

Referendum en volksinitiatief als kerninstrumenten van een integrale democratie

Door Arjen Nijeboer

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, ze op een of andere manier 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 de besluitvorming hebben. Hierdoor kunnen wetten tot stand komen die niet door de meerderheid gesteund worden. De bevolking kan weliswaar de verkozenen bij een volgende stembestemming niet herkiezen, maar ze kan met geen wettig middel voorkomen dat er besluiten worden genomen die de meerderheid van de burgers niet willen.

Om deze situatie te maskeren, wordt een beroep gedaan op het argument van het ‘mandaat’. Burgers zouden in verkiezingen een mandaat geven aan het parlement. Dat is slechts schijn, omdat het mandaat in feite afgedwongen is. Aan de kiezers wordt immers nooit gevraagd of zij wel willen mandateren. Net als een authentiek geschenk is een authentiek mandaat een mandaat dat eventueel ook niet gegeven hoeft te worden. Burgers zouden hun mandaat in eigen hand moeten kunnen nemen, en direct beslissen.

Daarom moet het representatieve stelsel worden uitgebreid met vormen van directe democratie, die onderling op gelijke voet staan. Omdat in een democratie 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. Dit geldt immers voor de representatieve politiek ook niet.

Dat betekent niet dat het parlement geen belangrijke functie heeft. In feite is een volksvertegenwoordiging onmisbaar: in moderne staten zijn er gewoon teveel besluiten om te nemen. Burgers willen helemaal niet overal over meebeslissen. Ze laten de meeste zaken graag over aan een gekozen parlement. Maar zodra het parlement op belangrijke onderwerpen te ver voor de troepen uitloopt, een verkeerde weg inslaat of juist vernieuwingen blokkeert door niets te doen, dan willen burgers de mogelijkheid om de hand op te steken ten teken dat het mandaat voor een bepaald onderwerp terugkeert naar de oorspronkelijke bezitters, de burgers, die vervolgens direct beslissen.

Instrumenten voor directe democratie

Samengevat moeten we dus instrumenten hebben die ingevoegd kunnen worden in de parlementaire besluitvorming. Het mandaat om te beslissen ligt automatisch bij het parlement, tenzij voldoende burgers aangeven ten teken dat ze direct-democratisch willen beslissen. Dit aangeven gebeurt traditioneel via handtekeningeninzameling, kan echter ook prima via elektronische weg (men denke aan het DigID). De handtekeningdrempel moet niet te hoog zijn, omdat er anders geen referenda, maar ook niet te laag. Een referendum is een serieuze zaak die tijd en geld vraagt van de staat en de burgers.

De volgende instrumenten worden ingezet:

- Correctief referendum: de “rem”. Wanneer een wet door het parlement is aangenomen, kan gedurende een korte tijd een correctief referendum worden aangevraagd – landelijk bijvoorbeeld door 1 à 2 procent van de kiezers. De vraagstelling luidt dan of men voor of tegen de wet is.
- Volksinitiatief: het “gaspedaal”. Wanneer een parlamentsmeerderheid weigert om op een bepaald onderwerp actie te ondernemen, kunnen voldoende burgers zelf een voorstel op de agenda zetten. Om praktische redenen wordt het proces vaak in tweeën gedeeld: eerst wordt het voorstel in het parlement behandeld. Wijst ze het af, dan kunnen burgers voor het – eventueel nog gewijzigde – voorstel een hogere handtekeningdrempel halen om zo een referendum te verkrijgen. De handtekeningdrempel voor een volksinitiatief ligt vaak ca. twee keer zo hoog als voor een volksinitiatief.
- Verplicht referendum: Het is denkbaar dat over bepaalde belangrijke onderwerpen (zoals grondwetswijzigingen) altijd een referendum wordt gehouden. Dit houdt het besef levend dat een authentieke grondwet per definitie de brede steun van de meerderheid moet hebben om legitiem te zijn, en voorkomt dat politici gaan zoeken naar methodes om referenda te omzeilen. (Degenen die zeggen dat zulke grondwetsreferenda vaak om technocratische of pietluttige zaken zouden gaan, zeggen daarmee eigenlijk iets over de grondwet.)
- Plebisciet (raadplegend referendum): Een door de regerende meerderheid uitgeschreven referendum “van bovenaf”, dat typisch niet bindend is. Dit soort volksraadplegingen worden typisch uitgeschreven door politici om een bijzondere legitimatie te verkrijgen voor door hen gewenste voorstellen. In feite was dit ook het geval bij de volksraadpleging over de Europese Grondwet in 2005. Ze zijn staatsrechtelijk overbodig, omdat de regerende meerderheid reeds een mandaat heeft om te beslissen. Vanwege het misbruik dat er vaak van wordt gemaakt – zo worden vaak allerlei totaal verschillende vragen tegelijk voorgelegd – is dit instrument niet gewenst. In de staten die serieus werk maken van directe democratie, waaronder Zwitserland en Amerikaanse deelstaten, zijn ze niet toegestaan. Het moet opgemerkt dat zowel Fortuyn als de PVV een voorkeur voor dit type lijkt te hebben.

Het ligt voor de hand om te beginnen met de meer eenvoudige instrumenten (correctief en verplicht referendum) en eerst hiermee ervaring op te doen. Het volksinitiatief is voor veel politici vooralsnog een brug te ver en bovendien vraagt het ook meer kennis en vaardigheden van burgers.

Ook is het belangrijk dat handtekeningeninzameling vrijgelaten wordt. Actiegroepen moeten op straat handtekeningen kunnen verzamelen, of mensen hiertoe online kunnen oproepen. Verplichte handtekeningen zetten op het stadhuis is een onnodig hoge drempel en werkt psychologisch in het nadeel van de indieners (prisoners dilemma).

Hoeveel referenda zou Nederland nu kunnen houden? Dat is lastig te zeggen, maar in Zwitserland worden elk jaar tientallen federale referenda gehouden die – samen met talloze lokale en kantonale referenda en verkiezingen – elk jaar op zo'n 4 nationale stemdagen gebundeld worden. Om de drie maanden is het dus referendumdag. Burgers bepalen zelf voor welke referenda ze komen stemmen – voor enkele, alle of geen een. Nederland kan gerust enkele referenda per jaar houden.

Opkomstdrempels

Wel is het cruciaal dat **als** een referendum wordt gehouden, de uitslag gewoon staat. Dat betekent minimaal een brede politieke zelfbinding, en geen opkomstdrempels. Er is geen

beter recept om cynische burgers te creëren, dan eerst veel stampij te maken over een referendum en mensen op het hart te drukken toch vooral hun democratische plicht te doen, en vervolgens de uitslag in de vuilnisbak te deponeren.

De kiezers die opkomen bij een referendum, moeten worden gezien als een superrepresentatieve groep. Bij verkiezingen gelden nooit opkomsthempels. Als het toegestaan is dat 20% van de kiezers een blanco cheque geeft aan 0,0001% van de burgers (de volksvertegenwoordiging) om vier jaar lang over elk denkbaar onderwerp te beslissen, waarom kunnen 20% van de kiezers dan niet beslissen over één afgebakend onderwerp?

Naast rechtsongelijkheid en cynisme onder de burgers, lokken opkomsthempels ook boycotcampagnes uit van referendumtegenstanders. Een eenvoudige berekening laat zien dat tegenstanders van een referendumvoorstel verliezen wanneer ze opkomen, maar het referendum ongeldig kunnen laten verklaren (en dus winnen) als ze thuisblijven. In bijvoorbeeld Italië zijn boycotcampagnes (georganiseerd door o.a. Berlusconi en het Vaticaan) schering en inslag – Italië houdt veel referenda maar de meeste mislukken op de opkomsthempel. In Nederland werd de eerste boycotactie georganiseerd in Haarlem door de PvdA. Er zijn ook de facto boycotacties, zoals we in Amsterdam zagen bij het referendum over stadsdeel Binnenstad, waarbij het Amsterdamse college door het bewust niet voeren van een campagne zorgde dat het onderwerp niet ging leven en de opkomsthempel niet gehaald werd. Opkomsthempels geven een premie aan hen die het debat willen ontlopen en door obstructie willen winnen. Dat moeten we niet willen.

De opkomst bij referenda zal gemiddeld altijd lager liggen dan de opkomst bij verkiezingen, omdat de laatsten over alle mogelijke thema's gaan. Daarbij komt dat volgens onderzoek van Hans-Peter Kriesi, de doorslaggevende reden voor Zwitserse kiezers om op te komen bij referenda is of ze het onderwerp voldoende kunnen overzien. Kunnen ze dit naar eigen inschatting niet, dan blijven ze thuis zodat degenen die wel voldoende kennis hebben, de beslissing kunnen nemen.

Individualisering, verzelfstandiging en democratie

Er is een situatie waarin het zuiver vertegenwoordigende stelsel legitiem is: namelijk wanneer de (meerderheid van) de bevolking tevreden is met de manier waarop maatschappelijke elites hen in het politieke systeem vertegenwoordigen, en burgers geen behoefte hebben aan directe medezeggenschap. Die situatie deed zich in Nederland voor tot pakweg begin jaren '60. Sindsdien is de samenleving ontzuild, is de vanzelfsprekende band die burgers met politieke partijen hadden doorgesneden, en zijn burgers toenemend mondig geworden. Het gemiddelde opleidingsniveau is zeer toegenomen, de moderne media informeren iedereen continu over van alles en via het internet is over elk onderwerp in 30 minuten een schat aan informatie te verzamelen. Het wemelt tegenwoordig van de radioprogramma's en internetfora waarop iedereen zijn zegje doet.

Maar het politieke systeem is al sinds 1848 in grote lijnen niet meer veranderd: er zijn alleen meer deelnemende groepen toegelaten door de geleidelijke invoering van het algemeen kiesrecht (dat in 1919 werd voltooid). Zelfs tijdens de roerige jaren '60 hebben de toenmalige revolutionairen geen structurele veranderingen in het besluitvormingssysteem kunnen bewerkstelligen.

Dat wringt, en het laatste decennium wringt het steeds harder. De opkomst van anti-establishmentpolitici - de leefbaren, Fortuyn, de PVV – is voor een aanzienlijk deel te verklaren door het gegeven dat mensen tegenwoordig serieus genomen willen worden, zeggenschap en controle over hun eigen leven willen, en dit van de politieke elite niet krijgen. Ze hebben kritiek op het beleid en willen dat bepaalde zaken veranderen, maar ze worden door de gevestigde partijen weggezet als domme, emotionele of zelfs gevaarlijke mensen. Zulke mensen worden opstandig en gaan stemmen op anti-establishmentpolitici die beloven "het land weer terug te zullen geven aan de burgers" – ook al is dat een loze belofte.

Een directe democratie zou de behoefte aan zeggenschap en dadendrang van de moderne burger kunnen omzetten in iets positiefs. In een directe democratie wordt onvrede veel vroeger gesignaleerd, en kunnen concrete (en in dat stadium nog gematigde) maatregelen worden genomen om die onvrede weg te nemen. In een zuiver vertegenwoordigend systeem kan die onvrede veel sneller ophopen, omdat de gevestigde partijen in eerste instantie vaak de rijen sluiten en bepaalde problemen gewoon negeren of ontkennen, zoals jarenlang met betrekking tot immigratie en integratie is gebeurd.

In een situatie waarin de meeste kiezers in partijpolitiek opzicht zwevend zijn, en zij onvrede veel sneller verwoorden en daar ook naar handelen, is een zuiver vertegenwoordigend systeem veel onstabiel dan een directe democratie. De virtuele zetels die politieke partijen in de peilingen innemen, stuiten tegenwoordig alle kanten op. Anno 2010 kan een nieuwe partij uit het niets opkomen, dubbele cijfers in de peilingen of bij de verkiezingen halen, om daarna als een plumpudding ineens te zakken.

Vergelijk dit met een land als Zwitserland, dat al sinds 150 jaar via referenda bestuurd wordt, en tegelijk uiterst stabiel is. Sinds 1959 zitten dezelfde 4 partijen in de regering (bondsraad), tussen 1959-2003 zelfs met dezelfde zetelverhouding. Omdat minderheden via referenda altijd de kans hebben om door het lanceren van volksinitiatieven toch hun voorstellen te realiseren, heeft men in Zwitserland de neiging om elke partij van enige betekenis permanent op te nemen in de regering ("Konkordanzdemokratie"). Een directe democratie maakt een samenleving veel transparanter: het is veel sneller duidelijk waar de schoen wringt en er wordt sneller actie genomen als zich problemen aandienen. Politici kunnen niet ongestraft grote bevolkingsgroepen links laten liggen.

Referenda en het vertegenwoordigend systeem

In een periode waarin ontzuiling en individualisering leiden tot steeds meer mondige burgers die over tal van maatschappelijke vraagstukken worden geïnformeerd, zijn referenda en volksinitiatieven bij uitstek de instrumenten om die burgers issuegericht invloed te geven over zaken die zij aan de orde willen stellen. In het huidige stelsel kan dit maar eens in de vier jaar door een stem uit te brengen op één partij. Doordat de onvrede niet op andere wijze naar voren kan worden gebracht, wordt het aantal proteststemmers en daarmee de omvang van protestpartijen steeds groter.

Referendum en volksinitiatief bieden nu juist de mogelijkheid om die onvrede of het protest op een democratische manier en via een breed maatschappelijk debat op argumenten aan de orde te stellen. Nieuwe Nederlanders maakt het duidelijk dat zij volwaardig meetellen als medebeslissers, en dat zij zaken die zij belangrijk vinden direct op de agenda kunnen zetten. Oude Nederlanders krijgen de mogelijkheid hun wensen en grieven naar voren te brengen op een moment dat het volk zich hierover nog kan uitspreken.

Daarnaast bieden referendum en volksinitiatief naast meer mogelijkheden voor burgers ook voordelen voor politici. Referenda leiden tot brede en gepassioneerde maatschappelijke discussies, waarin politici worden uitgenodigd om publiekelijk hun standpunten toe te lichten. In tegenstelling tot de parlementaire besluitvorming, waar de stemverhoudingen en dus de uitkomst veelal bij voorbaat vast staan, staat er bij referenda echt iets op het spel.

Het vertrouwen van burger in de politici neemt toe. Het vertrouwen van bijvoorbeeld Zwitsers in hun politici is weliswaar niet vreselijk hoog maar wel 2 x zo hoog als het EU gemiddelde (dat, toegegeven, bedroevend is). Daarnaast leveren direct democratisch genomen besluiten doorgaans een breder maatschappelijk draagvlak op. Ze kunnen daardoor efficiënter worden uitgevoerd.

De kennis over politieke vraagstukken neemt aanzienlijk toe door direct-democratische besluitvorming. Uit de officiële EU-peilingen, de Eurobarometer, blijkt dat de Zwitsers van

alle Europese volken, het meest weten over Europese integratie, ondanks dat ze zelf geen EU-lid zijn. Zij stemmen namelijk wel regelmatig over Europese zaken, zoals associatieverdragen van Zwitserland met de EU of de vraag of Zwitserland toetredingsonderhandelingen met de Europese Commissie moet beginnen.

Samengevat kunnen we stellen dat politici weliswaar enige macht lijken in te leveren door de invoering van directe democratie, maar ze krijgen er veel echte invloed voor terug.

Wat te doen?

Om verschillende redenen is het voor professionals wat moeilijker om het referendum verder te brengen dan andere instrumenten. Overheden financieren referenda niet snel omdat ze als te radicaal worden ervaren en de grote institutionele fondsen sluiten politieke onderwerpen bijna altijd uit. In de praktijk moet financiering komen van kleine eigenwijze stichtingen, van politieke partijen en van bevlogen individuen – wat meestal kleine projecten betekent. Door de geestdrift die directe democratie neigt op te roepen, is vaak wel mogelijk om vrijwilligers te werven voor projecten.

Enkele praktische aanknooppunten:

- Bij de Tweede Kamer ligt een wetsvoorstel voor de invoering van een niet-bindend referendum. Deze heeft in tegenstelling tot een grondwetswijziging voor een bindend referendum slechts een gewone meerderheid, die voorhanden lijkt. Na de a.s. Eerste-Kamerverkiezingen is er ook een goede kans op een meerderheid in de Senaat. Dit moet in de gaten worden gehouden en mogelijk kan een lobby helpen om de benodigde meerderheid tot stand te brengen.
- Op gemeentelijk en provinciaal niveau is er wettelijk gezien op dit moment veel ruimte. Zolang referenda juridisch maar niet-bindend zijn, mogen gemeenten en provincies experimenteren wat ze willen. Een referendum is echter wel iets anders dan een volksraadpleging. Met termen als het burgemeestersreferendum voor een raadpleging die het niveau van de gemiddelde populariteitspoll niet overstijgt, worden de bevolking en hun bestuurders alleen maar misleid. Het is tekenend dat het referendum al sinds decennia in Nederland vooral wordt gebruikt door lokale die daarmee een bestuurlijke herindeling willen tegenhouden. Dit riekt naar een plebisciet en heeft niets te maken met een authentiek referendum. Het Referendum Platform adviseert gemeenten bij het instellen van een “burgerproof” referendum. Dat wil zeggen een bindend, door burgers aangevraagd referendum zonder opkomstdrempels en zonder beperkingen voor het werven van handtekeningen. Opkomstdrempels zijn arbitrair, ze maken boycotacties mogelijk door degenen die het debat willen ontwijken, en ze gelden ook niet voor gewoon verkiezingen. Het zou bestuurlijk Nederland sieren hiervoor de minimumcondities vast te leggen.
- Voor een invoering van het bindend referendum op basis van volksinitiatief is een grondwetswijziging met 2/3 meerderheid nodig. Daarvoor is naast de steun van progressieve partijen en PVV (die invoering van het bindende referendum op volksinitiatief steunen) ook de steun van de VVD noodzakelijk. Op VVD-bijeenkomsten blijkt dat een aanzienlijk deel (ca. 40%) van de VVD-actieven pro referenda is. De uitgangspunten van een liberale partij die vrijheid van het individu en persoonlijke verantwoordelijkheid voorop stellen zijn goed te rijmen met de uitgangspunten van voorstanders voor een referendum en volksinitiatief. In landen als Zwitserland en Amerikaanse staten waar het referendum een normaal onderdeel zijn van de democratie is in een reeks onderzoeken aangetoond dat directe democratie leidt tot (niet dramatisch, maar wel substantieel) lagere belastingen, lagere overheidstekorten, een hogere belastingmoraal en een slankere staat. In ieder geval is het wenselijk daarvoor te blijven ijveren.
-

- Noot: De feiten in dit artikel zijn ontleend aan Jos Verhulst & Arjen Nijeboer, *Directe democratie: feiten, argumenten en ervaringen omtrent het referendum* (Brussel: Democracy International, 2007 – download op www.referendumplatform.nl) met uitgebreide bronverwijzingen en bibliografie.

