

Het lijkt wel een sprookje. Tien jaar nadat de commissie-Biesheuvel voorstelde een correctief wetgevingsreferendum in te voeren, komt het eerste kabinet waarin het CDA zulke plannen voor staatsrechtelijke vernieuwing niet meteen in de kiem kan smoren met een voorstel voor een correctief wetgevingsreferendum. Wat is hier aan de hand? Er is geen sprake van massale demonstraties van ontevreden kiezers die nieuwe expressiemiddelen eisen. Eerder is het zo dat onder volksvertegenwoordigers en bestuurders al een aantal jaar ongerustheid bestaat over de gebrekkige legitimatie van het beleid (vaak beeldend, maar niet erg nauwkeurig, beschreven als een 'kloof' tussen bestuur en burger) en dat men hoopt door meer participatie aan de bevolking toe te staan een grotere steun voor het politieke proces te verwerven.

In een vertegenwoordigende democratie is de Kiezer Keizer. Keizers hebben weinig werkelijke macht, die komt toe aan hun ministers en adviseurs. Maar als ze ontevreden zijn, hebben ze de mogelijkheid ministers te ontslaan en naar andere adviseurs te luisteren. De afgelopen zeventig jaar hebben de kiezers zich uit mogen spreken over kandidaten voor het parlement. Als grote groepen kiezers opeens een andere partij gingen steunen, kon men vermoeden dat zij wellicht ontevreden waren over de regering of over het beleid of over beide. Maar erg duidelijk was dat nooit. Een correctief wetgevingsreferendum vergroot de invloed van kiezers: er kan nu eens een keer nee gezegd worden tegen een bepaald door het parlement aanvaard wetsvoor-

STAAT EN BURGER

## Kiezer keizer!

### Over referendum en representatie



WILLEM WITTEVEEN

*Hoogleraar encyclopedie  
van het recht, KU Brabant en  
redacteur van S & D*

stel. De kiezer moet een beetje meer keizer worden, dat is het idee. Een beetje, maar niet te veel. Zoals de keizer niet om de haverklap zijn misnoegen kon laten blijken, zal ook de kiezer dat niet kunnen, want de drempels zijn hoog.

*Momentopname van een debat*  
Maar het blijft geen sprookje. Zodra bekend wordt dat de voormannen van de drie coalitiepartijen het eens zijn geworden over zo'n correctief wetgevingsreferendum, beginnen ministers en adviseurs er in het openbaar afstand van te nemen. Minister Melkert (PvdA) is tegen het referendum omdat naar zijn mening 'de integrale belangenafweging onder vuur ligt'. Kiezers kijken immers niet naar het algemeen belang maar naar een deelbelang. 'Juist ordentelijk bestuur is gebaat bij een systeem met integrale momenten waarin al een belangenafweging is gemaakt' (*de Volkskrant*, 17-10-1995). Collega Jorritsma (VVD) is er 'niet van overtuigd' dat ook grote infrastructurele projecten waarover een planologische kernbeslissing wordt genomen, onderwerp kunnen zijn van een referendum; dat gaat allemaal veel te lang duren. Staatssecretaris Vermeend (PvdA) waarschuwt dat belastingwetten niet aan kiezers moeten worden voorgelegd. 'Als belastingen wel onderwerp van referenda worden, kan ik de uitslag al voorspellen', meent hij (*NRC Handelsblad* 2-10-1995). VVD-leider Bolkestein valt beide voorgaande sprekers bij en voegt er nog aan toe dat referenda over het algemeen een conserverende werking op de besluitvorming hebben. 'Mensen kunnen tegen stemmen zonder met een alter-



natief te hoeven aankomen' (NRC *Handelsblad* 2-10-1995). Er zijn natuurlijk ook extremere geluiden. Bij het CDA is men, niet alleen omdat men in de oppositie is, tegen elke vorm van referendum. Woordvoerder Gabor meent zelfs dat het referendum het bestel van de representatieve democratie 'ondergraaft'. Eerste-Kamerlid Wiegel (VVD) ziet in het referendum alleen een 'modieus idee naar de mode van de jaren zestig en niet die van de jaren negentig' (NRC *Handelsblad* 18-10-1995). Aan een gril moet je niet toegeven dus, tenzij het de gril van de dag is. Misschien is de oplossing het referendum door hoge drempels feitelijk onmogelijk te maken. Te Veldhuis (VVD) wil dat een referendum pas geldig is wanneer de opkomst gelijk aan of hoger is dan die bij de meest recente verkiezingen voor de Tweede Kamer. (Hij weet natuurlijk ook wel dat overal ter wereld de opkomst bij referenda net een beetje lager pleegt te zijn dan de opkomst bij kamerverkiezingen.) De Grave (VVD) meent dat als het benodigde aantal handtekeningen ter tafel ligt en een referendum zou moeten plaatsvinden, de Tweede Kamer eerst nog een veto zou moeten kunnen uitspreken, wanneer het gaat om een 'onzinreferendum' namelijk. (De Grave lijkt hier even te vergeten dat het voorstel waar het over moet gaan een wet door het parlement aangenomen wet is, en dat de Kamer hier gevraagd wordt haar eigen wetgevende besluit als 'onzin' te kwalificeren.) Maar het gaat om het idee: referendum, weg ermee.

Het koor der voorstanders klinkt in deze storm van kritiek opvallend krachteloos. D66 wijst de hele tijd op het regeerakkoord, waarin nu eenmaal is afgesproken dat er een referendum komt. 'Dat riekt naar contractbreuk', zegt Scheltema (D66) tegen de critici. Die stelling wordt in vele toonaarden herhaald, maar sterk klinkt deze formele argumentatie niet. Men lijkt bij D66 een beetje vergeten te zijn waarom men ook alweer voor het referendum is. De voorstanders haasten zich water bij de wijn te doen. D66-voorzitter Vrijhoef laat weten dat hij invoering van een referendum belangrijker vindt dan de vraag of deze volksraadpleging ook over infrastructuur mag gaan. Een kabinetscrisis zou het weglaten van het referendum bij planologische kernbeslissingen niet waard zijn. (Het kabinetsvoorstel laat de mogelijkheid vervolgens open.) Rehwinkel (PvdA) heeft bij grote infrastructuurprojecten ook eigenlijk liever goede inspraak vooraf dan een referendum na afloop van het besluit. Premier Kok verdedigt het referendum wel, omdat

het de mogelijkheid biedt tussentijds verantwoording af te leggen aan de kiezers. 'Je kunt de brede context laten zien, het verplicht de regering uitleg te geven over het waarom van bepaalde keuzes.' Maar ook hij vindt dat er hoge drempels moeten zijn. 'Het mag geen ballentent worden, het referendum moet iets bijzonders blijven.'

De hele discussie belooft niet veel goeds voor daadwerkelijke invoering van een correctief wetgevingsreferendum. Zeker niet als men bedenkt dat de Grondwet moet worden gewijzigd en dat hiervoor een tweederde meerderheid nodig is in het parlement. Een coalitie van CDA en VVD kan het referendum torpederen, vooral in de Eerste Kamer waar deze combinatie toch al numeriek in de meerderheid is. Zo is het heel waarschijnlijk dat het referendum inderdaad iets 'heel bijzonders' zal blijven en dat Nederland geen ballentent wordt.

#### *Een referendum voor een vertegenwoordigende democratie?*

Hoe sprookjesachtig zijn de kabinetsvoorstellen voor een correctief wetgevingsreferendum intussen? Het voorstel bevat de volgende elementen:

- referenda worden gehouden over door de Staten-Generaal aanvaarde wetsvoorstellen;
- als 40.000 kiezers daartoe binnen drie weken een inleidend verzoek indienen;
- als er vervolgens 600.000 handtekeningen bijeen worden gebracht middels lijsten op de gemeentehuizen;
- bij de stemming moet er een opkomstpercentage zijn van minimaal dertig procent van het totale electoraat;
- en het mag niet gaan om het Koningshuis, een begrotingswet, of een wet ter uitvoering van internationale verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

Is een dergelijke procedure eigenlijk nuttig? Hebben burgers er iets aan? Om die vragen te beantwoorden, hebben we iets nodig waarvan het openbaar debat tot op dit moment niet veel laat blijken: een theorie over democratie. Het woord theorie klinkt eng maar het heeft een bescheiden strekking: samenhangende denkbeelden. In die zin hebben we in Nederland wel degelijk de beschikking over een in zeer brede kring aanvaarde democratische theorie. De Nederlandse democratie is een vertegenwoordigende (indirecte, representatieve) democratie. Toen de commissie-Biesheuvel adviseerde



om een correctief wetgevingsreferendum in te voeren, wees zij daar ook nadrukkelijk op. Het referendum is alleen nuttig voor zover het past binnen een vertegenwoordigend stelsel. 'Niemand die zich op de grondslag stelt van de democratische rechtsstaat, zal in ernst de vraag aan de orde stellen of ons stelsel van indirecte democratie niet door een geheel ander stelsel zou moeten worden vervangen'. De commissie laat hier terecht meteen op volgen: 'Toch is vanuit de optiek dat de burger mondig is en zelfstandig kan kiezen hoe hij samen met zijn medeburgers de samenleving wil inrichten, de keuze voor een vertegenwoordigend stelsel niet zonder meer vanzelfsprekend.'<sup>1</sup> Participatie van burgers is een waarde op zichzelf. Naar de mening van de commissie biedt een correctief wetgevingsreferendum de ideale mogelijkheid om participatie toe te staan binnen de context van het vertegenwoordigend stelsel. Want het gaat alleen om een correctie op besluiten die de gehele gewone procedure van wetgeving hebben doorlopen. Als politieke beslissingen geen steun vinden in brede kringen van de bevolking kan er behoefte zijn aan zo'n correctiemogelijkheid; het referendum staat dan in het teken van de legitimiteit van het beleid. Tien jaar na 'Biesheuvel' kan men dit idee dat het 'normale' besluitvormingsproces van de representatieve democratie soms correctie behoeft, nog verder toelichten. Het referendum kan tegenwicht bieden tegen de vergaande verkokering van de politieke besluitvorming. Te vaak is de besluitvorming nu opgesplitst in kleine specialistische pakketten, waarover beraadslaagd wordt door specialisten; te vaak praten slechts weinigen mee over de belangen van velen. Het corrigerende referendum betekent een mogelijkheid om in voldoende ernstige gevallen in te breken op de dynamiek van besluitvormingsprocessen met een groot aantal actoren. Daar is immers vaak een compromis aan de orde waarin niemand zich herkent, waarin de afstand tot een ideaal gedacht algemeen belang kennelijk te groot is. Het referendum biedt dan een mogelijkheid om compromissen te toetsen aan hogere kwaliteitsmaatstaven dan gesteld kunnen worden aan het normale proces van geven en nemen, van schikken en plooiën dat kenmerkend is voor een indirecte democratie.

Los daarvan is ook de mogelijkheid dat er mis-

schien een referendum gehouden zal worden niet zonder effect. De dreiging van een referendum maakt de besluitvorming minder vrijblijvend en meer gericht op het algemeen belang. Het is denkbaar dat de volksvertegenwoordigers en de regering over hun keuzen verantwoording zullen moeten afleggen aan de kiezers. Wie weet dat hij ter verantwoording zou kunnen worden geroepen, zal beter zijn best doen tot 'integrale afwegingen' te komen. Het referendum vult het vertegenwoordigende stelsel aan, ook als het niet vaak gebruikt wordt.

Wellicht heeft de commissie-Biesheuvel zich met dat idee van 'corrigeren en aanvullen' laten inspireren door een opzienbarend resultaat van politicologisch onderzoek naar het functioneren van het referendum in Zwitserland. In 1970 stelde de politicoloog Neidhart dat het referendum belangrijker is vanwege zijn indirecte werking op het functioneren van het vertegenwoordigend stelsel dan vanwege zijn directe effecten. Door het referendum is het Zwitserse openbaar bestuur beter in staat gebleken de besluitvormingsproblemen op te lossen die ontstaan in een 'pluralitärerinteressen-differenzierten Gegenwartsgesellschaft' (heerlijke lange woorden).<sup>2</sup> De kern van het idee is het volgende. In Zwitserland, waar referenda in alle soorten en maten bestaan, is het voor elke groep die in het besluitvormingsproces is buitengesloten of die ontevreden is over de bereikte resultaten mogelijk om met een referendum te dreigen; in anticipatie daarop zijn de gevestigde groepen bereid rekening te houden met de belangen van de minderheden in de marge van het politiek systeem. De dreiging wordt zelden in actie omgezet, omdat het voor de initiatiefnemers van een referendum een moeilijke en kostbare zaak is werkelijk de dreiging waar te maken; zij zijn dus toch ook compromisbereid. Dat is een voorbeeld van de 'indirecte werking' van het referendum. De besluitvorming in het kader van de 'gewone' politiek wordt opener, men houdt meer rekening met alle betrokken belangen en bereikt zo een betere kwaliteit van het beleid. Dat zou dan ook het antwoord zijn op de kritiek van minister Melkert die het bezwaar uitte dat een wetgevingsreferendum de 'integrale belangenafweging' bedreigt. Het is precies omgekeerd, als het referendum maar als dreiging door minderheden die onte-

1. *Rapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming*, Den Haag 1995, p. 123.

2. Over de indirecte werking van het

referendum, zie P.C. Gilhuis, *Het referendum*, Alphen aan den Rijn 1981: 102-119. Gilhuis was secretaris van de commissie-Biesheuvel.



vreden zijn met een compromis in stelling kan worden gebracht.

Zo hebben we een eenvoudig theorieetje over de plaats van het correctief wetgevingsreferendum binnen een representatieve democratie. We kunnen nog een stap verder gaan als we meer aandacht besteden aan de rol van de burgers in een systeem dat de hoofdmoot van alle politieke beslissingen toevertrouwt aan bestuurders en vertegenwoordigers. In normale omstandigheden hebben burgers de rol van toeschouwers van het theater van de politiek. Het referendum is een onderbreking van het normale politieke spel, een intermezzo waarin de burgers even het politieke toneel betreden. Dat duidt op een zelfstandig belang van burgerschap voor de democratie. Van Gunsteren en anderen hebben voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid het idee uitgewerkt van het 'neo-republikeins burgerschap'. De burger kenmerkt zich in deze opvatting doordat hij geregeerd wordt en ook zelf regeert.<sup>3</sup> Burgerschap wordt gezien als het primaire politieke ambt. Alle burgers van een politieke gemeenschap hebben een gelijke status en zijn betrokken bij dezelfde functies: autonoom, oordeelkundig en loyaal de dubbelrol van regeren en geregeerd worden vervullen. 'Zogeheten ambtsdragers zijn primair burgers, die als onderdeel van de uitoefening van burgerschap een speciaal ambt uitoefenen.' In de vertegenwoordigende democratie ligt het accent op het geregeerd worden, maar dat maakt de mogelijkheid om ook te regeren niet onbelangrijk. In die ervaring van zelfstandig en autonoom oordelen over beleidskwesties die allen aangaan, ligt zelfs de belangrijkste mogelijkheid om burgerschap te vormen.

Het referendum is een middel om de burger ook zelf te laten regeren. Daarmee kan men verschillende doelen tegelijk bereiken. Het oplevende publieke debat over het referendumonderwerp maakt burgers deskundiger, het verkleint de kenniskloof die er bestaat tussen de gevestigden en de buitenstaanders, tussen de (vaak verkokerde) beleidscircuits en de algemene mening, tussen het jargon van vele versnipperde beleidsterreinen en de publieke taal. Het naar binnen gekeerde politieke bedrijf wordt even opengebroken; na het referendum zal de 'stolp' zich weer sluiten, maar hopelijk heeft het proces van menings- en oordeelsvorming zijn doorwerking op de gewone politiek, op de volgende

beleidskwesties die weer onder het primaat van het vertegenwoordigend stelsel vallen. Door een referendum open te stellen, wordt de vorming van burgers noodzakelijk en wordt deze vorming gestimuleerd. Het is een sociaal-psychologisch gegeven dat wie over beslissingsmacht beschikt eerder een verantwoordelijke opstelling zal innemen, eerder de voors en tegens zal bekijken, dan wie geen macht heeft en dus ook geen verantwoordelijkheid draagt. Om dit neo-republikeinse burgerschapsidee niet al te fraai voor te stellen, is het goed tevens de eis te stellen dat er een evenwichtige verhouding bestaat tussen de energie die men in private en in publieke aangelegenheden stopt; burgerschap is een ambt maar geen baan.

#### *Het kabinetsvoorstel getoetst*

Met deze theorie over democratie in de hand kunnen we ons afvragen of het kabinetsvoorstel voor een correctief wetgevingsreferendum aan de hooggespannen verwachtingen voldoet. De glans is er dan snel af. Het plan past goed bij het primaat van de vertegenwoordigende democratie, te goed zelfs. Het biedt te weinig ruimte voor zinvolle participatie, stelt de burgers te weinig in staat zichzelf te regeren. Het referendum dat het kabinet voorstelt, lijkt weinig indirecte werking te kunnen krijgen.

Het voornaamste probleem is dat aan het referendum voorwaarden worden gesteld die, vooral door de combinatie ervan, het tot een vrijwel theoretische optie maken. Er is een dubbele drempel aan het begin: eerst 40.000 en dan nog eens 600.000 handtekeningen. De commissie-Biesheuvel opteerde hier voor 10.000 en 300.000; de getallen vallen beduidend hoger uit omdat er na het uitlekken van het oorspronkelijke plan zoveel tegenstand tegen het referendum zichtbaar werd binnen de regeringspartijen. Maar nu zijn er twee hoge drempels, waar één hoge drempel genoeg zou zijn om ervoor te zorgen dat niet lichtvaardig referenda worden gehouden. Een fors en onnodig obstakel is de eis dat men zich op het gemeentehuis moet melden. Het is vele malen moeilijker om in een tijdsbestek van zes weken 300.000 mensen naar het gemeentehuis te krijgen dan om hen hun naam op een lijst te laten plaatsen. Ergens moet er natuurlijk een drempel zijn. De barrière van een opkomst van dertig procent van het gehele electoraat is bij zulke hoge begindrempels overbodig. Een voorstel dat

3. H.R. van Gunsteren e.a., *Eigentijds burgerschap*, Den Haag 1992: 18.



dan toch die 600.000 handtekeningen heeft gekregen zal waarschijnlijk wel tot een goede opkomst leiden. Het is misschien beter deze eis wel te stellen, maar de aanvangsdrempels te verlagen.

Het uitzonderen van onderwerpen – er liggen wellicht nog meer uitzonderingen in het verschiet – is een principiële verkeerde aanpak van het correctief wetgevingsreferendum. Door onderwerpen uit te zonderen beledigt men de burgers; men trekt hun oordeelsvermogen in twijfel. Politici die zeggen dat burgers niet in staat zijn te oordelen over maatregelen van financiële aard omdat dan het eigen belang automatisch prevaleert, vergissen zich twee keer. In landen met referendumervaring (Zwitserland) blijkt het niet zo te zijn dat burgers altijd maar tegen belastingverhoging stemmen. En wie burgers niet vertrouwt waar het uitspraken over de inhoud van het beleid betreft, kan moeilijk diezelfde burgers wel vertrouwen waar het erom gaat vertegenwoordigers aan te wijzen en het kabinetsbeleid als geheel te beoordelen. Nu zijn de door het kabinet voorgestelde uitzonderingen niet zo verstrekkend. Over het Koningshuis ontstaat niet gauw controverse, zeker niet over wetten met betrekking tot het Koningshuis. Begrotingswetten moeten wel worden uitgezonderd, want bij verwerping van een begrotingswet kunnen geen uitgaven worden gedaan voor het betreffende ministerie. Het gaat hier echter om een weinig reële scenario. Het is misschien mogelijk honderdduizenden handtekeningen te mobiliseren tegen een bepaalde begrotingspost, maar nooit tegen alle begrotingsposten van een bepaald beleidsterrein gezamenlijk. Te vrezen valt dat het bij deze zinvolle uitzondering niet zal blijven. Gezien de kritiek van onder meer Bolkestein, Vermeend en Gabor valt te verwachten dat bij de parlementaire behandeling de verleiding sterk zal zijn deze uitzonderingsgrond uit te breiden tot belastingwetten. Dan houd je de kiezer, zoals gezegd, voor onverantwoordelijk, tast je de grondslag van het vertegenwoordigend stelsel zelf aan – hoe kan een democratie op onverantwoordelijke kiezers steunen – en maak je het bovendien wel erg makkelijk om onder een dreigend referendum uit te komen: je hoeft dan alleen aan een omstreden wetsvoorstel een symbolische belasting toe te voegen ('eigen bijdrage').

Dat wetten ter uitvoering van verdragen en van

besluiten van volkenrechtelijke organisaties uitgesloten worden, is ten slotte staatsrechtelijk correct, in verband met de overdracht van soevereiniteit naar internationale instellingen. Dat betekent niet dat in de internationale sfeer referenda geen zin zouden hebben. Een raadplegend referendum voorafgaand aan parlementaire beslissingen over belangrijke verdragen kan het draagvlak daarvoor doen toenemen. Het Franse referendum over het verdrag van Maastricht leidde tot een betere publieke meningsvorming en tot een hoger niveau van het politieke debat. Met dat laatste voorbeeld komt weer de verhoopde indirecte werking van het referendum om de hoek kijken. Referenda moeten een reële mogelijkheid zijn, willen zij tot anticiperende stappen bij de gewone spelers van het politieke spel leiden. Door het referendum op papier mogelijk te maken en het dankzij een combinatie van beperkende voorwaarden praktisch zeer moeilijk te maken om er ooit een te houden, is de dreiging van een referendum voor de meeste beleidskwesties niet reëel genoeg om er indirecte werking van te verwachten.

De conclusie ligt voor de hand. Een referendum kan mogelijk een corrigerende en aanvullende werking hebben in onze vertegenwoordigende democratie. Het zou burgerschap kunnen stimuleren en een verbetering van het publiek debat kunnen brengen over zaken van voldoende gewicht. Dit kabinetsvoorstel is echter te mager; het moet op een aantal punten worden aangepast. Bovendien hebben we nu nog slechts naar één bepaalde variant van het referendum gekeken, een die zich beperkt tot wetten. Het onderzoek naar en het debat over referenda die bruikbaar zijn in de representatieve democratie moet worden voortgezet. Mijns inziens is er veel te zeggen voor het houden van stemmingen over beleidskwesties in combinatie met de periodieke verkiezingen voor vertegenwoordigende organen.<sup>4</sup> En een volksinitiatief is naast het correctief wetgevingsreferendum een nuttige zaak om onderwerpen aan de orde te kunnen stellen waarover wetgeving maar niet tot stand wil komen.

Het leek wel een sprookje. De kiezer was nodig aan nieuwe kleren toe en kreeg van het kabinet een mooie keizersmantel aangemeten. Maar is het geen erg doorluchtige kledij? Een kind kan zien dat de kiezer helemaal geen kleren aanheeft.

4. W.J. Witteveen, 'Referendum en representatie', in: Philip van Praag jr. (red.), *Een Stem verder*, Amsterdam 1993, p. 41-53.