

Het referendum: kernstuk van de politieke vernieuwing

Door Arjen Nijeboer

Inleiding

Bovenaan de agenda van vele nieuwe politieke partijen staat dat de invloed van de burger fors vergroot moet worden. Dat valt alleen maar toe te juichen.

Wij moeten ons echter goed voor ogen houden dat het referendum, in zijn verschillende vormen, het enige instrument is waarbij burgers direct kunnen beslissen over concrete onderwerpen hebben. Alle andere voorstellen – gelijkstelling van gro en kleine partijen, een grotere rol voor individuele parlementariërs, politici meer het land in, openbare ambten ook open voor partijlozen, gekozen burgemeester/commissaris der koningin/staatshoofd, een prestatiegerichte overheid, interactieve beleidsvorming, burgerpanels, politiek voorbij links en rechts, een dualistisch stelsel, alles via internet, het agenderingsrecht voor burgers, publieksdebatten, maximale termijnen voor functionarissen, om er een paar te noemen – hebben gemeen dat ze óf hooguit de interne werking van het representatieve systeem wat verbeteren, óf dat ze voor wat meer input vanuit de bevolking in het representatieve systeem zorgen. Maar niet dat ze voorbij de kaders van het huidige politieke systeem gaan. Het is en blijft de politieke elite die een monopolie op de eindbeslissing houdt.

Individualiseringsproces

Vijftig jaar geleden was de individuele burger veilig ingebed in de maatschappelijke zuilen. Hij dacht over de meeste zaken min of meer hetzelfde als zijn zuilgenoten. Op alle gebieden beschikte deze zuil over massa-organisaties die hem inbonden en het gezamenlijke groepsstandpunt uitdroegen, van vakbonden en kerken tot media en politieke partijen. De burger had vertrouwen in deze organisaties en had geen behoefte om zijn stem individueel te laten horen.

In de jaren '60 is dit veranderd. Sindsdien zijn mensen zich in de eerste plaats als individu gaan ervaren en niet meer als groepswezen. Men heeft behoefte om zelf op individuele en zakelijke gronden standpunten over van alles en nog wat te formuleren. Bovendien voelt het voor burgers als onvoldoende om zijn stem af te geven aan een ander en zelf 4 jaar lang zijn mond te houden. Men wil zelf meebeslissen.

Dit wordt ondersteund door de cijfers. De twee hoofdindicatoren voor deelname in het representatieve systeem dalen: de opkomst bij de Tweede-Kamerverkiezingen daalde van 88% in 1977 naar 78% in 2002 en het aantal leden van politieke partijen van 730.000 in 1960 naar 294.000 in 2000. Er kan door speciale omstandigheden af en toe wel een opleving in de cijfers zitten (door het fenomeen Fortuyn viel de opkomst bij de parlementsverkiezingen 5 procentpunt hoger uit dan in 1998) maar als geheel is de tendens dalend. [1]

Maar het is onjuist om te concluderen dat burgers niet maatschappelijk betrokken zouden zijn. Deze is de afgelopen decennia alleen maar toegenomen. Een derde tot de helft van de volwassen Nederlanders doet volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) wekelijks vrijwilligerswerk. Amnesty International heeft 215.000 Nederlandse leden, drieënhalve keer zoveel als de PvdA. Burgers doneerden in 1996 1,3 miljard gulden aan ideële instellingen, tegen 271 miljoen in 1975. Tachtig procent van de Nederlanders is "tamelijk" tot "zeer" geïnteresseerd in politiek. "Onjuist is de opvatting dat Nederlanders minder dan ooit bereid zouden zijn tot belangenloze inzet voor anderen, voor de bredere samenleving of voor ideële doelen. Integendeel, in verschillende opzichten is men juist meer maatschappelijk betrokken dan enige decennia geleden", aldus het SCP. [2]

Het idee van de 'calculerende burger' is grotendeels een mythe, uitgevonden door diegenen die de schuld van de huidige politieke malaise willen afschuiven op de bevolking. De werkelijke vraag luidt: wat is er mis met het huidige politieke systeem dat de op zichzelf grote betrokkenheid van de Nederlanders niet omgezet kan worden in een bloeiend en creatief politiek leven waaraan velen deelnemen? Ons antwoord: de participatiemogelijkheden die de politiek nu biedt komen wel overeen met de maatschappelijke situatie van de jaren '50, maar niet met die van de 21e eeuw.

Referendum en democratie

Wij kunnen het kernprobleem nog verder aanscherpen: ons zuiver vertegenwoordigende stelsel is geen democratie in de eigenlijke zin van het woord.

Democratie betekent letterlijk 'volksheerschappij'. In een democratie wordt geen autoriteit boven de bevolking erkend; het volk is soeverein. De wetten hebben in een democratie autoriteit omdat degenen die de wetten moeten gehoorzamen, deze wetten hebben goedgekeurd. Dit is door de Franse filosoof Rousseau verwoord als het 'sociaal contract': wetten zijn legitiem omdat het vrije afspraken zijn tussen gelijkwaardige en mondig burgers, die samen de rechtsgemeenschap vormen.

In een representatief stelsel als het onze is de volkssoevereiniteit echter niet gewaarborgd. Burgers kunnen niet anders dan eens in de vier jaar hun medebeslissingsrecht afdragen aan een klein groepje volksvertegenwoordigers, die vervolgens een monopolie op het beslissingsrecht hebben. Hierdoor kunnen structureel wetten tot stand komen die niet door de meerderheid gedragen worden. De bevolking kan weliswaar de verkozenen bij een volgende stembestuur niet herkiezen, maar ze kan met geen wettig middel voorkomen dat er besluiten worden genomen die de meerderheid van de burgers niet willen.

Om het representatieve stelsel toch democratisch te kunnen noemen, wordt beroep gedaan op de fictie van het 'mandaat'. Burgers zouden in verkiezingen een mandaat geven aan het parlement. Dit is schijn, omdat het mandaat in feite afgedwongen is. Er wordt immers nooit aan burgers gevraagd of zij wel willen mandateren, en zo ja onder welke voorwaarden. Dit betekent niet dat het representatieve stelsel geen belangrijke functie heeft. Maar de eigenlijke reden ervoor is een praktische en geen principiële: conform de logica van de arbeidsverdeling is het efficiënt wanneer burgers niet constant over alles zelf hoeven te beslissen. Daarom mandateren burgers voor het dagelijks bestuur een vaste club, een parlement. Een werkelijk mandaat is echter een mandaat dat eventueel ook niet gegeven kan worden. Wanneer voldoende burgers hiertoe de hand opsteken, zou het mandaat terug moeten gaan naar de bevolking die dan direct over een zaak beslist. Alleen een dergelijk stelsel is een authentieke democratie te noemen.

Daarom moet het representatieve stelsel worden uitgebreid met vormen van directe democratie. Omdat volkssoevereiniteit inhoudt dat de bevoegdheden van de volksvertegenwoordiging zijn afgeleid van de bevoegdheden van de bevolking, moet voor direct-democratische besluitvorming dezelfde mogelijkheden gelden als voor volksvertegenwoordigers tijdens de representatieve besluitvorming. Er mogen van bovenaf geen extra beperkingen worden opgelegd. Dit betekent dat burgers ook zelf onderwerpen en voorstellen op de agenda moeten kunnen zetten, dat uitslagen bindend zijn, dat burgers op alle bestuurlijke niveaus kunnen meebeslissen, dat geen onderwerpen zijn uitgesloten en dat er geen minimale deelnamepercentages gelden. [3]

Wegens ruimtegebrek kan ik hier niet serieus ingaan op de buitenlandse ervaringen met directe democratie – materiaal daarover kunt u te over vinden op onze website www.referendumplatform.nl - maar ik wil toch even aanhalen dat het bovenstaande geen zuiver theoretisch verhaal is dat in de praktijk niet zou kunnen werken. In onder meer Zwitserland, zo'n 25 Amerikaanse deelstaten en diverse Duitse 'Länder' bestaan weliswaar onvolkomen, maar toch zeer interessante voorbeelden van direct-democratische stelsels die min of meer aan bovenstaande principes voldoen. [4] De directe democratie behoort daar tot de meest gewaardeerde maatschappelijke instituties. We kunnen er verder zien dat de doemscenario's die de tegenstanders schetsen, niet opgaan. Integendeel: uit empirisch onderzoek blijkt onder meer dat burgers door directe democratie meer maatschappelijk betrokken zijn (hoe meer directe democratie een Zwitsers kanton heeft, hoe lager de belastingontduiking er is), dat directe democratie de economische groei bevordert (het verschil tussen het meest en het minst direct-democratische kanton in Zwitserland bedraagt zo'n 10 procent), dat overheidsdiensten efficiënter functioneren en minder vaak een begrotingstekort vertonen, dat burgers beter geïnformeerd zijn en meer deelnemen aan politieke discussies, en zelfs dat directe democratie het geluksgevoel bevordert. [5]

In Nederland wil maar liefst 80 procent van de volwassenen de invoering van directe democratie (SCP 1999). Interessant is dat dit dwars door de politieke partijen heenloopt – van de tegen directe democratie gekante partijen CDA en VVD wil resp. 70 en 83 procent de achterban het referendum, van de (beperkte) voorstanders van directe democratie PvdA en D66 resp. 81 en 86 procent. [6]

Advies voor een standpunt over het referendum

Conform het basisprincipe van democratie is ons uitgangspunt steeds: alle mogelijkheden en rechten die het parlement heeft, moeten ook voor burgers opgaan bij het referendum. Daartoe stellen wij de volgende instrumenten voor:

Correctief referendum

Correctief referendum over wetten en planologische kernbeslissingen (nationaal niveau), alle besluiten van provinciale en gedeputeerde staten (provinciale besluiten); alle besluiten van gemeenteraad en college van B&W. Referenda over het kappen van 3 bomen zullen niet gehouden worden omdat die mensen nooit voldoende handtekeningen bij elkaar krijgen en door de pers afgemaakt worden. Handtekeningendrempel: nationaal 1% van de kiesgerechtigden (ca. 125.000), lokaal 2 tot 5 procent (afhankelijke van de grootte van de gemeente). Deze

aantallen komen overeen met de handtekeningdrempels in succesvolle referendumstaten als Zwitserland en diverse Amerikaanse en Duitse deelstaten. Vrije handtekeninginzameling door activisten op straat; daarnaast ook bij overheidsloketten. Eventueel elektronische indiening van handtekeningen. Geen opkomstdrempel, omdat dit ingaat tegen het democratische principe 'one man, one vote' (zie bijlage; idem als in Zwitserland en VS). Voor het referendum een gratis huis-aan-huis referendumbrochure waarin een onafhankelijke Referendumkamer een zakelijke samenvatting verzorgt, en beide partijen (overheid en burgergroep) evenveel ruimte krijgen om hun argumenten te geven. De overheid moet evenveel subsidie geven aan de burgergroep voor een campagne, als dat ze zelf uitgeeft aan haar campagne (conform huidige regeling Rotterdam).

- Volksinitiatief

Volksinitiatief op landelijk niveau over alle onderwerpen waarover de Tweede en Eerste Kamer bevoegdheid hebben. Een volksinitiatief mag zowel bestaan uit korte motie als uit volledig uitgewerkt voorstel. Handtekeningdrempel van 2% van de kiesgerechtigden (250.000 stuks), lokaal 4 tot 10 procent (afhankelijk van de grootte van de gemeente). Eventueel een tussenstap: eerst moet de burgergroep haar voorstel voorleggen aan het parlement (na bijvoorbeeld 10.000 handtekeningen), die het ook gewoon kan overnemen; wijst ze het af, dan kan de burgergroep de definitieve handtekeningdrempel halen voor de aanvraag van een referendum. (Conform het Duitse model.) Dit bevordert ook de interactieve communicatie tussen overheid en burgers. Verder dezelfde voorwaarden als bij correctief referendum. Uiteraard zijn alle stemmingen idealiter bindend. Totdat wij de Grondwet kunnen wijzigen, is ook een niet-bindend volksinitiatief of referendum via een gewone wet in te voeren.

- Verplicht referendum

In een aantal gevallen schrijft de wet het houden van een referendum voor: bijvoorbeeld bij grondwetswijzigingen, bij het afdragen van nationale soevereiniteit aan hogere organen (EU, WTO, GATT, IMF, enz.) en bij voorstellen die boven een bepaald bedrag kosten of voor een bepaald bedrag aan staatsschuld zorgen (conform de regeling in diverse Europese landen).

- Geen 'raadplegend referendum' ofwel plebsciet

Het 'raadplegend referendum', het referendum "van bovenaf" op overheidsinitiatief, zou niet toegestaan moeten zijn. (Dit is uiteraard iets anders dan een politieke partij die, net als een andere private vereniging, voldoende handtekeningen verzamelt.) Tot 1995 waren alle referenda in Nederland plebscieten, in 1995 werd het eerste referendum op aanvraag van burgers (na het halen van handtekeningen) gehouden. Nederlandse politicologen vinden toenemend dat plebscieten niet zouden moeten worden gehouden. Het referendum is in de grond immers een instrument voor burgers om actie te ondernemen wanneer het representatieve systeem niet meer representatief is. Overheden zullen in de regel echter juist geen referenda willen houden over zaken waarbij de burgers heel anders denken dan het bestuur. Referenda moeten alleen gehouden worden als is aangetoond dat daarvoor voldoende steun onder de burgers is. Het halen van handtekeningen is hiervoor het bewijs. Plebscieten leiden verder vaak tot misbruik: de overheid heeft al een mandaat om te handelen en hoeft dus geen zaken aan de burgers voor te leggen als deze niet zelf aan de rem trekken. Plebscieten worden typisch gebruikt wanneer overheden hun beleid ten overstaan van anderen meer legitimiteit willen verschaffen. Dictators voeren altijd gelijk de door burgers geïnitieerde referenda af als ze aan de macht komen, maar gebruiken regelmatig plebscieten om hun beleid een schijn van legitimiteit te geven: dit geldt voor Saddam Hoessein, Pinochet en zelfs meneer Adolf H. Hiermee wil ik uiteraard geen moment iemand associëren met deze heren, maar het geeft wel aan dat plebscieten prima samengaat met machtspolitiek, terwijl directe democratie (door burgers geïnitieerde referenda) hier tegenin gaat.

Geen opkomstdrempel

De opkomstdrempel is in de Nederlandse praktijk hét struikelblok voor succesvolle referenda. Vele referenda mislukten omdat de opkomst beneden een arbitrair percentage bleef. Omdat echter vaak een (grote) meerderheid van de stemmen tegen het overheidsbeleid was, liet de uitslag ook een dubbel gevoel achter: enerzijds kon de overheid haar plannen doorzetten, anderzijds waren de tegenstanders bij het publiek de morele overwinnaars omdat de opkomstdrempel als een oneerlijke spelregel werd ervaren. Opkomstdrempels moeten vermeden worden om de volgende redenen:

* Zeker 80% van alle referenda wereldwijd worden zonder opkomstdrempel gehouden. In de staten met serieuze praktijkervaring met referenda, met name Zwitserland en de helft van alle Amerikaanse deelstaten, bestaan vrijwel nergens opkomstdrempels. Ook in Nederland zijn er gemeenten zonder opkomstdrempel in hun lokale verordening. Een opkomstdrempel is dus zeker geen automatisme.

* Opkomsthempels zijn arbitrair. Voor gewone verkiezingen gelden nooit opkomsthempels; wanneer 5 procent van de bevolking de Tweede Kamer zou verkiezen, is dat geen enkel probleem. Wanneer zeg 20 procent van de kiesgerechtigden opkomt bij een referendum, dan is dat plotseling niet voldoende. Terwijl (landelijk) dan toch 2,5 miljoen personen deelnemen aan de stemming; oneindig veel meer dan de 150 leden van de Tweede Kamer. Indien 16 miljoen Nederlanders een open mandaat –feitelijk een blanco cheque - kunnen geven aan 150 personen om 4 jaar lang over alles te beslissen waar men maar zin in heeft, waarom kunnen 16 miljoen Nederlanders dan geen mandaat geven aan bijvoorbeeld 1 miljoen personen (de opkomst is dan ca. 8 procent) om over één welbepaalde zaak te beslissen?

* Opkomsthempels zijn onlogisch. Bij opkomsthempels worden de niet-stemmen geïnterpreteerd als voorstemmen voor het overheidsbeleid. Daardoor moet de groep tegen het overheidsbeleid bij een gemiddelde opkomst veel groter zijn dan 50% om haar zin te krijgen. Maar dat is onterecht; niet-stemmers spreken zich eenvoudig niet uit. Niet-stemmen moet als een politiek recht worden beschouwd. De enige correcte interpretatie van het niet-stemmen is dat de thuisblijvers een mandaat geven aan de groep die wel stemt om de beslissing te nemen. Wetten gelden immers per definitie voor iedereen in gelijke mate, dus kunnen mensen zich niet onttrekken aan de geldigheid van een wet met het argument dat ze niet naar de stemming zijn gegaan. Het gaat erom dat mensen een principiële mogelijkheid hebben om te stemmen; wanneer zij vervolgens kiezen om thuis te blijven omdat zij feitelijk niet betrokken zijn bij het onderwerp (omdat het over iets specifiek gaat, zoals de visserij of de gehandicaptenvoorziening) of menen dat zij niet voldoende kennis van het onderwerp hebben, of geen tijd of belangstelling hebben, dan is het prima dat mensen thuisblijven en de facto anderen mandateren, zolang zij zelf die beslissing maar nemen. Deze anderen hebben immers wel belangstelling of kennis of zijn feitelijk bij het onderwerp betrokken. Zij kunnen daardoor ook een kwalitatief betere beslissing nemen.

* Opkomsthempels maken manipulatie en boycotacties van tegenstanders van het referendum mogelijk. Immers, bij een opkomsthempel worden de niet-stemmers feitelijk bij de voorstanders van het overheidsbeleid opgeteld. Dit is niet rationeel: de niet-stemmers kiezen er juist voor om niet te stemmen. Hierdoor moet de meerderheid veel groter zijn dan 50% om een burgerinitiatief goed te keuren. Een eventuele minderheid die de overheid steunt, wordt bevoordeeld ten koste van een meerderheid die dat niet doet. In Italië boekte de maffia in juli 1999 zo een grote overwinning door met pressie en verdachtmakingen mensen te weerhouden om op te komen bij een referendum over een nieuw kiesstelsel dat de macht van de maffia zou verminderen. De opkomsthempel van 50 procent werd op 0,4 procent na niet gehaald; 25 miljoen stemmen gingen de prullenbak in. In Nederland werd de eerste boycotactie reeds in 1991 georganiseerd vanuit de PvdA in Haarlem, die haar achterban opriep om thuis te blijven zodat de opkomst niet werd gehaald. Er bestaan ook “passieve boycotacties”, zoals (volgens de commentatoren) de gemeente Amsterdam bij het referendum van april 2001 over de invoering van Stadsdeel Centrum deed: ze voerde bewust nauwelijks campagne zodat het referendum niet ging leven in de stad en de opkomsthempel niet gehaald werd. Hiermee is de opkomsthempel ook een beloning voor het ontlopen van het debat. Als er geen opkomsthempel is, is de uitslag altijd geldig en moet de overheid dus wel argumenteren en deelnemen in het debat om het referendum te winnen. Als er wel een opkomsthempel is, is het rationeel voor de overheid om niet deel te nemen aan het debat en het referendum te boycotten.

* Als een meerderheidsuitslag ongeldig wordt verklaard omdat het quorum niet is gehaald, heeft dat een slechte uitwerking op de opkomst bij daarop volgende referenda. Burgers ervaren deze spelregels als oneerlijk en krijgen de indruk dat de het niet uitmaakt wat zij doen omdat de overheid haar zin toch doordrukt.

De eerste stap: het volksinitiatief?

Ik vermoed dat de politieke kansen momenteel nog wel het beste zouden kunnen liggen voor het volksinitiatief. Het correctieve referendum lijkt van tafel te zijn nu de LPF (de partij die “het land wil teruggeven aan de burgers”...) zich heeft laten inpakken door de notoire referendumhaters VVD en CDA. Hoewel het laatste woord hierover wellicht nog niet gezegd is. Mogelijk kan hebben meegespeeld dat de stemming onder de hele politieke elite over het correctieve referendum sinds enige jaren zeer negatief is. Omdat burgers hiermee alleen tegen overheidsbeslissingen kunnen stemmen, en niet zelf wordt het gezien als iets dat burgers en politiek tegen elkaar opzet en dus de kloof eerder groter maakt dan verkleint. Dit geldt niet voor het volksinitiatief. Hierbij komen burgers zelf met voorstellen wat zij wél zien zitten; zij worden eerder gevraagd om mee te denken over nieuw beleid. Politici hebben toenemend behoefte aan een constructieve variant op het referendum.

Auteur

Arjen Nijeboer (1974) is coördinator van het Referendum Platform en bestuurslid van het Initiative & Referendum Institute Europe (beide gevestigd in Amsterdam), auteur van diverse artikelen en publicaties over directe democratie in de landelijke en politiek media en (mede)organisator van diverse Europese conferenties over directe democratie. Contact: arjen.nijeboer@referendumplatform.nl

Noten

1. Diverse jaarboeken van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, Groningen
2. SCP, Vrijwilligerswerk vergeleken: Nederland in internationaal en historisch perspectief (Den Haag: SCP, 1999)
3. Meer hierover bij Verhulst, J., Het verdiepen van de democratie: feiten, argumenten, ervaringen omtrent de invoering van het referendum (Brussel: Cypres, 1998)
4. Over Zwitserland, zie Möckli, S., Direkte democratie: ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren zwischen die Schweiz und Kalifornien (Bern: Paul Haupt, 1992); over de VS zie Cronin, Th.E., Direct democracy: the Politics of Initiative, Referendum and Recall (Cambridge: Harvard University Press, 1989); over Duitsland zie Heussner, H.K. en Jung, O., Mehr direkte Demokratie wagen: Geschichte, Praxis, Vorschläge (München: Olzog, 1999)
5. Een overzicht over deze onderzoeken is Kirchgässner, G., Feld, L.P. en Savioz, M.R., Die direkte Demokratie: modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig (München: Vahlen, 1999)
6. SCP, Sociaal-Culturele Verkenningen 1999 (Den Haag: SCP, 1999)
7. Voor partijstandpunten, zie www.referendumplatform.nl/wiewilreferenda/partijen.htm