

Expertmeeting Eerste Kamer over de intrekingswet Wrr (27 maart 2018)

Nut en noodzaak van het raadgevend referendum

Position paper dr. Ph. van Praag

In een vertegenwoordigende democratie wordt veel waarde gehecht aan het principe dat de meerderheid van de burgers instemt met het beleid. Deze instemming wordt door burgers niet direct gegeven maar indirect via het kiezen van vertegenwoordigers. In de Nederlandse praktijk betekent dat kiezen voor een partij, door het uitbrengen van een stem op de lijsttrekker of een andere kandidaat op de lijst. Kiezers worden geacht daarmee de gekozen vertegenwoordiger een mandaat te geven om namens hem of haar besluiten te nemen.

Dit mandaat van de gekozen vertegenwoordigers vormt een kernelement van de vertegenwoordigende democratie. De aanname dat de kiezers met hun stem de gekozen vertegenwoordiger (of partij) een mandaat geven is echter een fictie, maar wel een noodzakelijke fictie. Een fictie omdat een burger niet met één stem een mandaat kan geven voor de talloze besluiten die de gekozen vertegenwoordiger moet nemen. Het gevolg is dat de meerderheid in een vertegenwoordigend orgaan regelmatig een besluit neemt dat slechts door een minderheid van de kiezers gesteund wordt (Ostrogorski paradox). De noodzakelijke fictie van het mandaat werkt in de praktijk goed als de kiezers groot vertrouwen hebben in de door hun gekozen vertegenwoordiger en zijn of haar (partij)programma. Onder deze voorwaarden zullen besluiten als legitiem ervaren worden en volstaat het als de vertegenwoordigers eens per vier jaar verantwoording afleggen over het gevoerde beleid en eventueel een mandaat vragen voor een nieuwe periode.

Onder de huidige omstandigheden, waarbij partijen door functieverlies niet langer een centrale plaats innemen in het maatschappelijke leven, begint de fictie van het noodzakelijke mandaat steeds meer een probleem te worden. De snelle maatschappelijke veranderingen versterken dit proces nog. Politici beroepen zich enerzijds op hun mandaat om het eigen verkiezingsprogramma zo veel mogelijk te kunnen uitvoeren, maar stellen anderzijds na de verkiezingen vaak dat hun programma al weer verouderd is, en dat het zeker niet vier jaar mee kan. De vraag is dan ook welk mandaat de kiezers hebben verstrekt? Het lijkt in toenemende mate om een blanco cheque.

Machteloosheid

Het is voor veel burgers die niet langer denken in termen van partijideologie en partijtrouw niet vanzelfsprekend de prioriteitstelling en belangenafweging van de gekozen vertegenwoordigers te accepteren. Bij belangrijke onderwerpen ontstaat daardoor het gevoel bij kiezers dat het beleid over hun hoofd wordt ingevoerd, terwijl ze er nooit in gekend zijn, laat staan dat ze er mee hebben ingestemd. Daarbij geldt in het algemeen dat hoe minder opleiding een burger heeft genoten, hoe sterker de overtuiging leeft dat hij geen invloed heeft op de politiek en hoe groter het gevoel van machteloosheid. Juist deze grote groep kiezers heeft behoefte aan een instrument als het raadgevend referendum. Onder hoger en hoogopgeleide burgers is die behoefte minder groot, zij weten de weg naar de politiek vaak via andere kanalen en instrumenten te vinden.

Politici die slechts beperkt vertrouwen genieten maar ter rechtvaardiging van een besluit zich beroepen op hun mandaat of verklaren dat ze het besluit nog een keer beter zullen uitleggen creëren slechts onbegrip, irritatie en machteloosheid onder grote groepen kiezers.

Het raadgevend referendum maakt geen einde aan het fictieve mandaat dat de kiezers hun vertegenwoordigers geven. Wel geeft het burgers het recht dat mandaat bij een bepaald onderwerp onder specifieke voorwaarden tijdelijk te herroepen.

Functies van het raadgevend referendum

De praktijk van het raadgevende referendum in veel Nederlandse gemeenten laat zien dat het referendum op verzoek van burgers een aantal functies vervult die van wezenlijk belang zijn voor een democratisch stelsel.

1. Het dwingt politici om met grote regelmaat na te denken of het beleid dat ze voorstaan wel voldoende steun heeft onder de bevolking. Het kan voorkomen dat ze helemaal worden meegezogen in het ambtelijke en soms technische beleidscircuit en houdt ze daarmee scherp. Ze weten dat ze ter verantwoording geroepen kunnen worden en hun beleid dan moeten verdedigen bij een referendum. Dit kan aangeduid worden als de controlefunctie van het raadgevend referendum.
2. Als burgers aan de politiek laten weten dat ze overwegen een referenduminitiatief te starten staan politici in de praktijk meer open voor de bezwaren van burgers en nemen hun suggesties voor aanpassing of verbetering van de beleidsvoornemens eerder serieus. Met enige regelmaat leiden aanpassingen er toe dat het referendumverzoek wordt ingetrokken. Deze preventieve functie wordt door de Twentse bestuurskundige Marcel Boogers als volgt omschreven: het beste referendum is het referendum dat niet gehouden hoeft te worden. Daarvan zijn meerdere voorbeelden uit de lokale praktijk, onder andere uit Amersfoort en Leiden.
3. Ongeacht of de vraag of een referendum wel of niet doorgaat leidt het contact met de initiatiefnemers van het referendum vaak tot verbetering van de plannen. Het referendum heeft daarmee een kwaliteitsfunctie.
4. Het feitelijk houden van een raadgevend referendum lokt een breed debat uit buiten de raadszaal of Tweede Kamer. Na een uitgebreid publiek debat is de kennis over het onderwerp bij de burgers behoorlijk gestegen. Deze publiek debat functie is winst voor de democratie. Er is geen ander instrument dat op vergelijkbare wijze tot een breed publiek debat kan leiden over een specifiek onderwerp.
5. Ongeacht de uitslag, draagt een referendum bij aan de legitimiteit van het besluit. Om twee bekende voorbeelden uit Amsterdam te noemen. Zo'n twintig jaar geleden werden in Amsterdam referenda gehouden, een over de aanleg van IJburg en een andere over de aanleg van de Noord-Zuid metrolijn. Beide referenda werden verloren door de tegenstanders. De besluiten zijn daarna door de tegenstanders nooit meer ter discussie gesteld. Een wezenlijk verschil met de aanleg van de eerste Amsterdamse metrolijn.

Mogelijkheden tot verbetering van de Wet raadgevend referendum

- De opkomstdrempel van 30 procent in de huidige wet is ongelukkig. Elke opkomstdrempel leidt tot strategisch gedrag van voorstanders van het ter discussie staande voorstel. Politici die het voorstel zouden moeten verdedigen kiezen voor een zeer terughoudende stijl van campagnevoeren in de hoop de opkomst laag te houden. Het gewenste publieke debat blijft daardoor grotendeels uit. Burgers die het voorstel steunen worstelen door de opkomstdrempel met een dilemma: voorstemmen kan er juist voor zorgen dat de opkomstdrempel gehaald wordt en de tegenstanders eventueel winnen. Een alternatief als een gekwalificeerde meerderheidseis, bijvoorbeeld de meerderheid die tegen stemt moet minstens 25 procent van de kiezers vertegenwoordigen, heeft nog sterkere negatieve gevolgen. Voorstanders hebben dan geen enkele reden om zich in het debat te mengen en zullen thuis blijven. Het gaat bij een referendum dat nog slechts om de mobilisatiekracht van de tegenstanders van het voorstel.
- Het aantal op te halen steunverklaringen voor het definitieve verzoek zou nog een keer kritisch moeten worden bekeken. De 300.000 handtekeningen die de referendumwet nu vereist is aan de lage kant. De staatscommissie Biesheuvel stelde ruim dertig jaar geleden 600.000 handtekeningen voor. Met dat aantal is in het digitale tijdperk helemaal niets mis.

Een afschaffing van de opkomstdrempel in samenhang met de verhoging van het aantal op te halen handtekeningen zou de huidige wet kunnen verbeteren.