

## IN SPELEN OP RAADGEVENDE REFERENDA

Door prof. dr. M. Herweijer, hoogleraar bestuurskunde, Groningen

Na de minicrisis (19 mei – 8 juni 1999) volgend op de Nacht van Wiegel is het tweede kabinet-Kok medio 2000 gekomen met het wetsvoorstel 'Tijdelijke regels inzake het raadgevend correctief referendum'. Na de voorspoedige Tweede Kamer behandeling begin dit jaar ligt het wetsvoorstel nu te wachten op behandeling door de Eerste Kamer. Na de binnenkort te verwachten aanvaarding kunnen burgers met een beroep op deze tijdelijke wet met succes initiatieven nemen om voorgenomen besluiten van gemeente, provincie of parlement voor te dragen voor een toetsing aan 'de wil van het volk'. Op dit moment beschikken 56 gemeenten en één provincie (Noord-Holland) over een referendumverordening. Voor deze decentrale overheden zal er niet veel veranderen (alleen de electorale drempels, de minimale opkomsteis en de termijnen van besluitvorming worden soms iets anders). Voor de andere elf provincies, 448 gemeenten en voor Kamer en regering is er wel een ingrijpende verandering op til. Wanneer belangengroepen of waakzame burgers bespeuren dat een tot de verbeelding sprekend overheidsplan niet mag rekenen op een breed draagvlak onder de bevolking, ligt er straks de optie het bijna-besluit kort voor de valreep te torpederen.

Hoe groter de kloof tussen de beleidsvoorkeuren van de zittende coalitie en de gemiddelde beleidsvoorkeuren van het electoraat, hoe kansrijker een beroep op het referendumrecht is. Zo lenen van bovenaf gedropte herindelingsvoorstellen die zijn voorbereid zonder inspraak vanuit de bevolking, maar ook Nimby-objecten zich uitstekend voor correcties via de noodrem van het correctieve referendum. Niet zonder reden hebben de Belgische christen-democraten (CVP en PSC) die tegenwoordig ook

in de oppositie verkeren, begin dit jaar het voorstel gelanceerd een nationale volksraadpleging te houden over de door de paarse regering-Verhofstadt voorgestelde euthanasiewet. De CVP en PSC zijn ervan overtuigd dat er onder de bevolking geen meerderheid bestaat voor dit radicale wetsontwerp. Ook in ons land zou een referenduminitiatief ten aanzien van de recent doorgevoerde wijziging van de euthanasiewet een kansrijke tegenzet geweest zijn.

Aldus rijst de praktische vraag hoe een bestuurder respectievelijk een oppositiepartij dient om te gaan met het nieuwe burgerrecht. Moet je als bestuurder voortaan intensiever naar maatschappelijk draagvlak streven om bij voorbaat kansrijke referenduminitiatieven te voorkomen? En, moet je als oppositiepartij die bij voortdurend in de volksvertegenwoordiging wordt overstemd, beter opletten of de zittende coalitie besluiten neemt die vergaand afwijken van hetgeen de gemiddelde burger wenselijk vindt?

Onder het motto 'een waakzame politicus telt voor twee' ga ik in deze bijdrage in op de ingrijpende verandering die de invoering van een correctief referendum met zich brengt. Eerst sta ik stil bij de vraag wat een correctief referendum is. Vervolgens sta ik stil bij het verschil tussen de uitspraak van de burger over een afzonderlijk beleidsvoornemen en de uitspraak van de kiezer over welke volksvertegenwoordiger de komende vier jaar termijn zijn of haar vertrouwen krijgt. Correctieve referenda hebben een direct effect op de besluitvorming over de kwestie die ter toetsing aan de burger wordt voorgelegd. Het (kunnen) houden van referenda heeft echter ook gevolgen voor de politieke cultuur in het algemeen. Beide effecten worden afzonderlijk besproken. De invoering van een correctief referendum blijkt meer te zijn dan slechts een marginale aanvulling op het bestaande stelsel van representatieve democratie.

### ***Het correctieve referendum***

Een correctief referendum is een uitspraak van de kiesgerechtigde bevolking in een bepaald gebied over de omvang van het verzet tegen een (voorgenomen) besluit van de betreffende volksvertegenwoordiging. Een referendum heeft betrekking op een beleidskeuze. Voor een deel gaat het daarbij om besluiten van algemene strekking zoals de vaststelling van verordeningen en wetten in formele zin waartegen thans nog geen beroep openstaat bij de bestuursrechter (art.8:2 Awb). Voor een ander deel gaat het om ruimtelijke besluiten zoals bestemmingsplannen en verkeersmaatregelen waartegen in beginsel wel beroep bij de bestuursrechter openstaat. Het verdient de voorkeur wanneer de vraag die aan het electoraat wordt voorgelegd met een simpel ja of nee kan worden beantwoord. Meervoudige antwoordcategorieën leveren na afloop vrijwel altijd interpretatieproblemen op.

De status van de burgeruitspraak over het voorgenomen beleid kan verschillen. Is de uitspraak een opdracht of een advies? Dat hangt af van de wettelijke regeling. Staatsrechtelijk gezien, is er verschil tussen het bindende en het adviserende referendum. Een bindend referendum verplicht de volksvertegenwoordigers de volksuitspraak te respecteren. Op dit moment zijn er in Nederland geen regelingen van kracht waarin een bindend referendum mogelijk wordt gemaakt. Dat is strijdig met de Grondwet (art.67) en de Gemeentewet (art.27) waar staat dat volksvertegenwoordigers handelen zonder specifieke opdracht. Voor een bindend referendum is een Grondwetswijziging noodzakelijk. In de Nacht van Wiegel (18 mei 1999) bleek dat het verkrijgen van een tweederde meerderheid voor deze Grondwetswijziging - mede door oppositie van het CDA - lastig is. Inmiddels onderneemt Kok-2 een hernieuwde poging om tot een bindend referendum te komen. Definitieve besluitvorming over deze

Grondwetswijziging kan pas plaatsvinden na de Tweede Kamerverkiezing van mei 2002.

Het niet-bindende referendum is - formeel gezien - een advies van de kiesgerechtigde bevolking aan de volksvertegenwoordiging. Dat is niet in strijd met de Grondwet. In de praktijk zal de volksvertegenwoordiging een meerderheidsvoorkeur van tenminste 30% van de kiezers niet zo maar naast zich neer leggen. Het negeren van een volksuitspraak valt politiek lastig uit te leggen, heeft op termijn electoraal vervelende gevolgen en leidt tot verlies aan vertrouwen in de politiek.

Een tweede onderscheid betreft de vraag wie het initiatief tot het referendum neemt. Na de desastreus verlopen lokale verkiezingen van 1990 experimenteerden enkele grote steden met de passieve vorm: het raadplegende referendum. Bij de passieve vorm neemt het bestuur zelf het initiatief tot het referendum. Een reden kan zijn de burger meer bij de gemeentepolitiek te betrekken of om aantoonbaar iets te doen om de vermeende kloof tussen bestuur en burger te verkleinen. Zo vroeg het gemeentebestuur van Amsterdam op 25 maart 1992 aan de bevolking of meer auto's uit de binnenstad geweerd moesten worden. Slechts 27,7% van de kiezers werd door deze, door het gemeentebestuur geformuleerde, vraagstelling uitgedaagd om in het stemlokaal te verschijnen. Na deze eerste proefneming met raadplegende referenda besloten enkele gemeenten na de lokale verkiezingen van 1994 hun referendumverordening verder te verruimen.

Bij een actief referendum nemen burgers (tenminste een bepaald deel van het electoraat) zelf het initiatief om tot een raadgeving aan het gemeentebestuur te komen. Zo'n, niet in alle gevallen even welkom, initiatief van burgers deed zich in 1995 in Amsterdam en Rotterdam voor toen op initiatief van oppositiepartijen en actiegroepen werd

gestemd over het lot van twee randstedelijke stadsprovincies (opkomst 39,8%, respectievelijk 42%, uitslag in beide gevallen overwegend negatief: 93,2 % respectievelijk 86,8% tegenstemmers). Ook bij het referendum op 21 februari 2001 over de aanpassing van de Grote Markt in Groningen ging het om een actieve raadgeving die zeker niet berustte op een initiatief van het gemeentebestuur.

Bij een passief referendum voert het bestuur de regie. Het bestuur bepaalt zelf over welke 'veilige' kwesties een 'draagvlakverhogend' referendum wordt gehouden. Zo organiseerde de gemeente Hengelo bij de Provinciale Statenverkiezing van maart 1999 een referendum om het onder de bevolking levende verzet tegen het plan Twentestad ook voor de regering manifest te maken. Overigens gaat het bij vrijwel alle referenda terzake van gemeentelijke herindeling om raadplegingen op initiatief van het gemeentebestuur.

Inmiddels hebben diverse gemeentebestuurders ervaring op kunnen doen met het actieve, raadgevende referendum. Er is inmiddels sprake van enige beduchtheid voor de ongefilterde vox populi. Het aanvankelijk enthousiasme is geluwd. Zo worden in de gemeentelijke verordening van Amsterdam na het actieve, maar voor het gemeentebestuur teleurstellende, referendum over de stadsprovincie de drempels voor het inleidende en het definitieve verzoek en voor de geldigheid van de referendumuitslag aanmerkelijk verhoogd. De daarop volgende ervaring met het referendum over IJburg (maart 1997) en de stadsdeelraad voor de Amsterdamse binnenstad (25 april 2001) leert hoe belangrijk een actieve voorlichtingscampagne is. Vervolgens blijkt dat aan deze voorlichtingscampagne ook aanzienlijke kosten verbonden zijn.

Voor het aanvragen van een raadgevend referendum is een minimaal aantal handtekeningen van

medestanders vereist. Op dit punt zijn er tussen de diverse lokale referendumverordeningen nog verschillen. De naderende invoering van de wet 'Tijdelijke regels inzake het raadgevend correctief referendum' zal zorgen voor meer eenheid. Op lokaal niveau wordt de procedure straks als volgt:

- drie weken nadat de Eerste Kamer het wetsvoorstel heeft vastgesteld en het in het Staatsblad is gepubliceerd, moeten 40.000 handtekeningen (tweederde van de kiesdeler) worden ingeleverd met het verzoek een correctief referendum te laten plaatsvinden;
- na de beoordeling van dit inleidende verzoek door de regering volgt een tweede periode, nu van negen weken, waarin 600.000 handtekeningen moeten worden verzameld ter ondersteuning van het eerste, inleidende verzoek;

Op gemeentelijk niveau dient het eerste inleidende verzoek binnen drie weken te worden ondersteund door 1% van de kiezers. Het tweede, definitieve verzoek dient binnen negen weken de steun te krijgen van 5% van de kiezers in de grotere gemeenten (vanaf 100.000 inwoners) oplopend tot 10% van de kiezers in de kleinere gemeenten (tot 20.000 inwoners). Deze staffel berust op de gedachte dat het in grotere gemeenten navenant lastiger is een gegeven percentage van het electoraat voor het zetten van een handtekening te winnen.

Het tijdig (binnen drie en negen weken) overwinnen van de beide handtekeningendrempels vereist een slagvaardige organisatie. Ook wanneer daarna wordt besloten tot het daadwerkelijk houden van een referendum, dienen de tegenstanders van het voorgenomen overheidsbesluit de kiezers te voorzien van pakkende informatie over hun bezwaren. Dit betekent dat alleen betrekkelijk goed georganiseerde groepen ten aanzien van tot de verbeelding sprekende issues met succes een initiatief kunnen nemen.

Nadat het volk gesproken heeft, rijst de vraag wat de betekenis van deze uitspraak was. Hoe moet de volksvertegenwoordiging het verkregen 'advies' waarderen? De omgang met dit advies is wettelijk geregeld. In beginsel geldt de regel dat de meerderheid beslist. Deze regel geldt echter alleen wanneer de opkomst bij het referendum toerikend is. Is de opkomst bij het referendum lager dan de opkomst bij de laatste raadsverkiezing, dan ontstaat het risico dat de meerderheidsvoorkeur van een klein deel van het electoraat de meerderheidsvoorkeur van de raad die blijkens de verkiezingsopkomst een groot deel van het electoraat vertegenwoordigt tenietdoet. Dat zal niet de bedoeling zijn. De uitslag van een raadgevend referendum is daarom alleen geldig wanneer er een meerderheidsuitspraak is en deze meerderheid tenminste 30% van het electoraat omvat (artikel 137, tijdelijke wet). Dit betekent dat zodra de opkomst bij het referendum hoger is dan 60% een enkelvoudige meerderheid volstaat om een voorgenomen besluit te corrigeren. Blijft de opkomst beneden de 30%, dan is het referendum sowieso ongeldig en blijft het oorspronkelijk besluit in stand.

De combinatie van een meerderheidsregel met een minimale opkomstregel scheidt verwarring. Deze verwarring deed zich voor bij het referendum over de bebouwing van IJburg. Bij dit referendum was 60% van de bij het referendum opgekomen Amsterdammers tegen het gemeentebesluit om IJburg te bebouwen. De opkomst was 41%. Minder dan een kwart van de Amsterdammers had zich tegen het gemeenteraadsvoorstel uitgesproken. De kritische grens van 30% tegenstemmers werd net niet gehaald. IJburg werd bebouwd. Veel burgers waren kwaad.

Bij de informatiecampagne ter voorbereiding op het recente referendum over de toekomst van de Grote Markt in Groningen werd relatief veel aan-

dacht besteed aan deze bij veel burgers relatief onbekende combinatie van opkomstvereiste en meerderheidsregel. Het gemeentebestuur van Groningen wilde zo 'Amsterdamse misverstanden' voorkomen. De kiezers moesten goed weten wat de spelregels waren. Het gevolg was dat de Groningers precies begrepen wat de bedoeling was. Het resultaat (opkomst 56,5%, 81% tegenstemmers) leidde tot een bestuurlijke domper: jaren van plannenmakerij en publiek-privaat overleg bleken opeens voor niets te zijn geweest.

### **Selecteren van volksvertegenwoordiger voor vier jaar of protesteren tegen een recent bestuurlijk compromis**

Bij de verkiezing van een volksvertegenwoordiging wordt een mandaat verleend om de komende vier jaar een stempel te zetten op talloze nog te nemen overheidsbeslissingen. Een hoge opkomst laat zien dat de kiezer vertrouwen stelt in de door de concurrerende partijen voorgedragen kandidaten. De directe invloed van de kiezer op deze nog te nemen overheidsbesluiten is echter beperkt. Na de verkiezing volgen eerst nog collegeonderhandelingen. Pas daarna zal de gekozen volksvertegenwoordiging in samenwerking met het bestuur de diverse besluiten nemen. Kenmerkend voor reguliere verkiezingen is dat de 'tegenstemmers' thuisblijven. Ze profiteren van het feit dat de opkomstplicht in 1971 werd afgeschaft. In tegenstelling tot België waar nog een opkomstplicht geldt, hoeven de 'tegenstemmers' in ons land geen 'protestpartij' uit te zoeken. In enkele steden (Kerkrade, Helmond, Steenwijk en Utrecht) was de opkomst bij de laatste gemeenteraadsverkiezing lager dan vijftig procent. Het mandaat dat daar aan de volksvertegenwoordiging werd verleend, is dus niet erg ruim. Indien in deze gemeenten een referendum wordt uitgeschreven over een heikele, tot de verbeelding sprekende, kwestie bestaat de kans dat de opkomst hoger is dan bij de

reguliere raadsverkiezing en dat een substantieel deel van de tegenstemmers wordt gevormd door personen die bij de raadsverkiezing schitterden door afwezigheid.

Bij raadgevende referenda spelen politieke partijen geen grote rol. Het initiatief tot het correctief referendum ligt bij belangengroepen en waakzame burgers. Een referendum betekent dat de kiezers het huiswerk van de collegepartijen nog eens overdoen. Sommige leden van collegepartijen zullen het als een motie van wantrouwen ervaren wanneer een moeizaam in achterkamertjes en commissievergaderingen bevochten compromis voor een fiat aan de kiezer wordt voorgelegd. De kiezers worden bij een referendum niet uitgenodigd om te kiezen tussen genuanceerde, door de politieke partijen geformuleerde, standpunten. De kiezers worden bij een referendum uitgenodigd zich uit te spreken voor of tegen een door de collegepartijen gezamenlijk bereikt compromis. Voor deze collegepartijen is het niet altijd eenvoudig de eigen achterban op te roepen pal achter het collegecompromis te gaan staan. Aanhangers van de collegepartijen zullen bij referenda de natuurlijke neiging voelen gewoon thuis te blijven, want 'zo'n vaart zal het toch wel niet lopen'. Wat anders ligt het bij de oppositiepartijen. Deze kunnen in het referendum een gelegenheid zien om aan de machtsuitoefening door de collegepartijen paal en perk te stellen.

Het Nederlands referendum heeft een facultatief karakter. Van tevoren ligt niet vast over welke besluiten een eventueel referendum zal plaatsvinden. Dat hangt af van de initiatiefnemers. In andere EU-lidstaten is sprake van een obligatoire regeling van het referendum. Van tevoren ligt daar wel vast welke besluiten aan een raadplegend referendum worden onderworpen. Een gebiedswijziging (bijvoorbeeld een gemeentelijke herindeling of de indertijd voorgenomen samenvoeging van de deel-

staten Berlijn en Brandenburg) kan in Oostenrijk en Duitsland in gevolge artikel 5 van het Europese Handvest voor de Lokale Autonomie (1985) pas plaatsvinden nadat de bevolking zich daarover in een raadgevend referendum heeft kunnen uitspreken. Een andere constructie is dat een ingrijpend verdrag (bijvoorbeeld de afschaffing van de nationale munt of de toetreding tot de EU) pas in werking kan treden na een volksuitspraak. Zo'n verplichting is opgenomen in de constitutie van Denemarken en Zwitserland. Het 'voordeel' van een obligatoire regeling van het referendum is dat vanaf het begin van de besluitvorming vaststaat dat over het eindvoorstel een volksraadpleging moet plaatsvinden. De politici kunnen zich daarop instellen zoals ze zich nu ook reeds instellen op het vaste gegeven dat er krachtens de Kieswet elke vier jaar verkiezingen zijn.

Een facultatieve regeling van het raadgevende referendum leidt ertoe dat er onzekerheid bestaat welke kwesties aan een kiezersuitspraak zullen worden onderworpen. Over diverse substantiële raadsbesluiten zou een referendum kunnen worden uitgelokt. De Groninger wethouder van Ruimtelijke Ordening, Willem Smink, werd verrast toen medio 2000 waakzame burgers het initiatief namen om zijn plannen voor een parkeer garage onder de Grote Markt aan een referendum te onderwerpen. Dat had de wethouder - en zijn particuliere gesprekspartners - zeker niet verwacht. Burgemeester Jacques Wallage sprak na afloop van het voor het Groninger gemeentebestuur desastreus verlopen referendum over de toekomst van de Grote Markt echter over een 'feest van de democratie'. De 'feestelijke' gebeurtenis was dat 56% van de kiezers zo betrokken was bij de lokale politiek dat zij de gang naar de stembus hadden gemaakt. Maar elk voordeel heeft zijn nadeel. De keerzijde was dat het overleg en de planning weer van voren af aan konden beginnen. Bovendien vragen de overlegpartners van

de gemeente Groningen zich nu af of het gemeentebestuur toezeggingen wel kan nakomen.

Bestuurders hebben gemengde gevoelens over raadgevende referenda. Positief is het wanneer burgers zich betrokken tonen bij concrete overheidsbesluiten. Nog positiever is het wanneer deze raadsbesluiten op een overweldigende meerderheid kunnen rekenen zoals bij de lokale afwijzing van door de provincie en regering bedachte herindelingsvoorstellen. Negatief is het echter wanneer de burgers het bestuurlijk huiswerk afkeuren. Met zulke dilemma's moet je als politicus sportief kunnen omgaan. Dat gold ook voor Roger van Boxtel die als bewindspersoon voor integratie van minderheden en tevens inwoner van Gorkum blijmoedig instemde met het initiatief van het plaatselijke actiecomité om op 20 januari 1999 een referendum uit te laten schrijven over de door het Centraal Opvangcentrum Asielzoekers (COA) georganiseerde komst van een asielzoekerscentrum. Bij dit lokale referendum kwam 39% van de kiezers opdagen. Hoewel een meerderheid van de opgekomen kiezers tegen de komst van het AZC was, werd de vereiste opkomsthempel in absolute stemmen niet gehaald, was de uitslag van het electorale advies ongeldig en kon het AZC worden aangelegd.

Correctief raadgevende referenda berusten op een geslaagd initiatief vanuit actiegroepen, waakzame burgers en soms ook oppositiepartijen. Het gaat om directe hindermacht van de kiezer op de inwerkingtreding van voorgenomen overheidsbeleid. De rol van politieke partijen als bemiddelaar tussen overheid en burger is bij referenda zo goed als afwezig. Bij referenda gaat het vooral om de mobilisatie van tegenstanders. De uitslag van de volksuitspraak heeft meestal een direct gevolg en biedt - even afhankelijk van de formulering van de vraagstelling - weinig interpretatieruimte voor de politici. Hoewel de tijdelijke wet de indruk wekt dat de

referendumuitslag slechts een advies is, is dat kabinetsstandpunt vooral ingegeven door angst voor strijdigheid met de Grondwet. Een referendumuitspraak heeft politiek en moreel gewicht. Eventuele pogingen om een onwelgevallige referendumuitspraak bestuurlijk te neutraliseren doen afbreuk aan de geloofwaardigheid van ons democratisch stelsel.

### **De slagschaduw van correctieve referenda**

Worden de referenda door het bestuur uitgeschreven, dan gaat het meestal om politiek 'ongevaarlijke' zaken (zoals mobilisatie van verzet tegen herindelingsplannen van buitenstaanders of applaus voor voorgenomen parkeermaatregelen). In Vlaardingen werd in 1991 zelfs een raadplegend referendum gehouden over de vraag of voortaan vaker raadplegende referenda moesten worden gehouden. Gaat het daarentegen om raadgevende referenda waarvoor burgers eerst een 'handtekeningendrempel' moeten overwinnen, dan gaat het bijna per definitie om tot de verbeelding sprekende zaken. Te denken valt aan de volksuitspraken over de stadsprovincies rond Amsterdam en Rotterdam (in 1995), over bestemmingsplannen voor stadscentra, ziekenhuisterreinen, industrieterreinen en woningbouwlocaties, en over de vestiging van AZC's (in Gorkum en het Bildt). Zulke kwesties trekken de aandacht van de media en kunnen in beginsel leiden tot een opkomst van meer dan 30% van het electoraat.

Kenmerkend voor de facultatieve regelgeving is dat van tevoren niet vastligt welke zaken onder een referendum zullen worden gebracht. Dat is ter discretie van de opletende burgers en hun waakzame belangengroepen. Nu diverse gemeentebesturen in het recente verleden met 'vijandige' initiatieven werden geconfronteerd, zullen zij in de toekomst naar alle waarschijnlijkheid meer uitgekend te

werk gaan. Een voor de handliggende verdediging is om de formele besluitvorming te verplaatsen naar het bestuurscollege zodat de volksvertegenwoordiging minder vaak zelf de concrete en controverse besluiten hoeft te nemen. Een kwestie die voorwerp wordt van een referendum zal enige tijd worden opgeschort. De besluitvorming zal worden vertraagd.

Uit reacties van bestuurders na afloop van referenda (bijvoorbeeld een treurende wethouder Sminck na de getorpedeerde parkeergarage onder de Grote Markt en de juichende burgemeester Patijn na de tekortschietende opkomst bij het verzet tegen de bebouwing van IJburg) kan worden opgemaakt dat zittende bestuurders referenda graag willen 'winnen'. Het verliezen van referenda verzwakt hun gezag en dat maakt het besturen daarna een stuk lastiger. Overigens is een verloren referendum op zich geen reden om af te treden.

Dat bestuurders straks moeten leren leven met de dreiging van een onwettig burgerinitiatief is een complicatie en kan ertoe leiden dat de animo om controversiële beslissingen te nemen wat zal afnemen. In ieder geval gaat er straks een schaduwwerking uit van de tijdelijke wet. Bestuurders (en hun gesprekspartners) worden voorzichtiger. Ze moeten meer weloverwogen te werk gaan.

Een nadeel van het raadgevend referendum is dat besluiten wel kunnen worden tegengehouden, maar dat daarmee in veel gevallen het onderliggende probleem nog niet is opgelost. De stadsprovincies in Amsterdam en Rotterdam gingen niet door, maar de grootstedelijke coördinatieproblemen zijn gewoon blijven bestaan. Zo merkt ook wethouder Sminck van Groningen na het torpederen van de parkeergarage op dat nu nog steeds onzeker is hoe de gewenste vernieuwbouw van de noordwand van de Grote Markt dan wel gefinancierd kan worden.

Referenda leveren wel veto's maar op zich geen alternatieve oplossingen op. Referenda zijn veel eerder conflictversterkend dan consensuszoekend. Referenda zijn meer verwant met Angelsaksische winner takes all-besluitvorming dan met de consensuscultuur van het poldermodel.

### ***Naar een andere politieke cultuur?***

Het ledental van politieke partijen loopt gestaag terug. Jongeren worden minder snel dan voorheen lid van politieke partijen en vinden de politiek over het algemeen te ingewikkeld respectievelijk te saai om zich daarover diepgaand te informeren. De opkomstcijfers voor reguliere verkiezingen vertonen een dalende tendens. De interesse in algemeen politieke kwesties neemt af, maar over Enschede, Dover, Volendam en Den Bosch heeft iedereen wel een uitgesproken mening. Deze rampen zijn dan ook op de televisie geweest.

Een algemene tendens in de politieke participatie van Nederlanders is dat het stemmen, lid worden van politieke partijen, het actief zijn in politieke partijen, en het zich interesseren voor reguliere verkiezingen afneemt, terwijl de niet-conventionele actievormen zoals het zetten van een handtekening, het lid worden van belangenorganisaties, het overmaken van een girale bijdrage constant blijven. Het integrerende (partij/programmagebonden) deel van de politieke participatie neemt af, terwijl het splijtende (issue/projectgebonden) deel van de politieke participatie toeneemt. Wellicht draagt ook de grote economische welvaart van de laatste jaren een klein steentje bij aan deze burgerlijke 'zorgeloosheid'.

In deze culturele trend past ook de positieve appreciatie van het referendum. Bij referenda worden controversiële kwesties gepresenteerd als een afzonderlijk door te hakken knoop. Zo wordt politiek weer iets dat eenvoudig lijkt. Bij een referendum is

er een onmiddellijke relatie tussen de beperkte inspanning (het naar de stembus gaan) en het resultaat (het verhinderen van een door de bestuurlijke elite uitgedokterde beleidsuitkomst). Deze 'korte klap' tussen burgerinspanning en beleidsresultaat valt te overzien. Deze schijnbare transparantie oefent een aantrekkende werking uit op de bereidheid om op te komen. Ik verwacht dat bij de keuze van controversiële thema's en onder voorwaarde dat de plaatselijke media er de nodige aandacht aan besteden, de neiging om aan referenda deel te nemen bij veel jongeren (en bij vrijwel alle politiek minder geïnteresseerde groepen kiezers) groter zal zijn dan de animo om deel te nemen aan de verkiezingen van de Provinciale Staten of het Europese Parlement.

Terwijl burgers minder vanzelfsprekend ter stembus gaan om in reguliere verkiezingen hun vertrouwen uit te spreken in verkiezingsprogramma's en partijen, bestaat dankzij de 'Tijdelijke regels inzake het correctief raadgevende referendum' straks de mogelijkheid om bij controverses de beleidsvoering per referendum 'plat' te leggen. Wanneer burgers merken dat hun inbreng tijdens bedenkingenprocedures niet serieus wordt genomen, kunnen ze straks dankzij het raadgevende referendum aan de noodrem trekken. De burgers krijgen zo een 'terugroeprecht' zonder partijlid te worden en zonder een politieke ledenvergadering te bezoeken. Dankzij het recht op referendum is er voor de calculerende burger die invloed wil uitoefenen op het overheidsbeleid, dus nog minder reden lid te worden van een politieke partij. Naast de spectaculair toegenomen rechtsbescherming (eerst AROB, nu AWB) en de verruimde toegang tot overheidsinformatie (eerst WOB, nu de websites van overheden) krijgt de democratisch in de watten gelegde burger nu ook het recht referenda te entameren. Door het aanbod van dit nieuwe invloedskanaal worden de politieke partijen verder buiten

de hoofdstroom van de beleidsbeïnvloeding geplaatst.

Diverse personen die zich als opinielider bezighouden met referenda zijn minder in de inhoud en meer in de processen van beleid geïnteresseerd. Staatsrechtshervormers (waaronder diverse D66-prominenten) vinden vrijwel elke staatsrechtelijke hervorming op zich een verbetering. Veel politicologen zweren bij meer 'participatie' of bij een 'hogere opkomst'. Kenmerkend voor deze 'verhalen' is dat er sprake zou zijn van een 'kloof' tussen de in Den Haag of in het gemeentehuis gevestigde 'politieke elite' en de 'gewone' burger. Wanneer er nu maar meer participatie komt, zou deze kloof vanzelf worden gedicht. Tegen deze simpele redenering moet bezwaar worden aangetekend. Onduidelijk is namelijk wat de politieke gevolgen zijn wanneer de participatie bij concreet toegespitste referenda hoger blijkt te zijn dan bij de algemene verkiezingen. Wanneer deze 'omkering' van de politieke participatie met enige regelmaat zou optreden, komen we in een situatie terecht waarbij gewiekste politici - zoals indertijd de Franse president Charles de Gaulle - door bepaalde controverses per referendum op scherp te stellen een politieke macht ontwikkelen buiten de gekozen volksvertegenwoordigers en de reguliere verkiezing om. Dit risico is temeer aanwezig omdat het bindend vermogen van de huidige politieke partijen zeker niet moet worden overschat terwijl de opkomst bij de reguliere verkiezingen reeds bedenkelijk laag is.

Diverse commentatoren noemen het referendum een kleine 'aanvulling' op de werking van de indirecte democratie. Ze stellen dat de kans op referenda een extra stimulans betekent voor het bestuur om de overheidsbesluitvorming zorgvuldig aan te pakken. Door het zo te presenteren wordt het belang van de Grondwetswijziging gebagatelliseerd. Onduidelijk blijft echter hoe op controverses gerichte referenda



*een versterking kunnen betekenen voor de huidige partijdemocratie. Het is juist aannemelijk dat het referendum nadelig werkt voor het bindend vermogen van de partijdemocratie. Een veelvuldig gebruik door belangenorganisaties van het recht op referendum betekent een substantiële verandering van de werking van ons stelsel. Naarmate vaker onderwerpen aan een referendum (kunnen) worden onderworpen terwijl vooraf niet vastligt waarover een volksuitspraak zal worden uitgelokt, is het verschil met het huidige politieke stelsel des te groter.*

## Argumenten voor en tegen het referendum en volksinitiatief

### Argumenten pro

- burgers raken rechtstreeks betrokken bij de politieke besluitvorming; zij kunnen een direct advies geven of (mee)beslissen over bepaalde onderwerpen; het democratisch gehalte van de besluitvorming neemt toe;
- het referendum (en volksinitiatief) is een aanvulling en correctie op de representatieve democratie en een antwoord op het gegeven dat kiezers in de periode tussen verkiezingen nauwelijks invloed (kunnen) hebben op de politieke menings- en besluitvorming;
- het referendum lokt een maatschappelijk debat over belangrijke onderwerpen uit;
- het (correctief) referendum heeft een preventieve werking; de mogelijkheid van een referendum dwingt politici en bestuurders hun standpunten en keuzes helder te maken en te verantwoorden;
- het referendum draagt bij aan de legitimatie van het overheidsbeleid; er ontstaat een groter draagvlak voor wetten en besluiten;
- de wetenschap dat een wet of besluit aan een volksstemming onderworpen kan worden, draagt bij aan de zorgvuldigheid van de besluitvorming.

### Argumenten contra

- het referendum, als een vorm van directe democratie, betekent een inbreuk op het bestaande representatieve stelsel; er wordt een inbreuk gemaakt op de zelfstandige verantwoordelijkheid en bevoegdheden van de (mede)wetgever, de volksvertegenwoordiging en bestuursorganen;
- in referenda worden beslissingen geïsoleerd, los van de samenhang van ander beleid, genomen;
- directe volksinvloed biedt minder garantie op een zorgvuldige en integrale afweging van rechtvaardige botsende belangen dan via parlementaire behandeling en besluitvorming;
- complexe vraagstukken worden al gauw in een referendum gesimplificeerd; van de kiezers wordt een eenvoudig 'ja' of 'nee' gevraagd;
- referenda zullen vaak een conserverende werking hebben; kiezers denken doorgaans behoudender dan (een deel van de) volksvertegenwoordiging en zullen eerder geneigd zijn om veranderingen tegen te houden;
- bij volksstemmingen bestaat het risico dat een minderheid van de kiezers een 'zwijgende meerderheid' haar wil op zou kunnen leggen;
- referenda tasten de positie van politieke partijen aan;
- het referendum en volksinitiatief vertragen het besluitvormingsproces en kunnen, zonder nadere voorwaarden, tot impasses en patstellingen in de besluitvorming leiden.

CDV  
NR 6  
JUNI 2001