

Rutte-III mag in de Senaat wel met een beter verhaal aankomen over het referendum

Frank Hendriks (*)

De Tweede Kamer is inmiddels akkoord met de intrekking van het raadgevend referendum door het kabinet Rutte-III, of de Eerste Kamer ook valt voor de argumentatie van minister Ollongren moet worden afgewacht. Haar intrekkingwet gaat door naar de Senaat met de kwalificatie 'juridisch effectief' van de Raad van State, maar dat is niet meer dan een minimumnorm voor goed bestuur.

Meer dan 'juridisch effectief' graag

Welke inhoudelijk verhaal heeft de minister verder om in sneltreinvaart tot intrekking over te gaan, geen verbetering van referendumwetgeving na te streven, geplande wetsevaluatie en advisering van de Staatscommissie Remkes ook niet af te wachten? Na de felle debatten in de Tweede Kamer is het verhaal inmiddels wel duidelijk. Het raadgevend referendum heeft volgens de minister *'niet geholpen het vertrouwen in de politiek te herstellen'* en heeft *'verwachtingen gewekt die niet konden worden waargemaakt.'* Het raadgevend referendum zou bedoeld zijn geweest als *'opstap'* naar een bindend correctief referendum, en daar is inmiddels onvoldoende politieke steun voor. Wat resteert is een adviserende variant en die zou onvermijdelijk tot *'verwarring'* leiden. Andere tekortkomingen zouden nog wel te verhelpen zijn, maar dit *'kernprobleem'*, aldus Ollongren, *'sleutel je niet zomaar weg.'*

Dat de initiatiefnemers het raadgevend referendum nooit hebben gezien als opstap naar een bindende variant is één ding, belangrijker is het punt dat een adviserend en een bindend referendum lang niet zo ver van elkaar liggen als minister Ollongren doet voorkomen. Adviserende referenda zijn soms heel dwingend, denk aan het Brexitreferendum, terwijl bindende referenda in de praktijk soms helemaal niet zo bindend blijken te zijn. Er is altijd ruimte voor politieke keuzes, en het hangt sterk af van de politieke overtuigingskracht hoe verwarrend of juist legitiem die worden gevonden.

Anders dan Ollongren stelde is het niet zo dat adviserende referenda automatisch meer verwarring en gedoe opleveren dan bindende referenda. Bovendien moeten we ons afvragen of het risico van verwarring grond kan zijn voor het afschaffen van een democratisch recht. Dan zouden we het kies-, petitie-, of demonstratierecht ook wel kunnen terugnemen. Algemene verkiezingen zorgen in Nederland ook vaak voor verwarring. Verliezende partijen krijgen, heel verwarrend, soms toch een plek aan de regeringstafel. Lijsttrekkers die vóór de verkiezingen *'zij óf wij'* riepen moeten soms na de verkiezingen *'zij én wij'* verkopen. Bij massale petitie en demonstraties denkt een deel al snel *'nu zullen ze onze wensen wel gaan inwilligen'*. Het is dan aan vakbekwame politici om toe te lichten waarom goed luisteren niet hetzelfde is als zonder meer gehoorzamen.

En dan het punt dat het raadgevende referendum niet geholpen zou hebben het vertrouwen in de politiek te herstellen. Van een enkel, laat staan een eerste, wetgevingsreferendum kan zo'n effect nooit verwacht worden. Adviserend of bindend, een correctief wetgevingsreferendum houdt per definitie in dat een politiek project wordt aangevochten. Van een massademonstratie op het Malieveld kan men ook geen schouderklopjes voor de

politiek verwachten. Als men het demonstratierecht duurzaam overeind houdt en netjes toepast kan dát het vertrouwen in het democratisch systeem wel ondersteunen.

Zonder beter verhaal over het referendum blijft het beeld hangen van een regering die vooral zelf geen nieuwe tik op de vingers wil riskeren, zoals in 2016 bij het Oekraïne-referendum. Het 'nee' bij dit referendum was in het bijzonder pijnlijk geweest voor minister-president Rutte, die terug moest naar de Europese verdragspartners waar hij eerder 'ja' tegen had gezegd - helaas zonder voorbehoud van een mogelijk referendum. Hoe frustrerend dit voor de Nederlandse regering en haar voorman ook was, voor het wegnemen van een democratisch controlemechanisme is het een twijfelachtige basis. Over het samenstel van democratische instrumenten moet op stelselniveau en met oog voor de lange termijn worden nagedacht, niet op het microniveau van tijdelijke coalitiebelangen en politieke gevoelens.

Vrees voor effectieve tegendruk

Wat is hier aan het werk? Aan de oppervlakte zien we een minister van Binnenlandse Zaken, die vakkundig '*on message*' blijft – al schuurt de boodschap uit het regeerakkoord waarmee ze op pad is gestuurd met de historische boodschap van haar partij. Dieper gelegen zien we de werking van een tamelijk achterhaalde democratieopvatting die de Haagse politiek al veel langer en breder in de greep houdt. Centraal hierin staat de gedachte dat vertegenwoordigende democratie slecht samengaat met directe democratie, gevoegd bij de overtuiging dat in democratie hoofdzakelijk moet worden *meegewerkt*.

Voor een gezonde dosis *tegendemocratie*, zoals door de invloedrijke Franse denker Rosanvallon bepleit, bestaat in Nederland vanouds weinig sympathie. Zeker als de tegendemocratie tot meer verplicht dan de vormen van inspraak, samenspraak en medezeggenschap die het Nederlands bestuur doorgaans veel speelruimte laten. Lincolns bondige samenvatting van democratie - '*government of the people, by the people, for the people*' - wordt in het Nederlands bestuur meestal selectief verwelkomd. Een betrokken burgersamenleving is mooi, maar ze moet wel een beetje meewerken met het bestuur. In de bestuurscultuur van de waterschappen, historisch fundament van de Nederlandse staat, moest iedereen al zijn steentje bijdragen, 'meedijken'. Bestuur is nog steeds vooral 'medebestuur', en tegenwoordig moet iedereen zoveel mogelijk 'meedoen' in de participatiesamenleving.

Hoewel samenwerkingsvermogen een groot goed is, heeft een vitale democratie ook maatschappelijke tegendruk nodig. Wie denkt dat dit in een coalitiesysteem voldoende is gewaarborgd is naïef en blind voor de recente geschiedenis. In het interviewprogramma 'Kijken in de ziel' gaf oud-premier Wim Kok, exponent van coalitiepolitiek, ruitertlijk toe dat hij te weinig had meegekregen van de vragen over de multiculturele samenleving die in 'zijn' jaren '90 groeiden buiten de bubbel van de polderpolitiek. Hij had hetzelfde kunnen zeggen over de groeiende twijfels bij de versnelde uitbreiding van de EU. Die twijfels groeiden al stevig in de jaren '90, maar werden door het politieke systeem ook slecht gehoord.

Het kan ook anders

In Denemarken, een land dat op democratierankings doorgaans ruim boven Nederland staat, was de regering door een reeks van referenda veel eerder en effectiever wakker geschud. Met sommige aspecten van Europeanisering bleek de Deense bevolking te kunnen instemmen en met andere duidelijk niet. Deense ministers namen deze signalen als voorbehoud of voorwaarde mee naar de Europese onderhandelingstafels, met zichtbaar effect. In de jaren '90 werd het EU-lidmaatschap in Denemarken steeds positiever beoordeeld, en in Nederland steeds negatiever. In Nederland kwam de opgebouwde onvrede verlaet en versterkt tot uitdrukking bij het raadplegend referendum over het Europese Grondwetsontwerp van 2005.

Voor het Burgercomité-EU was het laten vervliegen van dit signaal een belangrijke drijfveer voor het aankarten van het raadgevende referendum van 2016, wat voor de Nederlandse regering opnieuw een gevoelige tegenslag opleverde. In plaats van nu eindelijk in te zien dat er lange tijd iets essentieels ontbrak - een niet te negeren waarschuwingssysteem voor maatschappelijk ongenoegen - concludeert het kabinet Rutte-III dat het maar weer klaar moet zijn met het tegenspel. Door niet een verbeterde referendumwet maar een intrekkingwet te agenderen kiest de regering voor jarenlange stilstand in de ontwikkeling van een effectief waarschuwingssysteem.

Ter 'compensatie' biedt de regering een mogelijk ander regime voor burgemeestersbenoemingen aan, naast eventuele buurtrechten en andere investeringen in de lokale participatiesamenleving - allemaal zaken waar de nationale politiek weinig 'last' van zal krijgen en die geen waarschuwingfunctie richting Den Haag behelzen. Goed ontworpen referenda kunnen die functie wel hebben, als 'zwaard van Damocles' dat alleen al door in de lucht te hangen gekozen politici scherp houdt.

Er bestaan zeker ook slecht ontworpen referenda, speeltjes van autocratische en semi-autocratische politici, en er is alle reden die de pas af te snijden. Maar laten we daarnaast ook kijken naar fatsoenlijke democratieën die hoger op internationale democratielijsten staan dan Nederland, en toch minder krampachtig omgaan met nationale referenda. Denemarken is al genoemd als leerzaam voorbeeld, Zwitserland is een uitbundig voorbeeld, maar ook Ierland, Nieuw-Zeeland, Australië, Canada en Duitsland - de deelstaten bij de laatste twee - horen thuis in het rijtje van hoogwaardige representatieve systemen mét referendumdruk. Het zou de Nederlandse politiek sieren als ze het aandurfde om hier met open vizier naar te kijken.

(* **Frank Hendriks** is hoogleraar vergelijkende bestuurskunde aan Tilburg University. Hij onderzoekt de invloed van de stemmingendemocratie in verschillende landen, onder meer via referenda (recent boek: **'Democratische zegen of vloek? aantekeningen bij het referendum'**, Amsterdam University Press, met Koen van der Krieken en Charlotte Wagenaar)