

E. VAN DER HOEVEN

Het referendum: emancipatie van de kiezer?

Waarom ben ik zo lang ik mij kan herinneren een tegenstander van het referendum geweest? Mijn motieven waren niet anders dan die van zoveel weldenkende Nederlanders. Tegenstanders van het referendum zijn bang voor uitholling van de democratie, omdat ze vrezen dat de eigen verantwoordelijkheid van volksvertegenwoordigers wordt bedreigd als er ook rechtstreekse kiezersuitspraken zijn. Ze zijn beducht voor een te grote macht voor wie de referendumvraag mag stellen. En ze denken dat irrationele processen een grote rol kunnen gaan spelen in de politiek, doordat besluiten over belangrijke kwesties gedomineerd gaan worden door reclamecampagnes of gemakkelijke sentimenten, zoals de wens om minder belasting te betalen.

Ik moet bekennen dat mijn ideeën over het referendum beslissend zijn veranderd door Naisbitt, een belangrijk popularisator van politieke kwesties. In zijn boek *Megatrends* voert hij een functionerend referendumsysteem ten tonele, dat bestaat in vele staten van de VS, en dat - belangrijk gegeven - politieke participatie sterk uitlokt. In de VS, aldus Naisbitt, is de belangstelling voor landelijke politieke kwesties al jaren tanende. Niet meer dan de helft van de kiezers doet mee aan de verkiezing van een president, en nog minder mensen stemmen bij congresverkiezingen. Maar lokale kwesties trekken veel - en stijgende - aandacht; de participatiegraad ligt vaak rond de 70 à 80%.

Politiek is vormgeving van de samenleving, en door te stemmen over de wijze waarop hondepoep bestreden moet worden, doen mensen derhalve aan politiek. We zouden wel meesmuilend kunnen doen over kiezers die daarover in vuur en vlam raken, en aan wie discussies over kruisvluchtwapens voorbijgaan; maar echte democraten zouden daarin terughoudend moeten zijn. Bovendien: raakte de opgeklopte discussie over kruisvluchtwapens nu echt de kern van de defensieproblematiek, of hadden we niet juist hier te maken met een zuiver specimen van een debat waarin mensen die beter moesten weten, elkaar meesleurden? Met andere woorden: wie kan zich aanmatigen te weten wat de belangrijke kwesties zijn bij 'vormgeving van de samenleving'?

D'66 terughoudend

Dit moge allemaal zo zijn, argumenten voor het referendum zijn hiermee nog niet gegeven, of beter gezegd: de argumenten ertegen zijn er niet mee ontkracht. Het is opmerkelijk, dat D'66, met alle kritiek op 'het bestel', 'het verstarde systeem', of hoe het in de loop van negentien jaar heeft mogen heten, nooit het referendum heeft onderschreven. Natuurlijk werd niet ontkend dat het referendum doorbraken zou kunnen forceren waar het vrije spel van politiek handjeklap stukloopt; maar met name de vrees dat de volksvertegenwoordiging buiten spel wordt gezet en de democratie per saldo te lijden zal hebben, heeft onze partij van het onderschrijven van het referendum

weerhouden.

Het Appèl uit 1966, toch niet wars van krasse uitspraken, is in deze terughoudendheid reeds volstrekt duidelijk. Zonder enig enthousiasme meldt het: 'Daarnaast moeten de mogelijkheden worden bestudeerd tot invoering van een met waarborgen (sic!) omgeven vorm van referendum'. En het Beleidsprogramma 1966-1976 heeft het al even flauwtjes over bestudering van een referendum 'in bijzondere omstandigheden'. Daar duikt ook de mogelijkheid op van een consultatief (dat wil zeggen raadplegend) in plaats van een bindend referendum; de verkiezingsprogramma's 1981 en 1982 noemen alleen nog deze laatste mogelijkheid. Het enige positieve geluid over het referendum dat in negentien jaar denken over staatsrechtelijke hervormingen naar buiten is gekomen, vormt het artikel van Pauline van Tets in *Idee '66* van maart 1983.

Het wordt in mijn ogen tijd voor een herwaardering van het referendum, in overeenstemming met de door Pauline van Tets naar voren gebrachte argumenten. Haar motief is, zoals van alle voorstanders van het referendum, democratisch. Mensen voelen zich vaak slachtoffer van politieke koehandel, en zouden tegenover zulke ontsporingen van ons systeem een verweer moeten hebben. Voorbeelden die zij noemt, zijn de abortuswetgeving en het besluit tot plaatsing van kruisraketten. Een tweede argument is minder sterk; dat betreft de vraag in hoeverre de meerderheid de minderheid iets mag voorschrijven: de vraag is relevant en voor de democratie zelfs van levensbelang; maar niet van toepassing op de vraag 'referendum of vertegenwoordigende democratie', omdat in beide systemen meerderheden beslissen over minderheden, en de vraag naar bescherming van de minderheid derhalve bij beide systemen gesteld moet worden.

Democratie en het maatschappelijk-bureaucratisch complex

In zekere zin is het debat rond het referendum een eeuwigdurende discussie. Uitgaande van democratische principes heeft het referendum voor- en nadelen die door nadere palavers niet veranderen. Juist daarom wordt voor mij de doorslag gegeven door overwegingen van actuele aard. Het referendum zie ik als mogelijkheid, tekortkomingen van de bestaande maatschappelijke besluitvorming te corrigeren, in het besef dat ook deze 'oplossing' weer nieuwe problemen met zich mee zal brengen.

Als centraal probleem in de huidige politieke constellatie zie ik de overwoekering van democratie door het complex van vierde en vijfde macht, van beleidsambtenaren en maatschappelijke belangenorganisaties. Politiek is allerm minst meer vormgeving van de samenleving, maar een laatste fase in een langdurige en verschanste belangenstrijd binnen dit complex. De kaders van het maatschappelijk verkeer worden niet door de politiek afgebakend, het is juist omgekeerd: de meeste zaken in onze samenleving worden geregeld door overleg buiten de politiek om, alleen de laatste problemen worden op het dak van politici geschoven.

Het bezwaar daartegen is essentieel democratisch. De politieke agenda wordt op deze manier bepaald door de heersende maatschappelijke machtsverhoudingen. Niet de opvattingen van het volk, maar de gegeven machtsverhoudingen tussen belangengroepen bepalen de politieke agenda; let wel: niet alleen de politieke uitkomst, maar ook al de agenda. Ik kan het niet anders zien, dan dat de politiek hiervoor betaalt met verlies aan geloofwaardigheid. Politici laten zich volstrekt meeslepen in de meest technische discussies; voordeurdelers, aanvullende arbeidstoelagen en regionale

investeringspremieregelingen beheersen het debat. Het zou volkomen duidelijk moeten zijn dat de werkelijke besluiten elders worden genomen, maar de media, met hun voorkeur voor het gemakkelijk toegankelijke nieuws uit Den Haag, gaan daaraan doorgaans voorbij; in plaats daarvan wordt de kijker of luisteraar overspoeld met technische details en daarmee bevestigd in de mening dat politiek onzin is.

Versterking van de politiek tegenover dit maatschappelijk-bureaucratisch complex is van het grootste belang. Allereerst om democratische redenen, zoals boven uiteengezet. Maar ook om inhoudelijke. Dat heeft alles te maken met het prisoners' dilemma van onze samenleving, zoals reeds jaren geleden door Hans van den Doel beschreven. Maatschappelijke belangengroepen, met elkaar in onderhandeling, kunnen door krachten buiten hun wil worden gedwongen tot een resultaat dat in niemands belang is. Met name vraagt Van den Doel zich af, of het in onze samenleving mogelijk zou zijn, uit vrije wil collectief 'een stapje terug' te doen om het milieu te sparen. De vraagstelling is die van de jaren '70, en ik laat in het midden of er een wezenlijke tegenstelling is tussen economische groei en milieubelang, zoals de vraag suggereert; van belang is het blootgelegde mechanisme. Van den Doel toont dan aan, dat ook als in de achterban van elk van de onderhandelende groepen een meerderheid zou bestaan voor het stapje terug, geen van de onderhandelaars zich daarvoor sterk zou kunnen maken, uit angst voor misbruik door de anderen van deze generositeit.

Referendum en agendabouw

In onderhandelingen tussen belangengroepen is de speelruimte om nieuwe problemen aan de orde te stellen, derhalve beperkt. In de institutionele kaders is een bepaalde machtsverhouding en een bepaalde maatschappelijke probleemstelling vastgelegd; deze is in wezen vijandig tegenover nieuwe maatschappelijke problemen. Toegespitst op onze maatschappij: het is niet gewaagd te veronderstellen dat onze maatschappijstructuur teruggaat op de idealen van wederopbouw die na de Tweede Wereldoorlog algemeen werden gedeeld. In de loop der jaren zijn deze gepreciseerd in de bekende vijf doelstellingen van het economisch beleid. Wel is geprobeerd hieraan in de loop van de jaren '70 een zesde doelstelling toe te voegen: de zorg voor een goed milieu, maar deze is weer snel uit het rijtje verdwenen. Waarom? Omdat langs democratische weg beslist werd dat het milieu minder belangrijk was dan werkgelegenheid, economische groei en een rechtvaardige inkomensverdeling? Welnee. De milieudoelstelling kon niet worden ingepast in het bestaande institutionele kader van maatschappelijke belangen.

Politiek is vormgeving van de samenleving. Nieuwe maatschappelijke problemen aanpakken en institutioneel verankeren is een politieke taak. Maar een politiek die zijn agenda laat bepalen door de bestaande maatschappelijke kaders is daartoe nu juist niet in staat. De lotgevallen van het milieubelang zijn meer dan illustratief, zij geven wezenlijk de zwakte van het politieke systeem aan. Uit alle opinieonderzoekingen blijkt dat de zorg voor het milieu het Nederlandse volk sterk aanspreekt, veel sterker dan de ondergeschikte plaats van het thema in de maatschappelijke belangenstrijd zou doen vermoeden. Maar de politiek is onmachtig gebleken, het thema op een prominente plaats op de agenda te handhaven.

Het zou een geconcentreerde en eenstemmige inspanning van politici vereisen, hierin wezenlijk verandering te brengen. Zij zouden niet langer moeten aanvaarden dat besluitvorming plaatsvindt bij nota, met alle mogelijkheden die dat biedt voor vage

formuleringen en armslag voor latere onderhandelingen in het maatschappelijk-bureaucratisch complex; zij zouden eensgezind ambtelijke sabotage van politieke besluiten moeten afstraffen. Maar reeds over deze analyse en deze remedie zal onder politici geen overeenstemming bestaan. De twee grootste partijen van het land zijn stevig verankerd in het maatschappelijk-bureaucratisch complex en zullen in vele gevallen slechts lippendienst bewijzen aan het hier verdedigde primaat van de politiek. En als er al overeenstemming over de doeleinden zou bestaan, is overeenstemming over de middelen nog niet eenvoudig te bereiken.

In dit kader is het referendum niets anders dan een versterking van de politiek tegenover het maatschappelijk-bureaucratisch complex. Met het referendum kan een van politieke uitruil, en van maatschappelijke machtsverhoudingen, onafhankelijke uitspraak van het volk worden verkregen. In de gegeven omstandigheden beperkt dat niet zozeer de macht van de verkozen politici, als wel die van het complex. Het referendum is in dat opzicht een smeermiddel voor nieuwe politieke agendavorming.

Beperkingen en mogelijkheden

Natuurlijk is het mogelijk, dat hiermee ongewenste maatschappelijke discussies worden uitgelokt. Het is nogmaals zinvol te vragen: ongewenst voor wie?, maar ten principale is dit juist. Misschien zouden velen de mogelijkheid, raciale kwesties langs deze weg op de politieke agenda te krijgen, ongewenst vinden. En het referendum - wanneer men de voorwaarden daarvoor niet te strak maakt - zal die mogelijkheid zeker bieden. Maar dan nog is het zinvol, ons af te vragen of het min of meer doodzwijgen van raciale kwesties niet schadelijker is voor de samenleving, dan het bieden van een uitlaatklep via volksstemmingen.

Veel hangt overigens af van de wijze waarop het referendum wordt ingevoerd. Een handzaam en betrokken overzicht van vormen van referendum (en volksinitiatief) met hun voor- en nadelen wordt gegeven in de recente studie van Piet Gilhuis, *Pleidooi voor het referendum*, uitgegeven door de Wiardi Beckmanstichting.

De Staatscommissie-Biesheuvel heeft in zijn vorig jaar verschenen interimrapport invoering van het referendum in een bepaalde vorm bepleit. Besluitvorming daarover moet in de komende tijd tot stand komen. Wat de staatscommissie voor ogen staat, kan worden beschreven als een facultatief beslissend wetgevingsreferendum:

- facultatief: niet verplicht, maar slechts te houden wanneer een van tevoren vastgesteld aantal kiesgerechtigden daarom vraagt;
- beslissend: niet raadplegend, maar besluitvormend;
- wetgevingsreferendum: betrekking hebbend op wetgeving of meer in het algemeen op besluiten, door het parlement aanvaard of afgewezen.

Deze omschrijving sluit een groot aantal soorten referendum uit. Het gaat hier bijvoorbeeld niet om een referendum uitgeschreven door het zittende kabinet, bij wijze van vertrouwensvotum. Het gaat niet om volksinitiatieven, waaraan geen parlementair besluit vooraf hoeft te zijn gegaan. Bij beide vormen van referendum zou men beducht kunnen zijn om aantasting van de invloed van het parlement. Nadere omschrijving is overigens nodig van de 'wetgeving' waarop het referendum betrekking zou kunnen hebben.

De meerderheid van de staatscommissie wijst het consultatief referendum af, en naar mijn opvatting terecht. Een tot niets verplichtende volksraadpleging zal het niet

beter vergaan dan de ongelukkige maatschappelijke discussie energiebeleid: luttele maanden na het houden van het referendum zal een anders willend kabinet reeds 'nieuwe feiten' ontdekt hebben waarmee ten tijde van de volksstemming nog geen rekening gehouden had kunnen worden. Wil men niet tot openlijk cynisme opleiden, dan kan het consultatieve referendum beter achterwege worden gelaten.

De staatscommissie heeft het nog niet gehad over gemeentelijke en provinciale referenda, maar zal zich daarover buigen in het eindrapport. Het lijkt niet te verwachten, dat de conclusie daarover anders kan uitvallen dan die over het nationale referendum. Met Naisbitt in het achterhoofd zouden we zelfs van lokale referenda meer participatie en in die zin meer democratisch nut kunnen verwachten dan van nationale volksraadplegingen. Het nationaal omschreven model (beslissend, facultatief, en betrekking hebbend op besluiten van de volksvertegenwoordiging) kan op gemeentelijk en provinciaal niveau natuurlijk worden overgeplant.

Bij de nadere uitwerking zijn nog niet onbelangrijke technische vragen op te lossen. Zo is een belangrijk punt, of ook een referendum kan worden uitgelokt wanneer het besluit van de volksvertegenwoordiging juist bestond in het niet behandelen van een bepaald onderwerp. Ook moet worden bepaald, of de financiële consequenties van een bij referendum genomen besluit daaruit dwingend volgen. Wat te doen, bijvoorbeeld, wanneer de gemeenteraad de aanleg van een weg heeft afgewezen omdat daarvoor geen geld kon worden vrijgemaakt, en het volk beslist dat de weg er wel moet komen? Of, omgekeerd: wanneer de gemeenteraad heeft beslist tot verhoging van de onroerend goed belasting in verband met de aanleg van de weg, en de weg wordt afgestemd, is daarmee de verhoging van de ovg ook ongedaan gemaakt? Zulke kwesties zijn voor de uiteindelijke beoordeling van de referendumkwestie van groot belang, maar in het principiële verband van dit artikel niet doorslaggevend. De voorstellen van de staatscommissie op dit punt zie ik met grote belangstelling tegemoet.

Tot slot

De opkomende behoefte aan een referendum zou wel eens te maken kunnen hebben met het maatschappelijk proces van individualisering. Steeds minder behoren mensen tot een van tevoren vastgelegd maatschappelijk verband. Zij vormen zich individuele opinies, ervaren zichzelf niet meer primair als behorend tot een bepaalde partij, relatie, levensovertuiging, of baan. In zulke omstandigheden functioneert een vertegenwoordigende democratie steeds minder - men voelt zich steeds minder vertegenwoordigd. Democratie vereist dat de burgers zich herkennen in de maatschappelijke besluiten, en in een individualiserende maatschappij kan dat misschien alleen tot stand komen via een individueel besluitvormingsproces als het referendum.

Maar het is ook mogelijk dat de verwarring waarin onze maatschappij verkeert, slechts de barensweeën van nieuwe verhoudingen weerspiegelt, en dat wij ons binnen tien jaar primair deel zullen voelen van andersoortige verbanden, die we nu nog niet kennen. Ook in dat geval doet het referendum recht aan de maatschappelijke veranderingen. Een zorgvuldig gedimensioneerd referendum betekent op dit moment per saldo democratische winst.