

# Spreiding van verantwoordelijkheden

Spreiding van verantwoordelijkheden, onder andere tot uiting komend in een correctief referendum, berust op authentieke christen-democratische argumenten. Een strict geclausuleerd correctief referendum dient daarom een legitieme plaats in de christen-democratie te hebben.

In het artikel dat verscheen in het februarinummer van Christen Democratische Verkenningen heb ik beschreven hoe de confessionele partijen aan het einde van de vorige eeuw en in het begin van deze eeuw hebben geworsteld met het vraagstuk van het algemeen kiesrecht als vorm van de politieke democratie. Tegenwoordig heeft die politieke democratie een fundamentele plaats in het christen-democratisch denken. Bovendien heeft de politieke democratie een uitwerking gekregen in de sociale democratie: het streven naar meer democratische verhoudingen in niet-staatelijke samenlevingsverbanden.

Ik zal eerst enkele argumenten bespreken die ten grondslag liggen aan een christen-democratische opvatting van sociale democratie. Vervolgens zal ik op grond van christen-democratische argumenten het correctief referendum verdedigen.

## Sociale democratie

Democratie omschrijf ik als volgt: het zelfbestuur van een gemeenschap, waarin de leden direct of indirect participeren, en waarbij hun menselijke waardigheid, geestelijke vrijheid en gelijkheid voor de wet zijn gewaarborgd. Ook onder christen-democraten is die



*Prof. dr. H.E.S. Woldring*

opvatting gemeengoed geworden. Deze omschrijving heeft niet alleen betrekking op politieke democratie, maar ook op sociale democratie, dat wil zeggen democratie in andere, niet-staatelijke samenlevingsverbanden.

In de loop van de twintigste eeuw heeft de sociale democratie in christen-democratische kring in ons land (langzaam) verbreiding gevonden. Wat de democratisering in bedrijven

Het eerste artikel in de reeks over 'Democratie en referendum' is verschenen in het februarinummer van Christen Democratische Verkenningen.

betreft, is reeds voor de Tweede Wereldoorlog vanuit de katholieke en protestants-christelijke sociale beweging daartoe een krachtige bijdrage geleverd. Voortbouwend op die beweging is later in christen-democratische kringen de sociale democratie door velen verdedigd.

Onder anderen Van Zuthem beschouwt de sociale democratie als een uitwerking van twee uitgangspunten van het christelijk-sociaal denken, te weten gerechtigheid en solidariteit, die met elkaar samenhangende en zelfs 'wederkerige normen' aanduiden. Die normen gelden niet alleen voor de verhouding tussen de overheid en de burgers, maar ook voor werkgevers en werknemers; normen die 'boven het belang van een sociale positie' van een van die partijen uitgaan. Hoewel mensen met verschillende maatschappelijke posities die normen verschillend kunnen interpreteren, mogen die verschillende interpretaties volgens Van Zuthem nooit betekenen dat die normen partijdig worden uitgewerkt.<sup>1</sup>

Daarom is volgens hem de vraag urgent, of in het denken over gezag wel voldoende recht wordt gedaan aan de wederkerigheid van solidariteit en gerechtigheid. Het ideaal zou moeten zijn de erkenning van de morele band tussen werkgevers en werknemers, tussen overheid en burgers. Die morele band "vindt zijn kern niet in de belangen-verhouding, maar in de verantwoordelijkheid voor elkaar". Nog steeds bestaat volgens Van Zuthem in de samenleving te weinig besef van die wederkerige verantwoordelijkheid.<sup>2</sup> Van Zuthem vertolkt de vroeg-calvinistische gedachte, die zowel voor de staat als voor niet-statelijke samenle-

vingsverbanden geldt: "Wat allen aangaat, moet door allen worden goedgekeurd" (Hotman). Bovendien verwoordt hij de authentiek christen-democratische gedachte van de spreiding van verantwoordelijkheden zowel in de staat als in andere samenlevingsverbanden.

## Democratie als opgave

Democratie is een staats- en bestuursvorm, die berust op menselijke waardigheid, geestelijke vrijheid en gelijkheid van ieder voor de wet, op de actieve participatie en eigen verantwoordelijkheid van de burgers en op de erkenning van minderheden en van de eigen verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties. Zij kan op verschillende manieren worden uitgewerkt. In het politieke bestel van ons land kennen we bijvoorbeeld een parlementaire democratie met een 'evenredige vertegenwoordiging'. In andere landen hanteert men een 'districtenstelsel'. Ook bestaan er vormen van 'getrapte verkiezingen'. In bedrijven en onderwijsinstellingen bestaan ondernemingsraden, medezeggenschapsraden, universiteitsraden, leerlingenraden en andere vormen van consultatie en medezeggenschap, die alle betrokkenen bij een instelling rechten en mogelijkheid geven tot inspraak in en controle van de leiding. Niet dat die uitwerkingen van democratie de meest adequate of de enig mogelijke zijn. Steeds zoekt men naar betere democratische organisatievormen. Democratie blijkt een permanente opgave en continu leerproces te zijn. Ook onze parlementaire democratie is niet af; ook zij is een permanente opgave, waarbij men open moet staan voor nieuwe mogelijkheden en waakzaam moet zijn voor risico's en gevaren.

In verscheidene landen (Zwitserland, de Scandinavische landen, Frankrijk, Griekenland, Italië, Spanje, Australië en Nieuw-Zeeland) kent men verschillende vormen van het referendum als een aanvulling van de politieke democratie.

In ons land kwamen enkele commissies voor staatkundige vernieuwing, de commissie-Biesheuvel (1982-'85), de commissie-Deetman (1989-'90) en de commissie-De Koning (1992/'93) onder andere tot de conclusie, dat het correctief wetgevingsreferendum in het bestaande stelsel van evenredige vertegenwoordiging een aanvullende functie zou kunnen vervullen.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer heeft de CDA-fractie een verdere uitwerking van de ideeën van die commissies echter verworpen. Ik beperk mij in dit artikel tot het correctief referendum, omdat dit onderwerp momenteel in het politieke debat over staatkundige vernieuwing een centrale plaats inneemt.

## Bezwaren

Voor het begrijpen van het standpunt van de CDA-fractie in de Tweede Kamer ten opzichte van het correctief referendum, kan het rapport 'Publieke gerechtigheid' goede diensten bewijzen. In dat rapport wordt het correctief referendum op grond van de volgende drie criteria afgewezen.<sup>3</sup>

1) De effectiviteit van beleid: de invoering van een nieuwe wet zal ten gevolge van een referendum met een

vertraging van tenminste acht maanden worden ingevoerd. Indien per referendum een wetsontwerp wordt verworpen, kan er een politieke impasse

ontstaan, bijvoorbeeld tussen kabinet en Kamer of tussen regeringsfracties. Dit komt een effectief en efficiënt besturen van het land niet ten goede.

2) Een samenhangend beleid: een bepaald politiek besluit staat niet op zichzelf, maar hangt samen met andere onderwerpen en vormt als zodanig een onderdeel van een politiek beleid. In zo'n beleid vindt een afweging van belangen plaats, terwijl bij een referendum één onderwerp uit die samenhang

wordt gelicht en op zichzelf aan de stem van de kiezers wordt onderworpen. Een referendum bedreigt dus de coherentie en consistentie van beleid.

3) Openbaarheid en verantwoording: standpunten van politieke partijen en van politici worden in het openbaar besproken en politici worden ter verantwoording geroepen. De burgers die aan een referendum meedoen behoeven echter geen verantwoording af te leggen. Bovendien speelt bij een referendum de publieke opinie een grote rol, die een bedreiging kan vormen voor de vrijheid van meningsvorming. In de vorming van de publieke opinie kunnen ook demagogische krachten gevaarlijke kansen krijgen.

De conclusie in het rapport is: "Een ongeclausuleerde omarming van het referendum voert in haar uiterste

---

**Het correctief  
referendum kan de  
democratie een  
nieuwe impuls  
geven, de  
betrokkenheid van  
burgers bij de  
politiek versterken  
en hun  
verantwoordelijk-  
heid vergroten.**

---

consequenties tot het ondergraven van de indirecte democratie".<sup>4</sup> Hoewel deze conclusie uit de genoemde drie criteria lijkt voort te vloeien, is dat bij nader toezien niet het geval. Die conclusie is namelijk aanvechtbaar.

### Tegenwerpingen

In de eerste plaats valt op, dat in die conclusie wordt gesproken van een "ongeclausuleerde omarming" en van "in haar uiterste consequenties". Met zulke formuleringen kan men tegen bijna elk wetsontwerp zijn. We moeten vaststellen dat van een 'ongeclausuleerde omarming' in het politieke debat over het correctief referendum geen sprake is. Bovendien geldt ook hier: "*Jede Konsequenz führt zum Teufel*". Het gaat in de politieke discussie juist om het maken van een wet voor het correctief referendum en dus om het formuleren van stringente voorwaarden. Bijvoorbeeld welke onderwerpen wel en welke niet aan een referendum kunnen worden onderworpen, op welke wijze de vraagstelling moet worden geformuleerd, over het aantal burgers dat een referendum aanvraagt enzovoort.

Met het formuleren van die voorwaarden staat of valt het correctief referendum. Toch bespreek ik in dit verband die noodzakelijke voorwaarden niet, omdat ik de aandacht niet wil afleiden naar de technische uitwerking en complicaties. Het gaat mij om de principiële vraag of het referendum in een christen-democratische gedachtengang een legitieme plaats toekomt.

In de tweede plaats is het zeer te waarderen dat in het rapport 'Publieke gerechtigheid' de parlementaire democratie krachtig wordt verdedigd. Maar dat het referendum haaks zou staan op de parlementaire democratie, is een te

snelle conclusie. Waarom zou een strikt geclausuleerd correctief referendum niet te combineren zijn met ons parlementair-democratisch stelsel? Die vraag wordt in het rapport niet eens gesteld, laat staan beantwoord.

In de derde plaats valt op, dat de drie genoemde criteria die leiden tot het afwijzen van het referendum hoofdzakelijk een zienswijze weergeven van de kant van beroeps politici en beroepsbestuurders, zij die werkzaam zijn in het 'systeem' van de parlementaire democratie. Mede daarom komt de mogelijkheid van de burgers om onder bepaalde voorwaarden per referendum te corrigeren onvoldoende aan bod. Op die manier maakt het CDA de indruk in de praktijk in belangrijke mate een 'bestuurderspartij' te zijn, die latent nog steeds enige moeite lijkt te hebben met een uitbreiding en spreiding van politieke verantwoordelijkheden in een parlementaire democratie.<sup>5</sup>

### Risico's

Het is te begrijpen dat beroeps politici en -bestuurders, ook van het CDA, kritisch tegenover het correctief referendum staan. Daar zijn ze nu eenmaal politici en bestuurders voor.

Ik erken bepaalde risico's en gevaren die aan een referendum verbonden zijn. De kans is aanwezig dat het volk door middel van een referendum een onderdeel van een regeringsbeleid afwijst en daarmee de samenhang van dat beleid aantast. Ook kan per referendum een beslissing worden genomen, die tegen een onderdeel van programma's van politieke partijen en die tegen morele opvattingen van politici ingaat. Een referendum over het herinvoeren van de doodstraf zou wel eens tot die herinvoering kunnen leiden. Zo zijn er meer

voorbeelden te noemen. Er zijn dan ook velen die huiverig zijn voor het referendum. Daarom heb ik opgemerkt, dat het correctief referendum staat of valt met het nauwkeurig wettelijk formuleren van strikte voorwaarden.

Het is zeker waar dat bij een referendum een bepaald besluit geïsoleerd en in een gesimplificeerde vorm wordt onderworpen aan de stem van de burgers. Bovendien werkt een referendum ontegenzeggelijk vertragend. De samenhang en effectiviteit van beleid zijn in geding. Juist daarom moet worden toegezien op een verantwoorde vraagstelling en op het verschaffen van adequate informatie aan de burgers. En daarom is een goede wet voor het referendum nodig, die er toe bijdraagt dat een referendum een uitzonderlijk verschijnsel zal zijn, zowel op nationaal als op regionaal en lokaal niveau.

De macht van de publieke opinie en van demagogische krachten onderschat ik niet, al wil ik die ook niet overdrijven. Die spelen bij elke verkiezing een rol. Maar des te belangrijker zal het verschaffen van adequate informatie zijn. Evenals bij verkiezingen ga ik bij het referendum uit van de participatie van veel mondige burgers. Dat zij niet zoals politici voor hun keus ter verantwoording geroepen kunnen worden, spreekt vanzelf. Zij hebben nu eenmaal in een aan hen voorgelegde keus het laatste woord.

In ons land zijn op lokaal en regionaal niveau reeds enkele referenda gehouden. Vanwege onzuivere vraagstellingen en de wijze van informatie-

verstrekking worden die referenda door velen negatief of sceptisch beoordeeld. Er werd met het referendum geëxperimenteerd en dat kon ook omdat in ons land geen wet voor het referendum bestaat. Toch waren die experimenten in zoverre nuttig, dat we er van hebben kunnen leren hoe het niet moet en hoe het beter kan, ten einde tot een adequate wetgeving te kunnen komen. Ik denk dat we nog veel meer met het referendum zullen moeten oefenen. Zo gaat dat nu eenmaal in een democratie als een voortdurende opgave en leerproces.

### Christen-democratisch denken

Onze parlementaire democratie die gebaseerd is op een evenredige vertegenwoordiging, kent in de praktische uitwerking ernstige gebreken. De belangrijkste zijn wel, dat beroepspolitici

---

**CDA-politici en -  
bestuurders moeten  
als leden van een  
politieke partij niet  
alleen maar aan de  
kant van het  
bestuur gaan staan.**

---

en beroepsbestuurders een aparte 'laag' in de samenleving vormen, die de zaken in hun 'circuits' of in de 'corridors of power' regelen. Ook al willen zij het niet, toch maken zij op veel burgers de indruk een regentklasse of politieke elite te vormen. Niet voor niets wordt er door veel burgers geklaagd over de grote afstand die zij ervaren ten opzichte van het 'politieke bedrijf'. Niet voor niets wordt gesproken over politieke partijen als 'geoliede machines', 'verambtelijking van politici' en dienengevolge over 'vervreemding' tussen kiezers en gekozenen.

Het referendum kan wellicht een bijdrage zijn tot de oplossing van die problemen, maar geen definitieve oplossing; daar is meer voor nodig. De

rol van het correctief referendum in de parlementaire democratie is klein, de functie is aanvullend en de frequentie is gering. Maar de functie van het referendum is niet te verwaarlozen. Het kan het publieke debat over bepaalde onderwerpen stimuleren, de zorgvuldigheid van en argumenten voor het beleid versterken en zelfs bijdragen tot de legitimatie van overheidsbeleid. Het referendum kan de democratie een nieuwe impuls geven, de betrokkenheid van burgers bij de politiek versterken en hun verantwoordelijkheid vergroten.<sup>6</sup>

Op grond van de christen-democratische gedachte van de spreiding van verantwoordelijkheden, behoort het geen betoog, dat in de politieke filosofie van de christen-democratie alles wat de spreiding van verantwoordelijkheden kan bevorderen en de vitaliteit van de democratie kan versterken positief beoordeeld behoort te worden. Een goed referendum kan die functies vervullen.

Ik merkte reeds op dat veel CDA-politici en -bestuurders moeite blijken te hebben met het correctief referendum. Maar als leden van een politieke partij moeten zij niet alleen maar aan de kant van het bestuur gaan staan. Indien zij dat wel doen, werken ze er aan mee dat het CDA als partij te veel het imago heeft van een bestuurderspartij. Dat imago is verkeerd en moet worden bestreden. Als CDA-politici en -bestuurders zijn zij lid van een politieke partij en zij moeten zich realiseren, dat politieke partijen geen onderdelen van de staat zijn, ook het CDA niet. Hoewel het CDA een gouvernementele partij is, is het geen verlengstuk van de staat, c.q. de overheid en behoort het dat niet te zijn. Als politieke partij behoort het CDA tot het maatschappelijk middenveld en moet het dus per definitie afstand houden van de overheid.

De genoemde bezwaren vanuit het CDA tegen het referendum kunnen zeker niet overtuigend zijn in een partij die zichzelf 'democratisch' noemt en



*Het is zeker waar dat bij een referendum een bepaald besluit geïsoleerd en in een gesimplificeerde vorm wordt onderworpen aan de stem van de burgers. (foto ANP)*

dat woord *nota bene* in haar naam heeft staan. Daarom mag juist van een partij als het CDA worden verwacht, dat het alles doet om de mogelijkheden van het democratisch gehalte in de samenleving te versterken.<sup>7</sup>

Zeker, het land moet geregeerd worden, zo effectief en efficiënt mogelijk. Het wijzen op gevaren en risico's van een referendum is dan ook zeer gewenst en het aanbrenge van stringente clausules is noodzakelijk, maar ook moet aanwezig zijn de worsteling om de grenzen van het mogelijke af te tasten.

Het CDA kan nog zo veel publikaties het licht doen zien over het stimuleren van een actief burgerschap, over het betrekken van de burgers bij politieke en bestuurlijke besluitvorming en over het versterken van de rol van politieke partijen, maar als men het correctief referendum 'ongeclausuleerd' verwerpt dan mist de partij een kans om te laten zien dat het haar met die genoemde kwesties uiteindelijk ernst is.

In de politieke filosofie van de christen-democratie gaat het dan ook niet om de keus: voor of tegen referendum, maar wel om de keus tussen een slecht of een goed (geclausuleerd en georganiseerd) referendum. In verband met die keus is er alle reden voor, dat men in het CDA de onderlinge verhouding tussen de parlementaire democratie op basis van een evenredige vertegenwoordiging en het referendum opnieuw gaat doordenken.

## Conclusie

Ik kan niet 'bewijzen' dat het referendum als democratisch instrument onmisbaar is. Wel heb ik aangetoond dat de politieke en sociale democratie diepe wortels hebben in de geschiedenis

van het christen-democratisch gedachtegoed. Ook is aan te tonen dat de spreiding van verantwoordelijkheden, onder andere tot uiting komend in een correctief referendum van de burgers, op authentieke christen-democratische argumenten berust. Daarom verdedig ik, dat een strikt geclausuleerd correctief referendum als een democratisch instrument in beginsel een legitieme plaats heeft in de christen-democratie. Ongeclausuleerd afwijzen van het referendum vindt in elk geval geen steun in de politieke filosofie van de christen-democratie.

*Prof.dr. H.E.S. Woldring is hoogleraar politieke filosofie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam*

## Noten

- 1 H.J. van Zutphen, *Gezag en zeggenschap. Vragen over de toekomst van het christelijk-sociaal denken*. Kampen: Kok, 1968, p. 29.
- 2 H.J. van Zutphen, *Gezag en zeggenschap*, pp. 24, 162.
- 3 *Publieke gerechtigheid. Een christen-democratische visie op de rol van de overheid in de samenleving*. Rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum, 1990, pp. 262-267. Een vergelijkbaar standpunt wordt ingenomen door G. Hagelstein, 'Staatkundige vernieuwing: probleem of kans?' In *CD/Actueel*, 28 oktober 1995, pp. 8-9.
- 4 *Publieke gerechtigheid*, p. 266.
- 5 Zie het in dit verband belangrijke en gedocumenteerde hoofdstuk van J.A. Schagen, 'CDA en democratisering'. In H.J. van de Streek, *Christelijke politiek en democratie*. 's-Gravenhage: SDU, 1995, pp. 187-214. 'Verplichte literatuur' voor elke CDA-politicus!
- 6 Een goed overzicht van argumenten voor en tegen het referendum geeft S.W. Couwenberg, *Hoe wordt de samenleving het best ingericht?* Assen/Amsterdam: Van Gorcum (in samenwerking met Civis Mundi), 1987, pp. 132-147. Ook J.W. Sap, *Kritiek op de staat. Voorwerk voor staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing*. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1994, pp. 147-153.
- 7 Zie art. 12 van het *Program van uitgangspunten* (1993) dat a.v. luidt: 'Het CDA staat een parlementaire democratie voor en bevordert het democratisch gehalte van de samenleving. Politieke macht behoort gespreid te zijn.'