

Drie debatten over het referendum

Mark Elchardus

Socioloog aan de Vrije Universiteit Brussel en redactielid

Twee bijdragen in dit nummer blikken terug op de referenda van Gent en Sint-Niklaas. Over het referendum, zijn huidige vorm en gebeurlijke veralgemening als een middel van politieke besluitvorming, ontspinnen zich nu drie, onderling erg verschillende, debatten. Het wordt moeilijk onverdeeld voor- of tegenstander te zijn. Ook als men van oordeel is dat de argumenten in het ene debat radicaal tegen pleiten, kan men onder de indruk zijn van de argumenten pro, die in een ander debat opduiken.

Eén

Het eerste en meest fundamentele debat heeft betrekking op de kwaliteit van de democratie. Voorstanders van het referendum definiëren democratie als bestuur voor en door het volk. Dat ideaal wordt volgens hen best verwezenlijkt door het kiesgerechtigde volk de mogelijkheid te geven zich zo rechtstreeks mogelijk uit te spreken over specifieke beleidskeuzen. Zij beschouwen het referendum daarom als een verbetering en een verdieping van de democratie. Voor de meesten onder hen hoeft de vertegenwoordigingsdemocratie niet te verdwijnen. Zij beschouwen deze echter als een ontoereikende instelling, die dringend aanvulling behoeft. Voorstanders van het referendum wensen dat de band tussen burger en beleid zo rechtstreeks mogelijk is; zo weinig mogelijk tussenschakels kent. Zij vrezen immers dat de gekozen vertegenwoordigers de voorkeur van de burger vertekenen en hun eigen belangen boven de preferenties van die burger stellen.

Volgens de tegenstanders van het referendum hanteren de voorstanders een simplistische notie van het volk, alsof dit bestaat uit geatomiseerde individuen die op een bepaald moment een preferentie uitdrukken. Waar het volgens de tegenstanders op aankomt, is niet de optelsom van geïsoleerde individuele preferenties, maar

het debat, het overleg en het eventuele compromis waaruit overwogen en werkbare beleidslijnen kunnen voortvloeien. Men moet echter rekening houden met de beperkte tijd en energie die de meeste burgers in dat debat en overleg kunnen en willen investeren. Daarom verschijnt de vertegenwoordigingsdemocratie, niet als de ideale, maar als de minst slechte oplossing. Het is daarbij belangrijk dat de vertegenwoordigers ideologisch herkenbaar zijn, bijvoorbeeld via partijvorming. Van de burger, die van politiek geen voltijdse bezigheid kan of wil maken, kan immers niet worden verwacht dat hij individuele persoonlijkheden en programma's doorgrondt. Hij moet kunnen steunen op de gemakkelijker te kennen algemene opties waarvoor een partij staat. Vergeleken met dit systeem heeft het referendum volgens zijn tegenstanders drie grote nadelen. Het vergroot het risico op impulsieve beslissingen. Het zet aan tot overdreven simplificatie van beleidsvraagstukken. Het geeft potentieel heel veel invloed aan de massamedia, die nooit via een stembusgang ter verantwoording kunnen worden geroepen, financieel gecontroleerd worden door een steeds kleinere groep eigenaars, steeds meer afhankelijk worden van marktsucces en werken met een groeiend aantal hoofdredacteuren waarvan het inkomen aan de oplage gekoppeld is.

In dit debat lijken de argumenten van de tegenstanders me veel overtuigender dan die van de voorstanders. Die voorkeur steunt niet op zakelijke, empirische argumenten. We beschikken immers niet over eenduidige gegevens over de gevolgen die een veralgemeende toepassing van het referendum zou hebben op de kwaliteit van de oordeelvorming en van het beleid. De positie die men in dit debat inneemt, wordt grotendeels bepaald door het mensbeeld dat men huldigt. Mensen die vooral vertrouwen stellen in de prefe-

rentievorming van individuele burgers zullen voor het referendum opteren. Wie meer vertrouwen stelt in samenwerking tussen mensen, verdeling van het werk, overleg en compromis tussen verschillende posities, zal argwanend staan ten opzichte van het referendum.

Twee

Naast dat fundamentele debat, waarin positie wordt gekozen op basis van mens- en maatschappijbeelden, ontspint zich een tweede, zakelijker debat. De voor- en tegenstanders uit het eerste debat zijn het immers over een paar dingen eens. Het is beter dat iedereen betrokken wordt bij de besluitvorming. De instelling die we kiezen om het volk te laten spreken, mag niet van die aard zijn dat bepaalde groepen systematisch uitgesloten blijven. De kwaliteit van het debat dat aan de besluitvorming vooraf gaat, moet zo goed mogelijk zijn, zonder aan de burgers onredelijk hoge eisen te stellen (die dan weer tot de systematische uitsluiting van bepaalde groepen zouden leiden). Rond die vragen komt, tergend langzaam, wat onderzoek op gang. De resultaten daarvan lijken me ongunstig voor het referendum. De deelname blijft beperkt. Zij is daarenboven heel selectief. Vooral de hoger opgeleiden nemen deel. Zakelijk bekeken verschijnt het referendum als een middel om de minder mondige leden van de samenleving nog onmondiger te maken. Over de kwaliteit van het debat dat aan referenda voorafgaat, kan wegens gebrek aan pertinent onderzoek, moeilijk worden geoordeeld. De beperkte deelname maakt echter meteen duidelijk dat het alszins een beperkte draagwijdte heeft.

Die vaststellingen deden inmiddels nieuwe ideeën en stellingen ontkiemen. Zo werd de mogelijkheid geopperd de deelname aan het referendum verplicht te maken. Dat zou ongetwijfeld de beste manier zijn om de representativiteit te verbeteren. Die maatregel houdt echter het risico in dat het referendum onpopulair wordt, wat de kans op impulsieve beslissingen en onverantwoordelijke beïnvloeding zou kunnen vergroten. Voorstanders van het referendum pareren de geringe belangstelling die in de praktijk blijkt te bestaan, met de eis dat de overheid

er maar moet voor zorgen dat alle burgers geïnformeerd zijn, voldoende tijd en energie voor de *res publica* willen opbrengen en enthousiast ter stembus trekken bij een referendum zonder opkomstplicht. Dat is een verbazende stelling. Eén van de argumenten die de voorstanders van het referendum frequent aanvoeren, is precies dat het de belangstelling van de burger zal aanwakkeren. Als dat niet meteen het geval blijkt te zijn, stellen zij niet hun argumentatie, maar wel de overheid in vraag. De stelling verbaast ook omdat zij blijkt geeft van een wel bijzonder hoge inschatting van de bekwaamheid van die overheid om het denken en handelen van de burgers te beïnvloeden. Ik dacht dat bescheidener verwachtingen daaromtrent inmiddels gemeengoed waren geworden. We moeten in dit land zeker werk maken van een beter, meer geïnformeerd, meer betrokken burgerschap, maar die taak moet worden opgenomen in het besef dat een zeer grote inspanning waarschijnlijk een bescheiden resultaat zal opleveren. Een paar projecten volwassenenvorming zullen niet kunnen doen wat een goed werkend onderwijssysteem niet vermag.

Drie

Het derde debat dat zich over het referendum ontwikkelt, heeft een minder publiek karakter. Ik heb echter de indruk dat het vertrekt vanuit gevoelens die sterk onder politici leven en voor hen veel belangrijker zijn dan de argumenten pro en contra die tot nog toe werden overlopen. Op de maatschappelijke agenda belanden steeds meer vragen waarover het electoraat, maar ook de militanten en mandatarissen van de grotere partijen verdeeld zijn: de snelheid waarmee de politieke integratie van migranten kan worden bevorderd, het beleid ten opzichte van asielzoekers, verschillende aspecten van het veiligheidsbeleid, communautaire kwesties, kwesties van verdeling en solidariteit, de rol die het referendum kan spelen, enzovoort. Heel wat politici vinden het moeilijk daarover duidelijke standpunten in te nemen. Te meer daar bij hen de overtuiging leeft dat de kiezer veel gemakkelijker dan vroeger van partijketuze verandert en zich in grotere mate door de *issues* en de stemming van het moment

laat leiden. Het innemen van duidelijke standpunten wordt daarom electoraal riskant geacht. Over de vaagheid en de stilte die daaruit voortvloeien, spreken het succes van Blair, de herverkiezing van Clinton en de recente verkiezingsstrijd in Duitsland, boekdelen. Voor al die redenen wordt het voor politici aantrekkelijk te stellen dat de kiezer, via het referendum, maar zelf de netelige kwesties moet beslechten.

In die zin sluit het referendum naadloos aan bij een aantal opvallende maatschappelijke ontwikkelingen van de laatste twee decennia. Het vult de terugtrekkende overheid aan met een terugtrekkende politiek. Politieke actoren worden minder politicus. Via het referendum laten zij inhoudelijke beslissingen over aan het electoraat. Partijen worden minder belangrijk. Hun positionering wordt minder ideologisch. De organisaties die zich bij verkiezingen aandienen, doen dat niet meer zozeer vanuit een visie op de maatschappelijke agenda en met een programma waarin die agenda wordt aangepakt, maar als een glimlachende, luisterbereide, bescheiden groep managers, die de voorkeur van de bevolking zo goed mogelijk zal proberen uit te voeren.

Die tendensen zijn duidelijk, maar misschien niet hardnekkig. De huidige turbulentie op de beurzen, de crisissen in Azië, Latijns-Amerika en Rusland, onderstrepen vandaag weer het belang van de overheid. Het zou wel eens kunnen dat de euforische periode van globaliserend kapitalisme, verschalende staten en "de politiek voorbij", op zijn beurt weer voorbij is. Politiek en werk zouden wel eens weer belangrijker kunnen worden en uit de schaduw van de markt en beurs treden. De nieuwe sociaal-democratische regeringen in Europa kunnen moeilijk anders dan streven naar een herstel van de staat. Van hen wordt verwacht dat zij hun samenlevingen greep geven op de beurspeculatie en de financiële globalisering. Opiniepeilingen bieden vandaag gemakkelijk een vrij duidelijk zicht op de agenda van het electoraat. Partijen hebben dus de mogelijkheid zich tot die agenda te richten met een duidelijk programma. Vluchten voor de problemen die de mensen echt bezighouden en vaagheid over de wijze waarop die problemen moeten worden aangepakt, zijn vandaag niet

meer te verantwoorden. Dat alles pleit voor een herstel van de politiek. In dat opzicht kan men het referendum schuwen als een al te gemakkelijk excuus waarmee de politici hun abdicatie, hun *trahison des clercs* verschonen. Men kan echter de vraag stellen of ons politiek personeel nog voldoende veerkracht heeft om de politiek in ere te herstellen. Die opdracht veronderstelt immers politici die een duidelijke koers durven varen, die niet de speelbal worden van een stemming in de pers, die niet onder de indruk zijn van de pennenvruchten van de spreekwoordelijke twee krantenredacteuren en een paardenkop, die zelfs een betoging van een half miljoen mensen durven te relativiseren. De gebeurtenissen van de afgelopen jaren zijn in dat opzicht weinig hoopgevend. Het merendeel van de politici zwichtte voor de waan van de dag. Een paar kleine, politiek onbeduidende groepjes kunnen nu zo gemakkelijk emoties mobiliseren dat zij de verkozen vertegenwoordigers verschrikt in alle richtingen doen vluchten. De vertegenwoordigers die dat niet doen, krijgen het hard te verduren in de pers en daarna in hun eigen opgeschrikte partijen. Deze maken zich dan zorgen over hun imago. Een groot aantal van de democratisch verkozen vertegenwoordigers handelt alsof de mening van een paar journalisten belangrijker is dan het oordeel van de kiezers. Dat is moordend voor de vertegenwoordigingsdemocratie. Een democratie heeft dat soort vertegenwoordigers gewoon niet nodig. Met zo'n vertegenwoordigers doet het er zelfs niet toe of de bevolking politici en partijen al dan nog vertrouwd.

In het eerste noch het tweede debat vind ik persoonlijk argumenten die voor het referendum pleiten; daarentegen heel wat redenen om het een zo bescheiden mogelijke rol te laten spelen. Dat ligt anders in het derde debat. Als onze politieke klasse zo gemakkelijk van de wijs kan worden gebracht, als journalisten en een paar demagogen ook in de vertegenwoordigingsdemocratie de agenda kunnen bepalen, als het vertrouwen zo ver zoek is, kan een veralgemening van het referendum dan worden vermeden? Het argument pro referendum is inhoudelijk slecht. Het stinkt naar verschroeiende aarde. Maar het is misschien onweerstaanbaar.