

Een stem verder*Het referendum in de lokale politiek.*

Philip Van Praag (red.)

Na de verkiezingen van 1991 werd de kloof tussen de politiek en de burger druk besproken. Het leek alsof die kloof dieper, breder, langer, kortom onoverbrugbaar leek. Eén van de bruggen, die de kloof moest dichtten, was het referendum. Het volk dat rechtstreeks beslist over het betrokken probleem en zo rechtstreeks bij het beleid wordt betrokken: bestaat er een democratischer uitgangspunt?

Helaas, de politieke wetenschap is blijkbaar niet zo vlug tevreden als de politicus. Zij stelt zich vragen, en *Een stem verder* doet dat evenzeer rond de lokale referenda. Kan het referendum een antwoord bieden op de verhoogde vraag naar betrokkenheid van de burger bij het overheidsbeleid? Het uitgangspunt van het boek is Nederland, hoewel er ook een hoofdstuk handelt over de Zwitserse referenda. In vier delen vindt men een reeks beschouwingen over referendum en representatieve democratie, over de juridische aspecten en de ervaringen uit de praktijk. Tevens vindt men in het boek een doorlichting van het eerste Amsterdamse referendum.

Als Vlaamse lezer is het eerste deel het meest interessante. 'De veranderde relatie tussen burger en politiek' (Cees van der Eijk en Philip van Praag jr.) is universeel en geeft een goed overzicht van de moeilijkheden van politieke partijen om aan verschillende verwachtingen van verscheidene groepen te voldoen. Dat het referendum vaak als wonderoplossing wordt aanzien, is duidelijk ten onrechte.

De burger is mondiger geworden en zijn opvattingen vormt hij niet meer vanuit het lidmaatschap van een

maatschappelijke groepering. Dat dit een 'ontideologisering' (wat een woord) tot gevolg heeft, spreken de schrijvers tegen. Mensen hebben nog idealen, alleen zijn ze niet meer gekaderd in een alomvattende levensbeschouwing. De politieke partijen zijn er (nog) niet in geslaagd om in te pikken op deze evolutie. En de moeilijkheden van politieke partijen zijn te begrijpen. De maatschappelijke verbondenheid van de mandatarissen is sterk verminderd. Politiek bedrijven is een beroep, en deze groep dreigt zich door de techniciteit van het overheidsbeleid af te splitsen van de bevolking. Een tweede probleem is dat de stoeve bureaucratie zijn eigen besluiten en wetten gaat uitvaardigen die niet meer echt aansluiten met wat er leeft bij de bevolking. Alsof er geen problemen genoeg waren, is er nog het volgende proces: beleid voeren is belangen afwegen en opties nemen. Vroeger stemde de kiezer een afvaardiging voor vier jaar, en vertrouwde de concrete uitwerking van de ideologie toe aan de mandatarissen. Nu wordt elke beslissing als het ware door de kiezer getoetst aan zijn opvattingen. De hogere opleidingsgraad en de overvloed aan informatie maakt dit ook mogelijk. Voor de beleidsmensen en de partijen is het echter onmogelijk om ieder zijn zin te geven. Het verdedigen van belangen wordt overgenomen door drukingsgroepen. Eén onderwerp, één oplossing: dat is gemakkelijker te verdedigen dan een partij-ideologie.

De oplossingen, die in het eerste hoofdstuk gesuggereerd worden, zijn op Nederlandse basis geformuleerd. Het is dan ook verrassend om te merken dat er 'Belgische' elementen inzitten. Ze stellen voor om de nationale kiesomschrijving af te schaffen, en onder te verdelen in kiesdistricten: dat

hebben we in België. De bedoeling is de verkozenen dichter bij hun eigen leefgemeenschap te kiezen. Een gekozen burgemeester wordt als tweede mogelijkheid aanzien. In getrapte vorm kennen we dit in België, maar in Nederland is de burgemeester een ambtenaar, zoals bij ons de gemeentesecretaris. Nog een mogelijkheid is de eerste-minister rechtstreeks te verkiezen: dat kennen we niet, en ook in België wordt dit door partijen als oplossing naar voor geschoven om de politiek dichter bij de inwoners te brengen. Toch besluiten ook de schrijvers dat deze verspersoonlijking van de politiek nog geen oplossing biedt voor het probleem van de partijen, namelijk: hoe vertaal je nu het best wat er leeft bij de bevolking?

Het laatste voorstel is het referendum: de rest van het boek handelt hierover. Het tweede hoofdstuk gaat theoretisch in op de vraag waarvoor een referendum moet dienen. Het antwoord is tweeledig: het moet een oplossing bieden voor de legitimiteit en voor een gebrek aan rationaliteit van de besluitvorming. Dit vraagt meer uitleg. Het gebrek aan legitimiteit ontstaat omdat de groep van mondigke keizers steeds groter wordt. De staat wordt geacht in steeds meer aspecten van het dagelijkse leven tussen te komen. Deze twee punten samen doen de vraag rijzen: mogen politici nog wel over dit alles beslissen? Is het wel algemeen aanvaardbaar (legitiem) dat zij deze maatregelen nemen?

Het gebrek aan rationaliteit in de besluitvorming heeft een andere verklaring. Politici zijn beroeps geworden, en het is een reëel gevaar dat zij eerder hun eigen (partij)belang gaan verdedigen dan het belang van het volk. Zo ontstaan er besluiten, die geen aansluiting meer hebben met de

realiteit.

De auteurs moeten vaststellen, dat het referendum geen antwoord kan bieden op deze twee problemen, want er zijn twee tegengestelde verwachtingen. Als het referendum een antwoord moet bieden voor het gebrek aan legitimiteit, dan zit hier het idee achter dat politieke besluitvorming gezien wordt als een marktproces. Het referendum verschaft duidelijkheid over wat het volk wil, en de politici moeten deze wil van de meerderheid volgen. Als het referendum een oplossing moet bieden voor het gebrek aan rationaliteit, dan is de verwachting dat er discussie op gang komt. Het resultaat van die discussie moet genoeg elementen opleveren om een wijs besluit te trekken.

Het besluit van de auteurs is dat het binden correctief referendum, op initiatief van een welomschreven groep, het enige haalbare referendum is. Wat is dat nu? 'Bindend' wil zeggen: met het resultaat moet er rekening worden gehouden, anders gaan de burgers er niet aan meewerken. 'Correctief' wil zeggen: er is al een debat geweest, er is al door de politici een besluit genomen, en dit kan worden verbeterd door de bevolking, als blijkt dat ze niet overtuigd is van het juiste besluit. 'Op initiatief van een welomschreven groep': het is niet de gemeente zelf die beslist of er een referendum komt. Hiermee wordt vermeden dat de hete hangijzers worden doorgeschoven naar de bevolking, zodat de politici geen openlijk standpunt dienen in te nemen (en zich verbranden aan het hangijzer!).

In de verdere hoofdstukken zal deze oplossing verder aanblijven als suggestie. Hoofdstuk drie geeft als boodschap: laat het referendum een bescheiden opdracht vervullen. Het kan nooit de kloof tussen burger en

politiek op zijn eentje oplossen. Het kan wel de openbare meningsvorming vooruit helpen. Het referendum over Maastricht is hiervan een goed voorbeeld: niet het stemresultaat was het belangrijkste, wel het feit dat zonder referendum veel minder burgers geïnformeerd zouden zijn over de inhoud van het verdrag van Maastricht.

In het kader van de modernisering van de lokale politiek, wordt het referendum als hulpmiddel onderzocht in hoofdstuk vier. De voordelen worden in het boek uitgebreid weergegeven. In het kort komen ze hierop neer: de rationaliteit van de besluitvorming verhoogt, de lokale politici worden gedwongen om uit de schaduw van de nationale politiek te treden, de betrokkenheid van de burgers vergroot in de besluitvorming, en het stimuleert de organisatie van de bewoners in comités en actiegroepen. De opmerkelijkste boodschap is hier wel: staar u niet blind op de opkomstcijfers bij een referendum, er is meer aan de hand dan komen of niet komen stemmen.

Het tweede deel benadert enkele juridische aspecten. Doordat ook hier de Nederlandse wetgeving als uitgangspunt dient, is aardig wat vertaalwerk nodig. De slotsom is wel erg duidelijk: het referendum is meer een politiek dan een juridisch probleem.

De praktijk in het derde deel uit de Zwitserse politiek en de recente lokale pogingen in Nederland, halen het referendum van het voetstuk, indien het er dan nog opstond. Het referendum is geen pasklaar tovermiddel; het is een poging als een ander tot een betere democratie. In het geval van Zwitserland heeft het referendum het politieke landschap toch wel grondig veranderd. Gemiddeld één referendum om de zes weken vraagt heel wat van de burger en nog meer van

de partijen. De veranderde rol van die partijen door het invoeren van referenda wordt in het boek benadrukt. Het deel over Zwitserland had dan ook best ruimer mogen zijn. Zij hebben immers het meest ervaring met deze vorm van democratie.

De analyse in het vierde deel van het Amsterdamse referendum van 1992 gaat in detail in op de verschillende stappen, de publieke opinievorming, de rol van de pers. Er worden tal van kleine en grote problemen besproken, waar je zelf bij aanvang nooit zou bij stilstaan. De onderwerpkeuze is niet eenvoudig, de vraagformulering evenmin. Kan je komen tot een weging van stemmen binnen de gemeente? Bij een vraag over stadskernvernieuwing, moeten de mensen van de stad dan niet zwaarder doorwegen, dan iemand van de buitenwijk? Hoe lang is de uitslag bindend, wat is de interpretatie van de uitslag (bijvoorbeeld bij afwijzing), wie mag het initiatief nemen, hoe moet de politicus op de uitslag inspelen?

Er zijn nog meer vragen te stellen. Het boek geeft antwoorden uit de praktijk. Enkele algemene bedenkingen willen we nog kwijt. Het boek bevat een verzameling van artikels geschreven door verschillende auteurs na verschillende symposia. Het grote nadeel hiervan is dat er erg veel herhalingen en zelfde conclusies in voorkomen. Op het einde krijg je de neiging om het correctief referendum op volksinitiatief te verwensen omdat dit telkens opnieuw als enig haalbare wordt naar voor geschoven. Anderzijds bezit dit boek een waaiertje aan informatie, zowel op theoretisch als praktisch vlak. Onmisbaar dus in een gemeentelijke bibliotheek, politiek studiecentrum en in de kast van elk toekomstig panellid. Het geeft tental-

len argumenten om de sloganmatige voorstander van het referendum te laten afdruipe in de confrontatie. Want deze vraag blijft toch de belangrijkste: voor welk probleem moet het referendum een oplossing bieden? Dit boek geeft genoeg ondersteuning om de eigen mening hierrond te vormen of te verrijken. Zoals reeds gezegd,

had een ruimere aandacht voor Zwitserland zeker nog andere elementen kunnen bijdragen.

De opkomst bij verkiezingen is de rode draad, die als waardemeter telkens terugkomt in de verschillende artikels. Een probleem dat zich, met onze Belgische stemplicht, minder stelt. Onvermijdelijk geeft het lezen

over een ander politiek systeem stof tot nadenken over het eigen politieke stelsel. En dan zou de conclusie wel eens kunnen zijn: in het gras aan de overkant zitten toch ook veel rosse plekken.

Jo Buelens