daarbij komt dat in California, de staat die ook door Baudet wordt genoemd, het economisch niet bepaald beter is gegaan als gevolg van verschillende referenda. Zo werd in California de belasting verlaagd en werd er tegelijkertijd meer uitgaven door de overheid geëist. Dit heeft er voor gezorgd dat er in California een financieel tekort is ontstaan. Baudet erkent de problematiek hiervan, maar reageert door te stellen dat beroepspolitici ook een niet al te best trackrecord hebben als het gaat om de overheidsfinanciën (Baudet, 2017, p.77).

Het door Baudet aangehaalde argument is nogal zwak. In de eerste plaats hoeven wij vandaag de dag alleen maar naar de Nederlandse begroting te kijken en dan zien wij een klein begrotingsoverschot van zo'n 3 miljard euro (CBS, 2017). Om dit te bereiken is er de afgelopen jaren een bezuinigingsbeleid gevoerd met nadelige sociale en financiële gevolgen voor de burgers. Het beleid heeft er echter wel voor gezorgd dat de staatsfinanciën weer op orde zijn.

Anderzijds valt niet te ontkennen dat Baudet niet in zijn geheel ongelijk heeft. Hoewel Nederland momenteel een begrotingsoverschot kent heeft Nederland nog altijd een enorme

staatschuld. De verwijzing van Baudet naar het slechte trackrecord van beroepspolitici klopt dan ook als er wordt gekeken naar de enorme staatschuld die Nederland heeft.

#### 4.5 Van consensus naar conflict

De Nederlandse democratie kenmerkt zich al sinds jaar en dag als een democratie waarin er tussen de verschillende groepen naar consensus werd gezocht (Andeweg & Irwin, 2014, p.39-43). Waar dit tot halverwege de jaren'60 noodzakelijk was door het verzuilde karakter van de samenleving gebeurde dat daarna ook nog met als belangrijkste motief het land bestuurbaar te houden. Een gevaar van de invoering van het volksinitiatief is dat de voor Nederland zo kenmerkende consensuspolitiek grotendeels zal verdwijnen. Wanneer er namelijk over ieder onderwerp apart wordt gestemd verdwijnt de mogelijkheid om compromissen te sluiten. Dit zal polarisatie binnen de samenleving verder kunnen aanwakkeren, zeker wanneer de meerderheid continu minderheden de wil kan opleggen. Bij de invoering van het corrigerend wetgevingsreferendum zal dit echter niet het geval zijn, omdat bij de totstandkoming van de wet er in het parlement consensus zal moeten worden bereikt. In het geval van een corrigerend wetgevingsreferendum zullen eerst de partijen met elkaar gaan onderhandelen om tot een wetsvoorstel te komen en mogen daarna de burgers er over stemmen. Doordat in dit geval een meerderheid van de Tweede Kamer voor de wet moet zijn zal er nog altijd naar een consensus in het parlement moeten worden gezocht om tot een wetsvoorstel te komen.

#### 4.6 Het volksinitiatief en het gevaar van de tirannie van de meerderheid

Buiten de economisch ontwrichtende werking die door burgers geïnitieerde referenda kunnen hebben is er ook de dreiging dat de meerderheid bepaald beleid aan de minderheid oplegt. In 1997 kwam de Amerikaanse politicoloog Gamble met een onderzoek naar wat de gevolgen van referenda zijn voor minderheden. Zij wees op het feit dat er bij veel referenda sprake was van een tirannie van de meerderheid. Zij toonde middels onderzoek aan dat wanneer er referenda waren over de burgerrechten van minderheden, de meerderheid in ongeveer driekwart van de gevallen voor een beperking stemt. Voor haar onderzoek keek zij zowel naar het lokale niveau als naar het statelijke niveau in de Verenigde Staten<sup>10</sup>. Dit kon gaan over de rechten van homoseksuelen en lesbiennes, maar ook over de rechten die gevolgen konden hebben voor mensen van een ander ras of etniciteit en voor mensen die een andere taal dan Engels spraken. Uit haar onderzoek kwam naar voren dat in 78% van de gevallen de meerderheid

---

<sup>10</sup> In de Verenigde Staten is het alleen in enkele staten mogelijk om referenda te houden, op nationaal niveau is het niet mogelijk.

tegen burgerrechten van minderheden stemden. Gamble keek hiervoor naar de volgende vijf thema's: behuizing en accommodatie, school desegregatie, homorechten, wetten ten behoeve van de Engelse taal en het beleid omtrent aids. Op al deze terreinen, met uitzondering van het beleid omtrent aids na, veronderstelde Gamble dat er telkens door een meerderheid tegen de belangen van minderheden gestemd (Gamble, 1997, p.251-261).

Op dit onderzoek van Gamble is de nodige kritiek gekomen. Zo beweerde Bowler en Donovan dat de conclusie die Gamble trok vooral afhangt van de grootte van de gemeenschap waarbinnen het referendum is gehouden. Zij beweerden dat de kans dat een referendum rechten van minderheden inperkt vooral in kleine homogene gemeenschappen kans van slagen hebben. In gemeenschappen waarbinnen er meerdere minderheden leven is de kans dat de meerderheid de rechten van minderheden inperkt kleiner (Bowler & Donovan, 2001, p.133-135). Eisenberg beweert zelfs dat de meerderheid juist de rechten van minderheden op religie, vrijheid van meningsuiting, school, werk en stemrecht beschermt, zodat zij zelf ook van deze rechten gebruik zal willen maken (Eisenberg, 2001, p.153).

Een ander kritiekpunt op de conclusie van Gamble was het feit dat zij zich alleen richtte op de Verenigde Staten. Frey en Goette toonde namelijk aan dat in Zwitserland<sup>11</sup>, waar ongeveer driekwart van alle referenda wereldwijd zijn gehouden, de conclusie van Gamble niet opgaat. Zij beweren zelfs een tegenovergesteld effect waar te nemen als het gaat om het nationale en lokale niveau. Als er echter wordt gekeken naar het kanton dan is er wel sprake van dat er vaak een ongunstige uitslag voor minderheden uitkomt. Frey en Goette verklaren dit echter door te wijzen op het feit dat in een kanton zowel steden als kleine dorpen liggen en mensen in kleine gemeenschappen binnen zo'n kanton weinig belang zien in het bouwen van goedkope woningen in de stad. Het is echter moeilijk aan te tonen of de voor minderheden nadelige besluiten tegen hen gericht zijn (Frey & Goette, 1998).

Naast alle kritiek die er is gekomen op het onderzoek van Gamble is het toch belangrijk om het probleem serieus te nemen. Als we bijvoorbeeld kijken naar 2009 toen in Zwitserland een meerderheid van de Zwitsers voor een verbod op minaretten stemden zagen we wel degelijk een voorbeeld van hoe de meerderheid een minderheid dwars kan zitten. Hoewel hier niet in directe zin een burgerrecht van de minderheid werd beperkt is hier wel sprake van het feit dat een minderheid nadeel ondervond van een besluit van de meerderheid.

---

<sup>11</sup> Doordat Zwitserland een federatie is en de kantons vrij veel autonomie hebben kan er in Zwitserland op drie niveaus een referendum worden gehouden, namelijk op nationaal, statelijk (kanton), en lokaal niveau.



Verder moet worden opgemerkt dat een tirannie van de meerderheid niet per definitie slecht hoeft te zijn. Zo zijn er vaak binnen staten groeperingen met zeer extreme gedachten waarvan het fijn is dat ze geen politieke invloed hebben.

#### 4.7 Lossen referenda het probleem van de hoogopgeleide dominantie op

Eerder in dit artikel is al uitgebreid aandacht besteed aan het feit dat Nederland op bepaalde punten meer op een meritocratie lijkt dan op een democratie. Het invoeren van referenda zou de dominantie van de hoogopgeleiden binnen de Nederlandse wetgeving kunnen doorbreken. De vraag is echter of dit in de werkelijkheid ook het geval zou zijn. Bovens en Wille toonde namelijk aan dat naast het feit dat de Tweede Kamer vol met hoogopgeleiden zit, hoogopgeleiden ook veel actiever participeren buiten de verkiezingen om. Zo zijn hoogopgeleiden in Nederland en in de rest van Europa veel actiever als het gaat om campagne voeren, demonstreren en het tekenen en starten van petitie (Dalton, Cain & Scarrow, 2003, p.262-263, van der Meer, 2017, p.41; Bovens & Wille, 2011).

Directe democratie kan ervoor zorgen dat laagopgeleiden meer gaan participeren doordat de drempel om te gaan stemmen lager is dan om bijvoorbeeld mee te doen aan demonstraties of inspraakavonden (van der Meer, 2017, p.41). Het klopt dat laagopgeleiden makkelijker gaan stemmen bij een referendum dan dat zij meedoen aan bijvoorbeeld inspraakavonden, maar als we kijken naar hoe actief laagopgeleiden participeren bij het referendum van 2005 over de Europese grondwet zien we dat maar 56% van de laagopgeleiden heeft gestemd tegenover 83% van de hoogopgeleiden. Terwijl het gat bij de Tweede Kamerverkiezingen vele malen kleiner was toen 90% van de laagopgeleiden is gaan stemmen tegenover 97% van de hoogopgeleiden (Bovens & Wille, 2011). Dit zorgt ervoor dat als de verhoudingen bij alle referenda zo zou blijven, de invloed van hoogopgeleiden bij de invoering van referenda alleen maar groter wordt ten opzichte van laagopgeleiden.

Daarbij komt dat men zich zou kunnen afvragen of laagopgeleiden in staat zullen zijn om zich te organiseren en initiatieven in te dienen voor referenda, gezien het feit dat zij vaak politiek inactief zijn. Het gevaar is dat dit voornamelijk door hoger opgeleiden zal gebeuren waardoor sommige voor laagopgeleiden belangrijke issues wellicht niet onderworpen worden aan referenda.

#### 4.8 De veranderende rol van politieke partijen in een referendum democratie

In Nederland hebben politieke partijen van oudsher een monopolie gehad op het indienen van wetten. Toch kent Nederland een corporatistisch systeem waarin politieke partijen en

belangenorganisaties met elkaar samenwerken om beleid te ontwikkelen (Andeweg & Irwin, 2014, p.188-189). In het geval dat het voor burgers mogelijk zou worden om zelf referenda te initiëren vervalt het monopolie van de politieke partijen en wordt het voor belangenorganisaties mogelijk om zelf referenda te organiseren om zo voor hun gunstige wetgeving te realiseren. Dit alles zou tot gevolg kunnen hebben dat de rol van politieke partijen in Nederland zou kunnen veranderen.

De politicoloog Ian Budge heeft onderzoek gedaan naar wat de gevolgen voor partijen zijn als referenda worden ingevoerd. In de eerste plaats keek hij of de controle over de politieke agenda van politieke partijen naar belangenorganisaties zou overgaan. Dit bleek nauwelijks het geval te zijn en in bijvoorbeeld Zwitserland en Italië bleek vaak dat de partijen de grootste initiatiefnemers waren voor referenda (Budge, 2001, p.75-76). Politicologe Yvette Peeters geeft aan dat “Politieke partijen referenda kunnen gebruiken om hun ideeën vaker te promoten: referenda geven partijen een meer doorlopend platform, juist op deelthema’s waarop zij zich kunnen onderscheiden” zij kunnen daarom ook profijt hebben van de invoering van referenda, bijvoorbeeld om zo meer leden te trekken (Peeters, 2016).

Verder onderzocht Budge of er meer ruimte binnen partijen komt voor individuele leden om bij bepaalde issues tegen de lijn van de partij in te gaan. Hij onderzocht of dit zou kunnen leiden tot facties binnen een partij of zelfs tot afsplitsingen. Budge kwam tot de conclusie dat dit het geval kan zijn, maar dat dit niet vaak voorkomt. Daarbij komt dat het niet per definitie slecht voor partijen hoeft te zijn als er onderlinge verdeeldheid is, zolang er sprake is van ‘agreement to disagree’ binnen een partij (Budge, 2001, p.77-78).

Het is dus niet zo dat het invoeren van referenda slecht voor politieke partijen hoeft te zijn. Als er bijvoorbeeld wordt gekeken naar Zwitserland en staten in de VS dan is daar niet of nauwelijks een grotere verzwakking van partijen te zien dan in andere staten waar geen referenda worden gehouden (Budge, 2001, p.81).

#### 4.9 Visie of Betrokkenheid

Een argument tegen vormen van directe burgerparticipatie is dat het als gevolg heeft dat beleid niet meer consistent zou zijn en dat politiek steeds meer over issues gaat in plaats van over het grote geheel (Grappierhaus, 2017, p.123-124). In de eerste plaats blijkt uit onderzoek dat referenda geen enorme invloed hebben op de consistentie van beleid. Mensen hebben vaak ten onrechte het idee dat partijen een coherent programma hebben. Het blijkt echter dat dit vaak niet het geval is. De invoering van referenda zal daarom niet een enorm verschil brengen op het gebied van consistentie van beleid (Budge, 2001, p.76).

Vervolgens is het de vraag of het noodzakelijk is dat beleid consistent is. Als het gaat om de zekerheid van burgers klopt het dat consistent beleid wenselijk is. Zij willen uiteraard weten waar zij aan toe zijn, maar als het beleid niet functioneert zoals men van te voren had verwacht is het wenselijker om dit beleid zo snel mogelijk te wijzigen, en inconsistentie voor lief te nemen. Om de metafoor van de staat en het schip er nog maar een keer bij te halen, als het schip recht op een rots afgaat is het wenselijker om de koers te wijzigen en inconsistent te zijn, dan er consistent in een rechte lijn op af te varen met het risico dat het schip zwaar beschadigd raakt en zinkt.

Een voordeel van het feit dat referenda meer op issues gericht zijn, is dat burgers zich nu kunnen uitspreken op allerlei verschillende punten. In het huidige stelsel stemmen burgers op partijen waar ze het op de belangrijkste punten mee eens zijn. Dit betekent echter niet dat ze het met alle partijopvattingen eens zijn. Zo is het goed mogelijk dat er SP-kiezers zijn die meer geld naar het leger willen, en VVD-kiezers die meer geld naar het milieu willen. Door referenda in te voeren worden deze kiezers in staat gesteld om zich over al hun wensen uit te spreken (van der Meer, 2017, p.96).

#### 4.10 Het Atheense model van loting

Naast de invoering van referenda zijn er echter ook nog andere alternatieven om burgers meer te laten participeren in de wetgeving. Eén van deze alternatieven is om de wetgeving te laten bepalen door gelote burgerraden. In zijn boek *Tegen Verkiezingen* pleit de Vlaamse schrijver van Reybrouck ervoor om meer terug te gaan richting het Atheense model. Hij pleit voor de herinvoering van loting in de Westerse democratieën. Zo wil hij niet langer alle wetgeving laten plaatsvinden in de parlementen, maar wil hij middels gelote burgerraden een steekproef uit de samenleving bijeenbrengen die zich dan over bepaalde kwesties buigen. Van deze vorm van burgerparticipatie zijn vele varianten waarmee in het verleden is getest. De uitkomsten van deze burgerraadplegingen zijn erg wisselend, zo zijn er succesvolle projecten geweest in bijvoorbeeld Texas, maar zijn er ook projecten geweest die niks hebben opgeleverd (Van Reybrouck, 2016; Goodin & Dryzek, 2011).

Aan het systeem van loting zitten echter nog vele haken en ogen. Zo blijkt de bereidwilligheid om te participeren laag te zijn onder de ingelote burgers. Daarnaast heeft het een nadelig effect op de participatiemogelijkheden van veel burgers, omdat zij die niet ingeloot zijn volledig langs de zijlijn komen te staan. Ook het feit dat een geloot orgaan representatiever zou zijn klopt niet, want ook hier domineren hoogopgeleiden. Tot slot is het

nog maar de vraag of burgers die nu al weinig vertrouwen in de politiek hebben straks wel vertrouwen hebben in een door het lot geselecteerde groep (van der Meer, 2017, p.106-109).

## 5. De Rechtspraak

### 5.1 Het huidige rechtssysteem

In Nederland kennen wij in tegenstelling tot in het oude Athene beroepsrechtspraak. De beroepsrechters worden benoemd door de Nederlandse regering. Om in aanmerking te komen om rechter te worden dient men een academische opleiding te hebben volbracht, namelijk Nederlands recht aan één van de universiteiten waardoor ook deze macht in de handen van de hoogopgeleiden valt. In het oude Athene was er aanvankelijk ook sprake van een elite die rechtsprak, maar niet lang na de invoering van de democratie zijn zij overgegaan op juryrechtspraak<sup>12</sup> (Naerebout & Singor, 2016, p.179).

### 5.2 Jury- en lekenrechtspraak

In steeds meer staten is er tegenwoordig enige vorm van lekenparticipatie in de rechtspraak te vinden. Ook in staten waar er nooit een traditie van burgerparticipatie in de rechtspraak was zien we steeds vaker dat het voor leken mogelijk wordt om deel te nemen aan de rechtspraak. (Marder, 2011, p.453). In het westen zijn er dan ook maar enkele staten waar er geen vorm van lekenparticipatie in de rechtspraak is. Nederland en Luxemburg, waar lekendeelname in 1987 is afgeschaft, zijn staten waar leken niet participeren in de rechtspraak (Tak, 2006, p.20). Nu dient er bij de bovenstaande opmerking wel een kanttekening gemaakt te worden, want in artikel 116 lid 3 van de Nederlandse Grondwet staat: “De wet kan bepalen, dat aan rechtspraak door de rechterlijke macht mede wordt deelgenomen door personen die niet daartoe behoren”. Deze wet wordt echter maar zelden toegepast, bijvoorbeeld bij pachtkamers en de militaire strafkamer. Daarbij komt dat de keren dat het voorkomt dat leken gevraagd worden om recht te spreken dit vrijwel altijd experts zijn op het betreffende vakgebied, zo zijn dit militairen bij de militaire strafkamer en zijn het pachters bij de pachtkamer (Bovend’Eert, 2002, p.1700).

Tussen jury- en lekenrechtspraak en de huidige democratische westerse staatsvormen bestaat een sterke band. Als we kijken naar het verleden zien we vaak dat daar waar dictators aan de macht komen de jury- of lekenrechtspraak wordt afgeschaft en daar waar het dictatorschap verdwijnt jury- of lekenrechtspraak wordt geïntroduceerd (Tak, 2006, p.18-19).

---

<sup>12</sup>In 462 v. Chr ging de rechtspraak over van de *Areiopagos* naar juryrechtbanken, waar iedere burger zich voor kon aanmelden

### 5.3 Juryrechtspraak in de Verenigde Staten van Amerika: de voor- en nadelen

In de Verenigde Staten is het recht op een onafhankelijke jury die rechtspreekt in geval van een misdaad een fundamenteel recht. Dit recht is terug te vinden in artikel 3 van de Amerikaanse constitutie en wordt zowel op federaal niveau als op statelijk niveau gehanteerd. In alle 50 staten die samen de Verenigde Staten vormen is er juryrechtspraak (Bovend'Eert, 2001, p.2-3). In de Verenigde Staten wordt juryrechtspraak gezien als één van de grondbeginselen van de democratie.

Een bekende voorstander van juryrechtspraak was de filosoof Alexis de Tocqueville. Tocqueville werd geïnspireerd door de Amerikaanse democratie toen hij aan het begin van de jaren '30 van de negentiende eeuw door de Verenigde Staten rondtrok. Aldaar kwam hij in aanraking met juryrechtspraak. Volgens Tocqueville zorgt juryrechtspraak ervoor dat burgers een plichtsgevoel richting de staat krijgen en het gevoel krijgen dat ze erbij horen. Zo schreef hij onder meer over juryrechtspraak: "They [Juries] invest each citizen with a sort of magistracy; they make all men feel that they have duties toward society and that they are all part of their government. By forcing men to concern themselves with something outside their own affairs, they challenge that personal selfishness which rusts the workings of societies" (Tocqueville, 2003, p.320). Tocqueville wijst hiermee op het feit dat juryrechtspraak ervoor zorgt dat burgers beter bij de samenleving worden betrokken en meer kennis opdoen over het recht.

Naast de twee door Tocqueville genoemde voordelen kleven er echter ook nadelen aan juryrechtspraak. Zo heeft juryrechtspraak er niet altijd voor gezorgd dat alle Amerikanen konden deelnemen aan de rechtspraak. In het verleden is er regelmatig sprake geweest van discriminatie in het selectieproces van de jury. Zo kwam het in het verleden in enkele staten voor dat het voor vrouwen en Afro-Amerikanen vrijwel onmogelijk was om voor een jury te worden ingeloot<sup>13</sup> (Bovend'Eert, 2001, p.6-9). Daarnaast wordt er vaak geen motivering gegeven voor de beslissing of iemand schuldig is, wat een verdachte in verwarring kan achterlaten (Van Koppen, 2003, p.49).

### 5.4 Lekenrechtspraak in de Bondsrepubliek Duitsland: de voor- en nadelen

In Duitsland zijn bij de strafrechtspraak naast beroepsrechters ook lekenrechters<sup>14</sup> betrokken die dezelfde rechten hebben als de beroepsrechter. In tegenstelling tot Nederland zijn de lekenrechters in Duitsland ook daadwerkelijk leken en zijn het geen specialisten op een

---

<sup>13</sup> Enkele voorbeelden van staten waar dit voorkwam zijn: Alabama, Mississippi en Louisiana

<sup>14</sup> In Duitsland worden ze Schöffen genoemd.

bepaald vakgebied. Alle Duitsers tussen de vijftwintig en zeventig jaar komen in aanmerking om lekenrechter te worden. Wanneer men wordt opgeroepen voor lekendeelname mogen zij dit niet afwijzen. In de wet zijn enkele uitzonderingen opgenomen zo mogen onder meer artsen en vijftenzestigplussers een oproep wel afwijzen. Er is niet één vaste methode hoe lekenrechters worden geselecteerd. Het kan gebeuren via registers van de burgerlijke stand, maar kan ook worden bepaald aan de hand van een door de gemeenteraad vastgestelde lijst<sup>15</sup>. De gemeenteraad moet er vervolgens op toezien dat alle verschillende groepen vertegenwoordigd zijn (Tak & Fiselier, 2002, p.75-76).

Een belangrijke reden voor het hebben van lekenrechtspraak is dat het ervoor zorgt dat net als bij de juryrechtspraak het volk wordt vertegenwoordigd in de rechtspraak. Daarnaast zorgt het ervoor dat de vonnissen duidelijk door de beroepsrechters moeten worden geformuleerd zodat deze te begrijpen zijn voor de leken. Tot slot zorgt lekenrechtspraak ervoor dat er geen beroepsdeformatie ontstaat en niet-juristen invloed kunnen uitoefenen op de rechtspraak (Tak & Fiselier, 2002, p.76).

### 5.5 Lekendeelname in Nederland

Nederland heeft een korte geschiedenis met juryrechtspraak. Toen Nederland tussen 1811 en 1813 deel uitmaakte van het Franse keizerrijk van Napoleon heeft Nederland kortstondig juryrechtspraak gekend.

Zoals eerder is vermeld kennen wij in Nederland wel lekenrechtspraak. Van de wet die dit regelt wordt in de praktijk echter zelden gebruikgemaakt, behalve bij de eerder genoemde uitzonderingen. Het grote voordeel van de Duitse vorm van lekenrechtspraak is dat dit het rechtssysteem democratischer maakt, omdat burgers kunnen meedoen in de rechterspraak. De vraag is of dit rechtssysteem ook voor Nederland wenselijk is. De staatscommissie Cals-Donner wees de invoering van lekenparticipatie in de rechtspraak af onder het mom dat deze niet in de Nederlandse rechtstraditie past. Hoewel zij zich in hun betoog voornamelijk richtten op juryrechtspraak vonden zij lekendeelname in de rechtspraak in zijn geheel onwenselijk (Staatscommissie Cals-Donner, 1971, p.247-249).

Het voordeel van verdere uitbreiding van lekenrechtspraak is dat het er voor zorgt dat burgers kunnen participeren in de rechtspraak. Op het oog zal dit de legitimiteit van de rechtspraak verhogen, maar als we kijken naar andere staten waar er wel burgerparticipatie binnen de rechtspraak plaatsvindt dan zijn die burgers lang niet altijd tevredener met hun

---

<sup>15</sup> Het is ook mogelijk dat zo'n lijst is opgesteld door een vakbond of de kerk.

rechtssysteem dan de gemiddelde Nederlander is met het huidige rechtssysteem van beroepsrechters.

Hoewel het invoeren van lekenrechtspraak ervoor zorgt dat meer burgers kunnen participeren, blijkt uit meerdere internationale onderzoeken dat ook wanneer er sprake is van lekenrechtspraak deze leken over het algemeen ouder, welvarender en hoger opgeleid zijn (Tak, 2006, p.28). Lekenrechtspraak zorgt er dus niet voor dat de laagopgeleiden veel meer participeren, terwijl de hoogopgeleiden er dankbaar gebruik van maken. Anderzijds biedt lekenrechtspraak laagopgeleiden wel de mogelijkheid om te participeren in de rechtspraak.

Naast het eerder genoemde komt nog dat in veel staten waar ze lekenrechtspraak kennen de beroepsrechter zeer dominant aanwezig is en dat de werkelijke invloed van lekenrechters klein is (de Roos, 2006, p.86-97). Echter ze zijn wel in staat om de beroepsrechter te controleren door het feit dat ze mederechter zijn. De beroepsrechter zal zijn mederechters moeten overtuigen van zijn oordeel willen zij hierin meegaan.



## 6. Conclusie

De Nederlandse democratie lijkt in veel opzichten niet op de Atheense democratie zoals ze die in de oudheid hadden. Waar er in het oude Athene een sterke nadruk lag op de gelijkheid van de burgers in zowel de vorming van het beleid als in de rechtspraak is dit in Nederland veel minder het geval. In Nederland zien we dat de groep van laagopgeleide personen zwaar ondervertegenwoordigd is in de Tweede Kamer. In de rechtspraak komen ze er helemaal niet aan te pas, want om rechter te worden moet men een universitaire opleiding hebben volbracht.

Vanuit democratisch oogpunt kan niet anders dan worden geconcludeerd dat meer mogelijkheden voor burgerparticipatie goed zou zijn voor de Nederlandse democratie. Zo kan worden voorkomen dat de hoogopgeleide elite in Nederland alles voor het zeggen krijgt in de wetgeving en de rechtspraak. Het is echter nog maar de vraag of het voor de staat Nederland goed is om zo democratisch mogelijk te worden.

Een eventuele invoering van het volksinitiatief waarin de burger over ieder gewenst onderwerp op eigen initiatief een referendum kan organiseren lijkt zeer onverstandig. Indien de burger deze mogelijkheid wel krijgt kan dit ertoe leiden dat er grote financiële problemen ontstaan, omdat de burger de staat tot financieel onverantwoorde uitgaven kan dwingen, zoals in Californië is gebeurd. De begroting uitsluiten als onderwerp voor een referendum zal niet afdoende zijn om deze mogelijke problemen het hoofd te bieden. Tevens kan dit type referendum ervoor zorgen dat de consensuspolitiek verdwijnt en er een tirannie van de meerderheid ontstaat. Ondanks dat uit onderzoek blijkt dat een tirannie van de meerderheid niet al te vaak voorkomt is het voor minderheden geen fijne gedachte dat de meerderheid hen rechten zou kunnen ontfemen.

De Wet Raadgevend Referendum zou het best kunnen worden gewijzigd naar een wet waarin het referendum bindend is en burgers hun veto kunnen uitspreken. In de eerste plaats zal er een wettelijk bepaald referendum moeten komen die in werking treedt wanneer de grondwet wordt gewijzigd of wanneer er een soevereiniteitsoverdracht plaatsvindt. Dit zorgt ervoor dat burgers kunnen voorkomen dat de Nederlandse staat wordt uitgehold en stelt de burger instaat zijn grondrechten te verdedigen tegen hen die het willen wijzigen. Wel dient alles in het werk te worden gesteld om het houden van een plebisciet onmogelijk te maken.

Ten tweede zouden het correctief wetgevende referendum en het corrigerend wetgevingsreferendum waarin het door de overheid ingezette beleid kan worden teruggedraaid het overwegen waard moeten zijn. Dit kan er namelijk voor zorgen dat de overheid niet volledig tegen de volkswil in kan gaan. Verder zal de op consensus gerichte politiek niet snel verdwijnen door de invoering van het corrigerend wetgevingsreferendum.

Wel lijkt het verstandig om de nodige beleidsterreinen uit te sluiten, zoals de hoofdlijnen van het economisch beleid en de begroting, om het gevaar van financiële problemen te voorkomen.

Daarnaast is er nog het idee van de burgerraden. De eerder opgenoemde nadelen maken invoering van burgerraden onwenselijk gelet op het feit dat het merendeel van de burgers alleen maar aan invloed verliest als dit wordt ingevoerd.

Gelet op de rechtspraak zou het momenteel onverstandig zijn om over te gaan op een totaal nieuw rechtssysteem met meer lekendeelname. Ondanks het feit dat lekendeelname in de rechtspraak het democratische element van burgerparticipatie met zich meebrengt, is het onwaarschijnlijk dat het de legitimiteit van de rechtspraak enorm zal verhogen. In de eerste plaats, omdat in Nederland driekwart van de mensen tevreden is met het huidige rechtssysteem. Dit betekent echter niet dat er niet moet worden gekeken naar hoe het rechtssysteem kan worden verbeterd om het vertrouwen in het rechtssysteem te verhogen, maar het geeft wel aan dat de rechtspraak momenteel voldoende legitimiteit geniet. In staten waar ze wel lekendeelname in de rechtspraak kennen is het vertrouwen in de rechtspraak niet zodanig hoger dat dit een reden zou zijn om het in te voeren. Verder zien we dat lekenrechtspraak er niet voor zorgt dat het probleem van vertegenwoordiging van laagopgeleiden wordt opgelost gelet op het feit dat ook hier de hoogopgeleiden veel vaker participeren dan laagopgeleiden.

## 7. Literatuur

- Andeweg, R. B., & Irwin, G. A. (2014). *Governance and politics of the Netherlands*. Londen: Palgrave Macmillan.
- Bakker, M., & de Pous, I. de (2012, 20 september). Opgeroepen op 11 mei, 2017, van [www.volkskrant.nl](http://www.volkskrant.nl): <http://www.volkskrant.nl/politiek/de-nieuwe-tweede-kamer-te-oud-en-te-slim~a3319433/>
- Baudet, T. (2017). *Breek het Partijkartel!: De noodzaak van referenda*. Amsterdam: Prometheus.
- Bovend'Eert, P. P. T. (2001). Jury- en lekenrechtspraak in een vergelijkend perspectief. In P. P. T. Bovend'Eert, J. W. A. Fleuren, & H. R. B. M. Kummeling, *Grensverleggend Staatsrecht: Opstellen aangeboden aan prof. mr. C.A.J.M. Kortmann*. Deventer: Kluwer (pp. 1-22).
- Bovend'Eert, P. P. T. (2002(34)). Burgers, democratie en rechtspraak. *NJB*, 1700-1701.
- Bovens, M., & Wille, A. (2011). *Diplomademocratie: over de spanning tussen Meritocratie en Democratie*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Bowler, S., & Donovan, T. (2001). Popular Control of Referendum Agendas. In M. Mendelsohn, & A. Parkin, *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*. Basingstoke: Palgrave (pp. 125-146).
- Budge, I. (2001). Political Parties in Direct Democracy. In M. Mendelsohn, & A. Parkin, *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*. Basingstoke: Palgrave (pp. 67-87).
- CBS. (2017, 24 maart). *Bijna 3 miljard euro begrotingsoverschot in 2016*. Opgeroepen op 30 mei, 2017, van [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl): <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/12/bijna-3-miljard-euro-begrotingsoverschot-in-2016>
- Dahl, R. A. (1998). *On Democracy*. New Haven & London: Yale University Press.
- Dalton, R. J., Cain, B. E., & Scarrow, S. E. (2003). Democratic Publics and Democratic Institutions. In B. E. Cain, R. J. Dalton, & S. E. Scarrow, *Democracy Transformed?*. New York & Oxford: Oxford University Press (pp. 250-275).
- Eisenberg, A. (2001). The Medium is the Message: How Referendums Lead us to Understand Equality. In M. Mendelsohn, & A. Parkin, *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*. Basingstoke: Palgrave (pp. 147-165).
- Frey, B. S., & Goette, L. (1998). Does the Popular Vote Destroy Civil Rights? *American Journal of Political Science*, 1343-1348.
- Gamble, B. (1997). Putting Civil Rights to a Popular Vote. *American Journal of Political Science*, 245-269.
- Grapperhaus, F. (2017). *Rafels aan de Rechtstaat*. Amsterdam: Prometheus.

- Hendriks, F. (2012). *Democratie Onder Druk: Over de uitdaging van de stemmingendemocratie*. Amsterdam: Uitgeverij Van Genneep.
- Koppen, P. van (2003). *Verankering van Rechtspraak: Over de wisselwerking tussen burger, politie, justitie en rechter*. Deventer: Kluwer.
- Lupia, A., & Johnston, R. (2001). Are Voters to Blame? In M. Mendelsohn, & A. Parkin, *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*. Basingstoke: Palgrave (pp. 191-210).
- Marder, N. S. (2011). An introduction to comparative jury systems. *Chicago-Kent Law Review*, 453-466.
- Meer, T. van der (2017). *Niet de kiezer is gek*. Houten: Spectrum.
- Ministerraad. (1995, 19 september). *Troonrede 19 september 1995*. Opgeroepen op 25 april, 2017, van [www.troonredes.nl](http://www.troonredes.nl): <http://www.troonredes.nl/troonrede-19-september-1995/>
- Naerebout, F. G., & Singor, H. W. (2016). *De Oudheid: Grieken en Romeinen in de context van de wereldgeschiedenis*. Antwerpen: Veen Bosch & Keuning uitgevers n.v.
- Peeters, Y. (2016, 20 april). *Hoe referenda de parlementaire democratie versterken*. Opgeroepen op 19 april, 2017, van StukRoodVlees: <http://stukroodvlees.nl/hoe-referenda-de-parlementaire-democratie-versterken/>
- Peters, S. (2017, 21 maart). *De nieuwe Kamer: te wit, te mannelijk, te randstedelijk om een afspiegeling te zijn*. Opgeroepen op 11 mei, 2017, van [www.volkskrant.nl](http://www.volkskrant.nl): <http://www.volkskrant.nl/politiek/de-nieuwe-kamer-te-wit-te-mannelijk-te-randstedelijk-om-een-afspiegeling-te-zijn~a4477123/>
- Pettit, P. (2010). *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press.
- Plato. (1968). *The Republic*. BasicBooks.
- Plato. (2015). The Republic. In S. M. Cahn, *Political Philosophy, The Essential Texts*. New York: Oxford University Press (pp. 1-136).
- Roos, Th. A. de (2006). *Is de invoering van lekenrechtspraak in de Nederlandse strafrechtspleging gewenst?* Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Rousseau, J.-J. (1973). *The Social Contract and the Discourses*. New York: Everyman's Library.
- Schmeets, H., & Hoof, M. van (2016). *Bevolkingstrends: Ontwikkelingen in ervaren nationale problemen, 2010-2014*. Den Haag: CBS.
- Snijders, G. M. F. (2002). Niks 'leken' en 'democratie'. *NJB*, 1702-1703.

- Staatscommissie Cals-Donner. (1971). *Eindrapport Staatscommissie Grondwet en Kieswet*. 's-Gravenhage: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Tak, P. J. P.(2006). *Rechters zonder Toga: over lekenrechters en lekenrechtspraak in Europa*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Tak, P. J. P., & Fiselier, J. P. S. (2002). *Duitsland-Nederland: en de afdoening van strafzaken*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Thomassen, J. J. A., Ham, C. van, & Andeweg, R. B. (2014). *De Wankele Democratie: Heeft de democratie haar beste tijd gehad?* Amsterdam: Prometheus · Bert Bakker.
- TNS NIPO. (2016). *Het eigen risico in de zorg*. VGZ.
- Tocqueville, A. (2003). *Democracy in America and Two Essays on America*. Penguins Books Ltd: London.
- Van Reybrouck, D. (2016). *Tegen Verkiezingen*. Amsterdam: De Bezige Bij.