

1. De verborgen kracht van de democratie

De twintigste eeuw zal niet de geschiedenis ingaan als de eeuw van de informatica, de ruimtevaart of de kernenergie. Zij zal in de toekomst niet herinnerd worden als de eeuw van het fascisme, het communisme of het kapitalisme. Zij zal niet de eeuw zijn van twee wereldoorlogen.

De twintigste eeuw zal de eeuw van de democratie zijn.

In de twintigste eeuw is de democratie - voor de eerste maal in de geschiedenis - op wereldschaal *norm* geworden. Zeker, de norm wordt bijna nergens gehaald, en de democratie wordt overal ter wereld voortdurend vertrappt, maar op enkele uitzonderingen na (Saoedi-Arabië, Bhutan, ...), *beroepen* alle mogelijke regimes zich op democratische legitimiteit. En dat doen zij omdat zij weten dat voor de wereldbevolking democratie de norm is geworden. Dat is een revolutionair gegeven.

In de 19^e eeuw was democratie eigenlijk nog een kiem. In de Verenigde Staten verscheen het algemeen enkelvoudig stemrecht, maar dat was beperkt tot blanke mannen. Vrouwen en kleurlingen werden niet geacht in staat te zijn tot deelname aan de verkiezingen. Om dezelfde reden moesten arbeiders in Nederland en België decennialang strijden voor electorale gelijkheid. Ook in Zuid-Afrika werden ooit catastrofes voorspeld indien daar algemeen stemrecht zou worden ingevoerd. Achteraf bleken deze bezwaren tegen stemrecht voor vrouwen, arbeiders en kleurlingen telkens opnieuw waardeloos.

In de democratie schuilt een verborgen kracht. In de recente geschiedenis stonden meer democratische regimes herhaaldelijk tegen overweldigend lijkende dictatoriale systemen. Uiteindelijk bleken de meer democratische samenlevingen telkens levenskrachtiger.

Twee bronnen van kracht

Democratie put haar superioriteit uit twee bronnen.

Vooreerst is een democratisch regime *legitiem*. In een echte democratie is de vorm van het regime per definitie door het volk gewild. Logisch dat zo'n regime op meer interne steun kan rekenen dan een dictatuur.

Ten tweede is een democratie *productiever*. In een autoritair regime hebben de ideeën van de meeste burgers maar weinig kans om de besluitvorming te beïnvloeden. In een democratie is de ideeënbasis veel breder.

Bovendien gebeurt de selectie tussen de ideeën efficiënter in een democratie. Democratie is niets anders dan de maatschappelijke verwerking van individuele ideeën. Een nieuwe idee begint altijd bij een individu, want alleen individuen kunnen denken. Maar die individuele ideeën moeten maatschappelijk gewikt, gewogen en bijgesteld worden. Mensen hebben elkaar nodig om de onvolkomenheden in elkaars ideeën te corrigeren. De kern van de democratie is eigenlijk dit proces van maatschappelijke beeldvorming, waarbij het idee of het voorstel van een enkeling, meestal reeds overgenomen door een kleinere groep (een partij, actiegroep of belangenorganisatie), door de brede samenleving wordt gewikt en gewogen. Dit beeldvormingsproces leidt naar een beslissing. Maar de beslissing moet altijd in een historisch kader worden beke-

ken; de minderheid van nu kan de meerderheid van morgen worden. De eigenlijke beslissingsmomenten verhouden zich ten opzichte van de stroom van beeldvorming als paukenslagen ten opzichte van de volledige symfonie.

Democratische beslissingen zullen op termijn maatschappelijk superieur zijn aan dictatoriale besluiten. Moreel twijfelachtige doelstellingen, die niet het gemeenschappelijk belang nastreven, zullen van nature hun weg zoeken via verborgen kanalen, buiten het licht van de open, democratische besluitvorming. Het beste in de mensen wordt door democratie als het ware uitgelezen, geselecteerd, want wij zien minder goed onze eigen zwakheden dan de zwakheden bij de ander. De democratische weg is de weg waarlangs selectief het maatschappelijk waardevolle zijn weg naar de samenleving kan vinden. Dit betekent niet dat de aanwezigheid van democratische kanalen garant staat voor de kwaliteit van de morele initiatieven van de individuen. Wij kunnen de morele initiatieven van de individuen slechts hoopvol afwachten. Het betekent wel dat zonder democratie moreel waardevolle aspiraties zich niet kunnen verwerkelijken. De politiek kan nooit moraliteit *decreteren*. Maar de politiek kan democratische kanalen scheppen om het moreel kapitaal dat in de individuen sluimert, maatschappelijk te verzilveren.

Groeiende democratie

De democratie is nooit af. De opmars van de democratie dient gezien te worden als een *organisch proces*. Democratie kan niet ophouden met zich te ontwikkelen, te verdiepen, net zomin als een mens kan ophouden met ademen. Een democratisch systeem dat statisch, onveranderd blijft, sterft af en wordt ondemocratisch. De huidige maatschappelijke malaise vindt haar bron precies in zo'n afstervingsproces. Wij moeten durven erkennen dat de democratie in onze samenleving in stervensnood verkeert.

Onze huidige, zuiver representatieve democratie beantwoordt in feite aan de aspiraties van een eeuw geleden. Dit systeem was geschikt in een tijd toen de meeste mensen hun politieke visie en idealen konden terugvinden in een klein aantal welomlijnde mens- en maatschappijopvattingen, die bijvoorbeeld door de christelijke, socialistische, of liberale zuil werden belichaamd. Die tijd ligt ver achter ons. De beeld- en oordeelsvorming van de mensen is geïndividualiseerd.

De democratische vorm die daarbij hoort, is een parlementair systeem uitgebreid met het *beslissend referendum op burgerinitiatief* (directe democratie), omdat in zo'n systeem een rechtstreekse weg ontstaat van de individuele mens naar het wetgevende en uitvoerende stelsel. In de mate dat burgers meer en meer naar individuele oordeelsvorming tenderen, en partijen hun monopolie als ideologische bakens verliezen, zijn direct-democratische kanalen vereist.

In de westerse landen wenst inderdaad een meerderheid van de bevolking de invoering van het referendum [zie 1-1]. Dit feit alleen reeds zou doorslaggevend moeten zijn om het referendum ook daadwerkelijk in te voeren. Democratie betekent letterlijk: 'volksheerschappij'. De eerste stap in een authentieke volksheerschappij bestaat onvermijdelijk hierin, dat het volk zelf kan bepalen *hoe* die volksheerschappij wordt ingericht en uitgeoefend.

Toch zien we dat de meeste politici zich tegen het referendum uitspreken [zie 1-2]. Opvallend is dat vele politici zich sterker tegen het referendum verzetten naarmate ze meer effectieve macht bezitten [zie 1-3]. Zij voeren daarbij in wesen de argumenten aan die vroeger tegen het stemrecht voor arbeiders of vrouwen werden ingeroepen. Ook nu kan worden aangetoond dat deze argumenten nauwelijks waarde hebben. In hoofdstuk 6 nemen we de voornaamste tegenargumenten onder de loep.

Maar eigenlijk volstaat een blik op de praktijk om in te zien dat de bezwaren ongegrond zijn. Met name in Zwitserland bestaat al meer dan een eeuw een weliswaar onvolmaakt, maar toch zeer interessant voorbeeld van directe democratie (zie hoofdstuk 5). Op alle bestuursniveaus kunnen de Zwitsers wetgevendende volksinitiatieven lanceren. In bepaalde gevallen blijken de burgers daarbij inderdaad frontaal in te gaan tegen de voorkeuren van de politieke en economische elite. Bij referenda over grondwetswijzigingen en soevereiniteitsafdrachten aan internationale organisaties, die in Zwitserland verplicht zijn, wijzen de kiezers een kwart van de parlementsvoorstellen af; wanneer door een burgergroep handtekeningen worden ingezameld om een referendum over gewone wetten af te dwingen, worden zelfs de helft van de wetsvoorstellen niet aanvaard. Maar de bevolking heeft van haar democratische rechten geen gebruik gemaakt om Zwitserland tot een onmenselijke of autoritaire staat te maken! Er bestaat geen doodstraf in Zwitserland en de mensenrechten staan in dat land niet onder druk. En de Zwitserse burgers denken er niet aan om hun superieur democratisch systeem op te geven. (De afkeer van de Zwitserse bevolking voor de Europese Unie hangt onder meer samen met het ondemocratische karakter van de Unie.)

Directe democratie moet niet geïdealiseerd worden. Zij biedt op zich geen enkele oplossing. Maar directe democratie schept wel het noodzakelijke kanaal om in deze tijd goede oplossingen te produceren. De invoering van directe democratie dient niet te gebeuren vanuit een euforische stemming, maar in een geest van 'actief en bewust willen wachten'.

Men mag bovendien de gezondmakende impact niet onderschatten die op zich reeds zou uitgaan van een radicale keuze voor democratisch herstel en democratische verdieping. Kiezen voor meer democratie is altijd ook een keuze voor het spreekrecht van de *ander*. Het is een verklaring van geloof in de morele bekwaamheid die in de medeburger sluimert. In onze door onderling wantrouwen verziekte samenleving is nauwelijks iets te bedenken dat meer gezondmakend kan werken. Ijveren voor een ruimere, directe democratie is per definitie ijveren voor de *ander*, voor zijn spreekrecht, voor zijn waardigheid. Wie alleen maar belangstelling heeft voor de realisatie van zijn eigen doelstellingen, is niet gebaat met democratie. Hij kan zijn energie beter stoppen in de bekendmaking en verspreiding van zijn eigen, particuliere standpunt. Een echte democraat heeft belangstelling voor de individuele standpunten van de *ander*, omdat hij weet dat mensen elkaar nodig hebben om ideeën en intuïties bij te slijpen, te verbeteren, aan te vullen. Dit proces van maatschappelijke beeldvorming vormt de eigenlijke kern van het democratische leven. Hoe intensiever de vereniging of *federering* tussen de mensen is, hoe beter het proces van beeldvorming kan plaatsvinden (het verband tussen federalisme en directe democratie wordt verder besproken in hoofdstuk 3). Directe democratie en federalisme versterken elkaar. Samen vormen ze een 'sterke democratie' (Barber 1984) of 'integrale democratie'.

„Onze democratie is flauwekul“

Momenteel zijn we van zo'n integrale democratie nog ver verwijderd. De politieke besluitvorming heeft grotendeels buiten het bereik en zelfs buiten het weten van de burgers plaatst. Dit geldt voor bijna alle Europese staten.

In Duitsland heeft de invloedrijke prof. Von Arnim onder andere in zijn studie „Das System“ (2001) de werking van het Duitse politieke bestel ontleed. „Als representatieve democratie een regering *door* het volk en *voor* het volk (Abraham Lincoln) betekent, dan is het snel duidelijk dat het in de praktijk van wat doorgaat voor het meest vrije maatschappelijke bestel dat ooit op Duitse bodem bestaan heeft, niet goed zit met deze grondbeginselen. De staat en de politiek bevinden zich al met al in een toestand waarvan alleen beroeps-optimisten of huichelaars nog zouden kunnen beweren dat deze uit de wil van de burgers voortkomt: elke Duitser heeft de vrijheid om wetten te gehoorzamen met welke hij nooit ingestemd heeft; hij mag de verhevenheid van een grondwet bewonderen welke hij nooit gelegitimeerd heeft; hij is vrij om politici te huldigen die geen burger ooit gekozen heeft, en om ze overvloedig te verzorgen – met zijn belastinggeld, over het gebruik waarvan hem nooit iets is gevraagd.“ De politieke partijen, die in dit systeem de beslissingen nemen, zijn volgens Von Arnim verworpen tot monolithische instellingen. De politieke wilsvorming, die in een democratie van onder naar boven – van de burgers tot het parlement – zou moeten gaan, ligt volledig in de hand van de partijtop. Von Arnim klaagt ook het systeem van partijenfinanciering aan, waarbij politici eigenhandig kunnen bepalen hoeveel belastinggeld hun partijen – die in feite private verenigingen als elke andere zijn – kunnen incasseren. Volgens Von Arnim is het niet vreemd dat politici de steeds luider wordende roep om hervormingen van het politieke systeem blijven negeren, omdat zij anders hun eigen riantie machtspositie zouden ondergraven.

In Groot-Brittannië heeft de Power Inquiry, een commissie die werd ingesteld door maatschappelijke organisaties en door zowel politici als burgers werd bemand, een groot-scheeps onderzoek naar de Britse democratie ingesteld, en vooral naar de redenen waarom zoveel burgers de politiek de rug lijken toe te keren. Zij hield hoorzittingen in het hele land waarbij burgers werden uitgenodigd om hun mening naar voren te brengen en publiceerde het rapport 'Power to the People'. „De enige oorzaak voor de afname van politieke betrokkenheid die bij al onze onderzoeken steeds weer naar voren kwam, is dat burgers zeer wijdverbreid van mening zijn dat er in de politieke besluitvorming onvoldoende rekening wordt gehouden met hun meningen en belangen. De mate waarin dat door het Britse publiek wordt gezien, kan niet voldoende worden benadrukt. Veel, zo niet alle van de in dit rapport aangehaalde verklaringen, kunnen ook worden begrepen als een variatie op dit thema van de zwakke invloed van burgers. (...) Deze opvatting is zeer sterk aanwezig in de vele bijdragen van het publiek die de Power Inquiry heeft ontvangen.“ (Power Inquiry, 2006, p. 72).

De besluitvormingsprocessen in België zijn in 1992 nauwkeurig in kaart gebracht door prof. De Wachter. Hij concludeert: „De formeel democratische institutionalisatie is in België verschrompeld. Meer moderne vormgevingen waarmee de burgers diep in de besluitvorming kunnen doordringen, worden geweigerd, of stuiten minstens op een niet-beslissing.“ (p. 71) „De burger, de kiezer is een zwakke actor in het ingewikkelde en overvolle sociale kluwen van de politieke

beslissingen in zijn land. Hij mist beslissende toegangen tot de top van de machts hiërarchie en tot de besluitvorming. Het wordt allemaal nogal elitair voor hem beklonken. Voor diegenen die een democratische legitimiteitsopvatting toegeedaan zijn, is deze slotsom tegelijk een ontgoocheling en een opgave.“ (p. 371)

In Nederland interviewde journalist Gerard van Westerloo (2002) de politicoloog Daudt. Deze man geldt als de nestor van de Nederlandse politicologie; een hele na-oorlogse generatie politicologen werd door hem opgeleid. Prof. Daudt veegde de vloer aan met de stelling dat Nederland een democratie zou zijn. Zeker, zei Daudt, de grondrechten worden gerespecteerd, maar „laten we het niet met kreten optuigen tot iets dat het niet is: een democratie met vertegenwoordigers van het volk. (...) Onze democratie is flauwekul.“ Omdat Van Westerloo wel eens wilde weten hoe Daudt's collega's hierover dachten, maakte hij een tournee door Nederland langs tientallen leidende bestuurskundigen en politicologen. Overall werd de visie van Daudt bevestigd. In Tilburg stelde hoogleraar Frissen: „In Nederland hebben we een absolute regentenstand die niets te maken heeft met democratie in de directe democratische zin van het woord.“ In Groningen zei hoogleraar Ankersmit: „De politiek is in Nederland naar de periferie verdreven. De democratie als zodanig is er niet meer in te herkennen.“ Hoogleraar Tromp uit Amsterdam: „De politiek in Nederland bewandelt een doodlopende straat. Er komt een crisis, dat kan niet anders. De politieke partij is niet meer dan een netwerk van mensen die elkaar kennen en elkaar ondersteunen.“ Hoogleraar De Beus uit Amsterdam: „De legitimatie van de Nederlandse democratie is een grootscheepse vorm van zelfbedrog en misleiding.“ Hoogleraar Tops uit Tilburg: „Het politieke beest in Nederland is zo goed als getemd.“ Directeur Voerman van het Nederlands Documentatie Centrum voor Politieke Partijen: „Het parlement is niet meer dan een stempelmachine geworden.“ En volgens politicoloog Baakman uit Maastricht „maken we onszelf wijs dat wat wij democratie noemen, ook als democratie functioneert.“

Afkalvend vertrouwen

De bevolking in de meeste Europese staten beseft dat de besluitvorming weinig democratisch verloopt en heeft haar geloof in het democratisch karakter van de instellingen grotendeels verloren.

In Duitsland bleek uit een onderzoek van TNS Emnid, in opdracht van het tijdschrift Reader's Digest, dat het vertrouwen van burgers in politieke partijen van 1995 tot 2005 gedaald is van 41 procent naar 17 procent. Het vertrouwen in het parlement daalde in dezelfde periode van 58 naar 34 procent, het vertrouwen in de regering van 53 naar 26 procent. „Onder de oppervlakte broedt het geweldig“, commentarieert de politicoloog Karl-Rudolf Korte. „Dit is veel meer dan de traditionele kloof tussen politiek en burger. Inmiddels verachten de burgers hun officiële vertegenwoordigers.“ (*Reader's Digest Online*, 10 augustus 2005) Volgens een onderzoek van Gallup vindt 76 procent van de Duitsers hun politici oneerlijk. (*Die Zeit*, 4 augustus 2005)

Uit een peiling van SOFRES uit 2003 bleek dat 90 procent van de Fransen van mening is dat zij geen enkele invloed op de nationale politieke besluitvorming uitoefent; 76 procent heeft dit gevoel ook bij de gemeentelijke politiek. (*Lire la politique*, 12 maart 2003)

De Belgische socioloog Elchardus onderzocht in 1999 opvattingen van de Belgen over democratie. Hij vatte samen: „Een ruime meerderheid van de kiezers heeft de indruk dat hun mening en hun stem via de politiek niet doordringt tot het beleid. (...) Achtenvijftig procent van de ondervraagden heeft het gevoel dat de politici, eens gekozen, zich 'te goed voelen voor mensen zoals ik'. Dat alles leidt bij ruim een kwart van het electoraat tot uitgesproken wantrouwen: 'eigenlijk is er geen enkele politicus die ik zou durven vertrouwen'. Met positieve uitspraken over politiek en vertegenwoordiging stemt slechts 15 á 23 procent van de ondervraagden in. Het lijkt geenszins overdreven te stellen dat de helft tot driekwart van het electoraat zich machteloos voelt.“ (Elchardus, 1999, p. 36)

Peilingen in Nederland van Maurice de Hond uit 2004 laten zien dat de meerderheid van de Nederlanders weinig vertrouwen hebben in het democratische gehalte van hun staat. 70 Procent is het oneens met de stelling: „Politici luisteren nu beter dan vijf jaar geleden“. Een meerderheid van 55 procent is het oneens met de stelling: „Nederland is een echte democratie“. Een ander onderzoek van De Hond uit augustus 2005 betreft corruptie. Nederlanders denken gemiddeld dat 12 procent van de parlementariërs en regeringsleden corrupt zijn, evenals 18 procent van gemeentelijke en provinciale politici. Van de landelijke ambtenaren denken Nederlanders gemiddeld dat 17 procent corrupt is versus 18 procent van gemeentelijke en provinciale ambtenaren. Overigens gaf een kwart van de overvraagden aan persoonlijk ervaring te hebben met corruptie bij politici, of via bekenden van concrete gevallen te weten (www.peil.nl).

Gallup organiseerde in 2002 een monsterpeiling naar de mate van vertrouwen die de ondervraagden in 17 maatschappelijke 'instellingen' hadden, van het leger en de vakbonden tot het parlement en de multinationals. Hierbij werden 36.000 personen in 47 landen ondervraagd. Van alle instellingen bleek het parlement het minste vertrouwen te genieten: gemiddeld 51 procent heeft weinig tot geen vertrouwen terwijl 38 procent veel tot een tamelijk vertrouwen heeft. (*De Witte Werf*, lente 2003, p. 11)

De internationale corruptiewaakhond Transparency International organiseerde in 2004 een soortgelijke peiling in 62 landen waarbij maar liefst 50.000 mensen werden ondervraagd over corruptie in maatschappelijke instellingen. Politieke partijen werden het meest corrupt geacht; in 36 van de 62 landen stonden zij bovenaan deze twijfelachtige lijst. Op de tweede plaats stonden de parlementen. (*Rotterdams Dagblad*, 10 december 2004)

Men moet niet denken dat dit proces van afkalvend vertrouwen zich onbeperkt kan voortzetten. Een regime dat het vertrouwen van de meeste burgers verloren heeft, is eigenlijk zijn legitimiteit al kwijt.

1-1: Wil de bevolking directe democratie?

Ja. Er is nauwelijks een Westers land te vinden waar geen (veelal grote) meerderheid van de bevolking directe democratie wil.

In 1995 bleek uit de 'State of the Nation'-peiling dat 77 procent van de Britten vond dat een systeem moest worden ingevoerd „waarbij bepaalde besluiten via volksstemmingen aan de bevolking worden voorgelegd“ (Prospect Magazine, oktober 1998). Volgens een door *The Sun* (15 maart 2003) gepubliceerde peiling wil 84 procent van de Britten een referendum over de Europese Grondwet. Tegelijkertijd verscheen in de *Daily Telegraph* een onderzoek volgens welke 83 procent van de Britten soevereiniteitsvragen via nationale referenda wil oplossen; volgens slechts 13 procent is dit de taak van de regering. De *Guardian* (29 februari 2000) publiceerde een poll volgens welke 69 procent van de Britten een referendum wilde over het nieuwe kiesstelsel, een plan van premier Blair. Hieruit blijkt duidelijk dat de Britten zelf het laatste woord willen hebben over de inrichting van hun politieke systeem.

In Duitsland is ruim 4 op de 5 burgers voor invoering van het referendum op volksinitiatief. Uit een Emnid-poll uit 2005 bleek dat 85 procent van de Duitsers hiervoor gewonnen is (Readers Digest, 10 augustus 2005) en uit tientallen andere polls komen vergelijkbare cijfers. Emnid vroeg in 2004 de Duitsers ook of zij een referendum over de Europese Grondwet wensen; 79 procent antwoordde bevestigend. Eerder bleek uit peilingen al dat de voorkeur van de Duitsers voor directe democratie door alle partijen heen liep: van de SPD-stemmers is 77 procent voorstander, CDU-stemmers 68 procent, FDP-stemmers 75 procent, Groenen-stemmers 69 procent, PDS-stemmers 75 procent. (*Zeitschrift für Direkte Demokratie* 51, 2001, p. 7)

Volgens een SOFRES-peiling is 82 procent van de Fransen gewonnen voor het referendum op volksinitiatief; 15 procent is tegen (*Lire la politique*, 12 maart 2003).

In Nederland is volgens een SCP-peiling uit 2002, 81 procent van de kiezers voor invoering van het referendum. In 1997 bleek uit een SCP-onderzoek dat bij alle 4 grote politieke partijen een grote meerderheid pro directe democratie is: van de CDA-stemmers 70 procent, PvdA-stemmers 81 procent, VVD-stemmers 83 procent, D66-stemmers 86 procent (Kaufmann en Waters, 2004, p. 131) Volgens een NIPO-peiling uit april 1998 wilde 73 procent van de kiezers een referendum over de invoering van de euro, en uit een peiling van september 2003 bleek dat 80 procent een referendum wilde over de Europese Grondwet (dat in 2005 ook daadwerkelijk werd gehouden). (Nijeboer, 2005) Overigens verwachten Nederlanders veel van democratie. Uit het Nationaal Vrijheids-onderzoek 2004 bleek dat „bevordering van de democratie“ met 68 procent het meest genoemd werd als antwoord op de vraag: „Wat is volgens u vooral nodig voor de wereldvrede?“

Gallup peilde medio 2003 onder Europeanen naar de wenselijkheid van een referendum over de Europese grondwet. Van hen vond 83 procent zo'n referendum „onmisbaar“ dan wel „nuttig maar niet onmisbaar“; slechts 12 procent vond zo'n referendum „nutteloos“. Bij jongeren en hoger geschoolden lag deze hoeveelheid nog hoger (*Witte Werf*, herfst 2003, p. 15)

Ook in de Verenigde Staten wil de meerderheid directe democratie. In 1999-2000 werd de meest omvangrijke peiling naar directe democratie gehouden die ooit in de VS plaatsvond. In alle 50 staten vond men dat er minstens 30 procent meer voorstanders dan tegenstanders waren; gemiddeld in de gehele VS was 67,8 procent voor en 13,2 procent tegen directe democratie. Opvallend was dat duidelijk bleek dat hoe meer referenda er gehouden worden, hoe hoger het aantal voorstanders van directe democratie was. In staten met weinig tot geen referenda was gemiddeld 61 procent voorstander, in staten met een middelmatig aantal referenda was 68 procent voorstander en in staten met meer dan 15 referenda was gemiddeld 72 procent voorstander. „Deze peilingen uit de periode 1999-2000 leveren overtuigend bewijs dat ervaring met volksinitiatieven en referenda de steun voor directe democratie doet toenemen“, aldus Waters (2003, p. 477). Er werd ook gepeild naar de wenselijkheid van een door burgers geïnitieerd referendum op federaal niveau (de Verenigde Staten hebben paradoxaal als een van de weinige landen wereldwijd nooit nationale referenda gehouden, hoewel de directe democratie op deelstaat- en lokaal niveau vaak wijdverbreid is). Hiervan was 57,7 procent voorstander en 20,9 procent tegenstander.

1-2: Wil de politieke elite directe democratie?

Nee. Uit de opinie-onderzoeken die onder politici gehouden zijn, blijkt meestal dat een meerderheid van hen tegenstander is van directe democratie.

In Denemarken werden leden van het nationale parlement gevraagd naar hun mening over de stelling: „Er zouden meer referenda in Denemarken moeten zijn.“ Een grote meerderheid van de parlementsleden was hiertegen. Van drie partijen - de sociaal-democraten, de links-liberalen en de centrum-democraten - waren zelfs 100 procent van parlementsleden tegen; daarnaast waren 96 procent van de rechts-liberalen en 58 procent van de conservatieven tegen. Alleen van de socialisten en de Deense Volkspartij was een (grote) meerderheid voor. (*Jyllands Posten*, 30 december 1998)

In Nederland hield politicoloog Tops in 1993 een opiniepeiling onder gemeenteraadsleden. Minder dan een kwart was voorstander van de invoering van het bindende referendum. (*NG Magazine*, 31 december 1993) Een opinie-onderzoek uitgevoerd door de Universiteit van Leiden vond dat 36 procent van de gemeenteraadsleden voor invoering van het facultatief referendum was, en 52 procent tegen. Van de raadsleden van de VVD (rechts-liberalen) en het CDA (christen-democraten) waren gemiddeld zelfs 70 procent tegen. Alleen van raadsleden van GroenLinks (groenen) en D66 (links-liberalen) was een meerderheid voor het facultatief referendum (*Binnenlands Bestuur*, 18 februari 1994).

In België hield het Instituut voor Plaatselijke Socialistische Actie een opinie-onderzoek onder lokale sociaal-democratische politici over het gemeentelijke referendum. Slechts 16,7 procent was onvoorwaardelijk voorstander van het bindende referendum. (*De Morgen*, 31 januari 1998)

Een interessant inzicht in de dynamiek van de elitesteun levert het onderzoek van Kaina (2002). Zij onderzocht de bereidheid van elites in Duitsland om directe democratie in te voeren, waarbij zij onderscheidde in onder andere de

politieke elite, vakbondselite en ondernemerselite. Van de totale elite stemt 50 procent in „hoge“ of „zeer hoge“ mate in met directe democratie; bij de bevolking is dit met 84 procent aanzienlijk hoger. Binnen de elite zijn er echter grote verschillen. Van de vakbondselite ligt de hoge plus zeer hoge toestemming op 86 procent, maar bij de ondernemerselite slechts op 36 procent. Bij de politieke elite zien we een vrij extreem beeld. De hoge en zeer hoge toestemming ligt bij de politieke elite van de post-communistische PDS en de Groenen op maar liefst 100 procent; bij de sociaal-democratisch SPD op 95 procent, bij de liberale FDP op 78 procent, maar bij de CDU/CSU op slechts 34 procent. (Inderdaad heeft een meerderheid van het Duitse parlement al ingestemd met een grondwetswijziging die een tamelijk goed direct-democratisch systeem invoert; alleen is hiervoor een tweederde meerderheid nodig en het zijn met name de CDU-politici die dit blokkeren.) Als we naar de kiezers kijken, is echter zonder uitzondering bij elke partij een grote meerderheid voor directe democratie. De conclusie: de CDU-politici vertegenwoordigen op dit punt niet het volk en ook niet hun eigen kiezers, maar laten hun oren hangen naar de economische elite.

1-3: Politieke macht en directe democratie

Het oordeel van vele politici over de wenselijkheid van het referendum hangt nauw samen met hun toegang tot de politieke macht. Hoe meer macht ze binnen het representatief systeem hebben verworven, hoe meer ze gekant blijken tegen directe democratie. Hieronder volgen enkele voorbeelden.

In Zweden werden in de loop van de 20ste eeuw slechts vijf referenda gehouden. De standpunten van de belangrijkste partijen, de Socialistische Partij en de Conservatieve Partij, varieerden al naar gelang ze al dan niet aan de macht waren. De Conservatieve Partij was voor de Tweede Wereldoorlog scherp tegen het referendum gekant; na de oorlog kwam deze partij decennia lang in de oppositie terecht en werd zij een pleitbezorger van het referendum. Bij de Socialistische Partij verliep de evolutie precies omgekeerd: deze partij begon het referendum af te wijzen vanaf het moment dat ze een absolute meerderheid in de Zweedse 'Rikstag' veroverde. Ruin (1996, p. 173) vat samen: „Partijen die in de oppositie zitten of een underdog-positie innemen vertonen de tendens om het referendum te bepleiten. Partijen die in de regering zitten of een leidinggevende positie bekleden vertonen een afwijzende tendens.“

In Baden-Württemberg kwam de christen-democratische CDU na de Tweede Wereldoorlog in de oppositie terecht. Toen in 1952-1953 de grondwet voor deze Duitse deelstaat werd opgesteld, bepleitte de CDU de invoering van het referendum. De toenmalige meerderheid, waarvan de socialistische SPD de belangrijkste partner was, verzette zich ech-

ter tegen het referendum. In 1972 was de situatie anders: Baden-Württemberg werd nu geregeerd door een coalitie van christen-democraten en liberalen. Toen een grondwetswijziging in het vooruitzicht werd gesteld, nam de SPD het initiatief om ook het referendum in te voeren. Er kwam nu heftig verzet van de CDU. Er ontstond een merkwaardige situatie, waarbij SPD en CDU zich konden beroepen op de standpunten die de opponent twintig jaar vroeger had ingenomen. Het resultaat was een compromis: het referendum werd in principe ingevoerd, maar met een gigantische drempel. Om een referendum te verkrijgen moet één zesde van de kiesgerechtigden uit Baden-Württemberg zich binnen een termijn van twee weken ten gemeentehuize als indiener laten inschrijven. Uiteraard kwamen in de decennia daarop geen referenda tot stand. In 1994 schreef een burgergroep heel beleefd: „Helaas kan men zich bij deze wisseling van standpunten niet van de indruk ontdoen dat de houding ten opzichte van de volksstemming bij de partijen vooral ervan leek af te hangen of men de kwestie vanuit de regering of vanuit de oppositie bekeek.“ (*Stuttgarter Memorandum*, 1994, p. 23)

Niet alleen de verdeling tussen oppositie en regerende partijen speelt een rol. Bij het hierboven genoemde Belgische opinie-onderzoek van het Instituut voor Plaatselijke Socialistische Actie, uit 1998, bleek verder dat lokale politici met een uitvoerend mandaat (burgemeester en schepenen) nog minder positief ten opzichte van het referendum stonden dan politici met een vertegenwoordigend mandaat (gemeenteraadsleden), ongeacht of deze laatsten hoorden bij de oppositie- dan wel bij de coalitie-partijen. (*De Morgen*, 31 januari 1998)

Overigens is de invoering van directe democratie niet het enige bestuurlijke thema waaromtrent politieke partijen van standpunt plegen te veranderen in functie van hun machtsdeelname. Voor beperkte herverkiesbaarheid doet zich hetzelfde verschijnsel voor. Van de Amerikaanse kiezers is ongeveer 75% voorstander van beperkte herverkiesbaarheid. Bij parlementsleden op deelstaatsniveau bleek slechts 18% voorstander, en 76% tegenstander te zijn. Bij professionele lobbyisten verkiest niet minder dan 86% onbeperkte herverkiesbaarheid. Dat is niet verwonderlijk, want beperkte herverkiesbaarheid verwoest het 'old boys'-netwerk dat voor een goede lobbyist zo essentieel is. Eén lobbyist verklaarde zelfs uitdrukkelijk: „Lobbyisten onderschrijven de bewering van de voorstanders van beperkte herverkiesbaarheid: deze maatregel zou de gevestigde banden doorbreken en het zaken doen door de belangengroepen bemoeilijken“ (O'Keefe 1999). In Vlaanderen behoorde het systeem van beperkte herverkiesbaarheid aanvankelijk tot de kerndoctrine van de groene partij Agalev: de partij vond dat mandatarissen slechts eenmaal hun mandaat mochten hernieuwen. Toen puntje bij paaltje kwam en enkele electorale kopstukken door deze maatregel hun posten bedreigd zagen, werd het partijstandpunt snel aangepast.