

7. De referendumsituatie in Nederland en België

Directe democratie in Nederland

door Arjen Nijboer

Tot voor kort was Nederland het enige land in Europa dat nog nooit een nationaal referendum hield. Toch vond vanaf de jaren '90 een klein direct-democratisch springtij op lokaal niveau plaats. Een aanzienlijk aantal gemeenten voerden een lokale referendumverordening in of schreven zelf volksraadplegingen uit. Op landelijk niveau kwam het thema keer op keer – en steeds heviger – terug op de politieke agenda. Er wordt nu voor de derde keer in 10 jaar gepoogd om de Grondwet te wijzigen om bindende, door burgers geïnitieerde referenda in te voeren. De opkomst van nieuwe fortuynistische en rechtse partijen heeft hieraan bijgedragen. In 2005 hield het land zijn eerste volksstemming in 200 jaar over de Europese Grondwet. De weerstand van de gevestigde partijen tegen meer directe democratie blijft groot.

Geschiedenis

In de Germaanse periode – doorgaans gerekend tot ca. 500 na Chr. – waren de noordelijke Nederlanden één van de plaatsen in Europa waar vrije mensen gezamenlijk de beslissingen namen in volksvergaderingen, het 'ding' geheten. Niet alle personen waren hierbij gelijk – het mannelijke hoofd van elke hoeve had toegang tot de ding, waardoor vrouwen en personen die aan de hoeve gebonden waren, waren uitgesloten – maar toch was dit een uitzonderlijke vorm van directe democratie die in een aantal opzichten overeenkwam met die in het oude Athene. De deelnemers in de ding kozen hun rechter, die aan het hoofd van de stam stond, en beslisten over alle zaken van enig belang, inclusief rechtszaken. De (ongeschreven) rechtsregels ontwikkelden de deelnemers in de ding zelf, steeds naar aanleiding van concrete rechtszaken. De lagere politieke eenheden – respectievelijk gouwen en marken of buurschappen – hadden hun eigen ding zodat centralisme vermeden werd. (De Monté ver Loren en Spruijt, 1982, p. 19-27)

Later werd deze vroege vorm van directe democratie vergaand teruggedrongen, o.a. door het feodalisme. Toen echter in de zestiende eeuw het koninklijke absolutisme onttaardde in het zeer centralistische en religieus onderdrukkende bewind van Karel V, kwamen de Nederlanden onder Willem van Oranje in opstand en verklaarden zich officieel onafhankelijk middels het 'Plakkaat van Verlatinge' (1581). De vervolgens ontstane Republiek der Zeven Verenigde Provinciën (1581-1795) was één van de eerste republieken in Europa. (Overigens was dit ongewild, daar de opstandelingen eerst nog enkele jaren zochten naar een buitenlandse monarch die de soevereiniteit over de Nederlanden op zich wilde nemen. Niemand bleek hier echter toe bereid.) De Nederlandse opstand tegen Spanje heeft later voor andere revoluties een voorbeeldrol vervuld. Lucas (1994) haalt substantieel bewijs aan dat het Plakkaat van Verlatinge als een model heeft gefungeerd voor Thomas Jefferson bij het schrijven van de Amerikaanse Declaration of Independence uit 1776: zowel de inhoud als de tekst vertonen grote overeenkomsten en Jefferson bezat een kopie van de Nederlandse onafhankelijkheidsverklaring.

Hoewel de Republiek bij verre na geen democratie was, had zij toch sterk federalistische trekken. Zij was een samenwerkingsverband tussen soevereine steden en provincies. Deze

laatste hadden een hogere autoriteit dan het nationale niveau („stadsrecht gaat voor landsrecht“). Als de Staten-Generaal iets wilden beslissen, moesten de vertegenwoordigers eerst terugreizen naar hun provincies voor overleg. Het 'staats-hoofd', de stadhouder, was een gehuurde figuur met weinig macht. De eerste grondwet hier te lande, de Staatsregeling van 1798 die door de patriotten samen met de binnenvallende Fransen werd ingevoerd, erkende expliciet het principe van volkssoevereiniteit. Deze grondwet werd zelfs ter goedkeuring aan de bevolking voorgelegd in enkele volksstemmingen. Tegelijk met het principe van volkssoevereiniteit, voerden de Fransen echter ook de nationale eenheidsstaat in en, na de onttaarding van de Franse revolutie, de monarchie: het Koninkrijk Holland van 1806.

Na de nederlaag van de Fransen, slaagde een Oranje (geen nazaat van Willem van Oranje, daar diens lijn uitgestorven was, maar van zijn broer) erin van Groot-Britannië terug te keren naar Nederland en zichzelf tot koning Willem I te proclameren. Dit kon grotendeels slechts gebeuren omdat de Europese grootmachten, verenigd in het Concert van Wenen, een sterke monarchie wilden ten noorden van Frankrijk, dat als dam tegen eventuele nieuwe revolutionaire aspiraties van de Fransen kon dienen. De Nederlandse bevolking werd niet geraadpleegd.

In dit 'Koninkrijk der Nederlanden' (1814-nu) werden diverse burgerlijke verworvenheden teruggedroefd. Van de Fransen nam Willem I de negatieve elementen over: de centrale eenheidsstaat en de monarchie. Daarentegen werden de vooruitstrevende elementen – met als belangrijkste het principe van de volkssoevereiniteit – onder het tapijt geveegd. Sindsdien is Nederland een eenheidsstaat, waarbij wetten altijd voorrang hebben boven provinciale en gemeentelijke verordeningen. De nationale overheid bepaalt welke bevoegdheden naar provincies en gemeenten gedelegeerd worden en wanneer zij die weer terugneemt. Er staat nergens op enigerlei wijze in de Grondwet vermeldt dat de bevolking de baas is in Nederland; begrippen als 'democratie' of 'volkssoevereiniteit' komen nergens voor. Integendeel, de Provinciewet en de Gemeentewet verplichten de „volksvertegenwoordigers“ om „zonder last en ruggespraak“ te beslissen; zij mogen zich kortom in hun beslissingen niets aantrekken van hun achterban. Volgens historici is de achterliggende reden dat men het toenemend onwerkbaar vond om provinciale vertegenwoordigers steeds naar hun provincies terug te sturen voor beslissingen; men wilde een effectief, krachtig landsbestuur. Maar in onze tijd werken deze, en andere, principes, effectief tegen de ontwikkeling van de democratie. Het wordt nu bijvoorbeeld gebruikt om de invoering van referendumrechten te blokkeren.

Dezelfde remmende werking geldt voor andere beginselen die destijds als een (democratische) vernieuwing werden ingevoerd. Het principe dat de rechter geen wetten buiten werking kan stellen wegens strijdigheid met de Grondwet (art. 120 Grondwet), is destijds ingevoerd om de soevereiniteit van het parlement als vertegenwoordiging van de bevolking veilig te stellen. Maar in een tijd waarin parlement en bevolking steeds

meer tegenover elkaar komen te staan, gaat dit niet op. Het parlement kan desgewenst alle burgerlijke grondrechten en vrijheden aan haar laars lappen, want het parlement bepaalt of het parlement zich aan de grondwet gehouden heeft. Zo garandeert de Grondwet (art. 23) vrijheid van onderwijs, maar is deze vrijheid via parlementaire wetgeving en departementaal beleid grotendeels uitgehold. Een derde voorbeeld is de benodigde meerderheid in twee opeenvolgende parlementen voor grondwetswijzigingen: de grondwet kan alleen gewijzigd worden indien een parlamentsmeerderheid deze goedkeurt, er verkiezingen plaatsvinden en vervolgens een (ditmaal tweederde) meerderheid de grondwetswijziging bekrachtigt. Thorbecke (die zeer gekant was tegen het principe van politieke partijen) heeft dit principe ingevoerd om ervoor te zorgen dat de bevolking zich altijd kon uitspreken over grondwetswijzigingen. De tussentijdse verkiezing zou alleen over de grondwetswijziging moeten gaan en daarmee als een soort van thematische volksraadpleging moeten fungeren. Maar sinds 1922 laat men de tussentijdse verkiezingen „listig“ (aldus VVD-politicus Patrick van Schie) samenvallen met de algemene verkiezingen en gaat de grondwetswijziging ten onder in het overige campagneveld. Maar door deze gang van zaken is het wel uiterst moeilijk geworden om (democratische) vernieuwingen door te voeren: voor enigszins vèrgaande grondwetswijzigingen is zo'n zwaar gekwalificeerde meerderheid haast niet te vinden.

Wetten van de direct gekozen Tweede Kamer kunnen eenvoudig worden tegengehouden door de niet direct verkozen Eerste Kamer, traditioneel het machtsbolwerk van de adel (aanvankelijk werden de Eerste Kamerleden benoemd door koning Willem I, later door de Provinciale Staten). De koning(in) is officieel hoofd van de regering en heeft tot de dag van vandaag aanzienlijke bevoegdheden, specifiek rondom de formatie van nieuwe kabinetten en bij de goedkeuring van wetten en politieke benoemingen. De invoering van een parlement en een aanvankelijk zeer beperkt kiesrecht onder leiding van Thorbecke veranderde niets aan de positie van de koning(in) als hoofd van de regering, aan de centralistische organisatie van de staat of aan de bepaling dat nationale politici soeverein tegenover de bevolking dienen te opereren. Teneinde een nuchter inzicht in deze zaken te belemmeren, is Thorbecke inmiddels voorzien van een sacraal aureool van 'tweede Vader des Vaderlands'.

Referendumvoorstellen

Niettemin is het debat over invoering van het referendum al meer dan 100 jaar oud. Zoals in veel andere Europese landen, was de invoering van „directe wetgeving door het volk“ aan het einde van de 19e eeuw een belangrijke eis van de arbeidersbeweging. In Nederland was het een van de eerste eisen van de Sociaal-Democratische Bond (SDB, programma van 1882) en de Sociaal-Democratische Arbeiders Partij (SDAP, programma van 1895).

In 1903 debatteerde de Tweede-Kamer voor het eerst over het referendum op initiatief van SDAP-leider Troelstra. Het voorstel was om de Eerste Kamer te vervangen voor een correctief referendum na de indiening van 50.000 handtekeningen. Na het debat bleek dat het voorstel alleen door de SDAP werd gesteund en het werd niet ter stemming gebracht. Overigens was de SDAP aanvankelijk ook als enige voorstander van invoering van het algemene kiesrecht voor mannen (ingesteld in 1917). De christen-democraten en liberalen waren tegen. Omdat de socialisten beloofden voor de bekostiging van bijzonder onderwijs te stemmen, stemden de christen-democraten in ruil voor het algemeen kiesrecht voor mannen.

Naar aanleiding van de sociale onrust in 1918 kwam het referendum opnieuw ter sprake. Een staatscommissie werd ingesteld om het te onderzoeken. Zij voelde uiteindelijk alleen voor de mogelijkheid van een referendum bij grondwetswijzigingen en bij beslissingen over de staatsvorm. De regering, bestaande uit de christelijke partijen ARP, CHU en RKSP, nam het voorstel over maar hun Kamerfracties stemden tegen. Ook de SDAP, die na de invoering van het kiesrecht voor mannelijke arbeiders merkte dat lang niet alle arbeiders voor de plannen van de SDAP te porren waren, stemde nu plotseling tegen. Alleen een paar liberalen stemden voor.

In 1946 werd in de Tweede Kamer een regeling voorgesteld voor een „indirect referendum“. De definitieve beslissing over een grondwetswijziging zou genomen moeten worden door een speciale Kamer die direct gekozen zou moeten worden. Wederom stemt een meerderheid van christelijke partijen en een deel van de PvdA (voorheen SDAP) tegen het voorstel.

In 1951 krijgt het „indirecte referendum“ opnieuw een kans. Een staatscommissie, belast met het onderzoek naar herziening van de grondwet, stelt voor de mogelijkheid van zo'n referendum in de grondwet op te nemen. De regering, bestaande uit KVP (voorheen RKSP), CHU, PvdA en VVD) neemt dit voorstel over. In 1952 wordt het wetsontwerp echter door een meerderheid van onder meer de christelijke partijen en de VVD verworpen. De Kamerfracties zijn echter niet unaniem. Belangrijke politici als Romme (KVP), Klomp (KVP) en Oud (VVD) stemmen voor.

In 1966 wordt met D66 een partij opgericht die „staatsrechtelijke verandering“ hoog op de agenda heeft. Enkele zeer beperkte referendumvoorstellen doet zij echter pas in de jaren '80; in het begin beperkt D66 zich tot de gekozen burgemeester en staatshoofd, en een districtenstelsel.

In 1967 wordt opnieuw een staatscommissie ingesteld die zich moet buigen over over het correctief referendum (een referendum waarmee burgers een wet kunnen tegenhouden). In 1971 spreekt de commissie zich in meerderheid uit tegen het correctief referendum.

In 1974 dient Kamerlid Erik Jurgens van de PPR (later overgestapt naar de PvdA) een wetsvoorstel in voor invoering van het correctief referendum. Dit haalde eveneens geen meerderheid.

Op 4 juni 1981 diende het 'Nationaal Comité Referendum: Ja' een petitie in bij de Tweede Kamer. Daarin wordt gevraagd om invoering van het referendum bij zaken van groot nationaal belang. Deze petitie vormt aanleiding voor twee Kamerleden om de regering te vragen het referendum opnieuw te onderzoeken. De minister van Binnenlandse Zaken, Van Thijn (PvdA) stelde in 1982 een staatscommissie onder leiding van oud-premier Biesheuvel (ARP) in. De commissie-Biesheuvel doet voor het eerst een omvattend onderzoek naar het referendum, inclusief voor- en tegenargumenten en buitenlandse precedënten. In 1985 adviseert zij unaniem in haar eindrapport 'Relatie Kiezers-Beleidsvorming' niet alleen de invoering van het correctief referendum maar ook het volksinitiatief (een stemming over een nieuw, door burgers aangedragen onderwerp). Voor beide zou de handtekening 300.000 moeten zijn – hoog maar niet onhaalbaar. Minder positief is dat de Commissie-Biesheuvel tegelijk ook een wantoestand als de opkomstdrempel (het quorum) vestigde. Hier heeft de Nederlandse referendumpraktijk tot op

de dag van vandaag ernstige hinder van. Het voorstel wordt niet overgenomen door het kabinet-Lubbers. In de Tweede Kamer worden het correctief referendum en het volksinitiatief in twee moties in stemming gebracht. In 1989 stemmen PvdA, PSP, PPR en D66 voor het correctief referendum en PvdA, PSP en PPR voor het volksinitiatief. D66 stemt tegen het volksinitiatief.

Het correctief referendum komt opnieuw ter sprake in 1992. De Commissie-De Koning wordt ingesteld die onder meer dit referendum opnieuw moet onderzoeken. Aangezien de Commissie-Biesheuvel alle argumenten al op een rij heeft gezet, doet zij weinig meer dan een herhaling van zetten. In 1993 adviseert de commissie in meerderheid voor het correctief referendum. Zij is niet unaniem; o.a. haar voorzitter Jan de Koning (CDA) is tegen.

Vanaf 1994 werden de pogingen om het referendum in te voeren een stuk serieuzer. In dat jaar behaalde D66 een grote verkiezingsoverwinning en werd er voor het eerst sinds mensenheugenis een regering zonder christendemocraten gevormd. Dit Paarse kabinet nam in het regeerakkoord de invoering van een bindend, correctief referendum op waarmee burgers door het parlement aangenomen wetten konden tegenhouden. In 1995 kwam in het parlement ook de invoering van het volksinitiatief ter sprake, waar PvdA, GroenLinks en SP voor stemden, maar een meerderheid van D66 (die haar pijlen richt op het correctieve referendum) en de andere partijen tegen. Onder invloed van regeringspartner VVD werden vervolgens de drempels voor het correctieve referendum echter zeer hoog opgetrokken: 600.000 kiezers moesten binnen 6 weken tekenen voor het referendum, een wet kon alleen worden verworpen door een meerderheid die tegelijk 30 procent van hele kiezerskorps omvatte, en belangrijke onderwerpen als de begroting, grondwetswijzigingen en het koningshuis waren uitgesloten. Op lokaal niveau waren alleen besluiten toegestaan die „algemeen verbindende voorschriften“ (lees: verordeningen) inhouden, terwijl inmiddels uit onderzoek van het Referendum Platform (Nijeboer, 2005a) is gebleken dat in ruim 90 procent van de gevallen waarin op lokaal niveau voor een referendum geageerd wordt, dit een individueel besluit betreft. „Ieder onderwerp van enig gewicht is uitgesloten, daar komt het op neer. Het is duidelijk dat de grote partijen weinig enthousiast zijn. Op nationaal niveau zijn ze er in ieder geval in geslaagd het referendum tot een bijna tadeloos instrument te maken“, concludeerde de Leidse politicoloog en referendumdeskundige Joop van Holsteyn (geciteerd in Zwaap en Meeusen, 1997).

Bij de uiteindelijke stemming in mei 1999 in de Eerste Kamer kwamen de voorstanders één stem tekort. Omdat één senator van de regeringspartij VVD tegen had gestemd – Wiegel – brak het kabinet. Deze werd gelijmd doordat D66 de belofte kreeg dat de grondwetswijziging opnieuw zou worden ingediend en er in de tussentijd via gewone wet een niet-bindend referendum zou worden ingevoerd, als overbrugging tot aan de Grondwetswijziging. Dit werd de Tijdelijke Referendumwet die van begin 2002 tot eind 2004 bestond. Afgezien van enkele lokale referenda kon de wet wegens de torenhoge drempels niet worden gebruikt.

Inmiddels is de derde poging gaande om de grondwet te wijzigen. PvdA-Kamerlid Dubbelboer (mede-oprichter van het Referendum Platform) en collega's van GroenLinks en D66 hebben een grondwetswijziging opgesteld die een bindend correctief referendum mogelijk maakt over wetten en een aantal besluiten op provinciaal en gemeentelijk niveau. Deze zal

echter niet voor de verkiezingen van november 2006 worden ingediend. Veel elementen in deze regeling zullen later door uitvoeringswetgeving moeten worden ingevuld; de reden hiervoor is dat het in Nederland bijzonder moeilijk is de grondwet te wijzigen. Tegelijk is ook een wetsvoorstel voor een niet-bindend correctief referendum opgesteld, die zonder grondwetswijziging en dus met een gewone meerderheid kan worden aangenomen. Voor het succes van de grondwetswijziging zal de rol van de VVD cruciaal zijn. CDA en SGP volharden in hun tegenstand; de ChristenUnie, de nieuwe rechts-populisten en de progressieve partijen zijn voor. De VVD is echter nodig om hen aan een tweederde meerderheid te helpen. Het nieuwe verkiezingsprogramma van de VVD zegt (wederom) niets over referenda (zie de bijlage met partijstandpunten).

Lokale referenda

Intussen was er op lokaal niveau vanaf 1990 sprake van een klein direct-democratisch springtij. In tegenstelling tot het provinciale en nationale niveau, waar sinds het einde van de Napoleontische tijd nog nooit een nationaal referendum gehouden werd, werden sinds 1912 af en toe volksraadplegingen gehouden. Een meerderheid daarvan waren plebiscieten – niet-bindende stemmingen die geïnitieerd werden door de overheid – over gemeentelijke herindelingen (waarover in onze monolithische eenheidsstaat de nationale overheid beslist!).

In 1989 plaatste D66-leider Hans van Mierlo het referendum opnieuw op de agenda in relatie tot de „kloof tussen politiek en burger“. Toen in hetzelfde jaar de opkomst bij de gemeentelijke verkiezingen daalde van 73 procent in 1986 naar 62 procent – en de kranten naar aanleiding van de val van de Muur vol stonden met verhalen over „het einde van de ideologieën“ – sloeg de paniek in veel gemeenten toe en voerden velen lokale verordeningen in waarmee niet-bindende referenda over besluiten van het gemeentebestuur mogelijk werden; zowel plebiscieten als door burgers geïnitieerde referenda. Van 1991 tot nu voerden zo'n 60 van de (toen) ruim 500 gemeenten zo'n referendumverordening in. Het Referendum Platform heeft gegevens over ruim 100 lokale referenda vanaf 1912. Het eerste door burgers geïnitieerde referendum werd volgens deze gegevens gehouden in 1995 in Leiden.

Zoals opgemerkt, verbiedt de Nederlandse wet dat verkozenen beslissingsbevoegdheid uit handen geven aan burgers. „Als we naar het Nederlandse referendumdebat kijken, kunnen we concluderen dat één principe steeds de uitkomst heeft bepaald. Het referendum wordt gezien als een bedreiging voor het primaat van het representatieve stelsel“ (Van Holsteyn, 1996: 128). Daarom hield het Ministerie van Binnenlandse Zaken deze anarchistische toestanden op gemeentelijk vlak als een havik in de gaten. De gemeentelijke referendumverordeningen waren zo ingericht dat gemeentebesturen altijd een referendumverzoek konden afwijzen en de uitkomst van een gehouden referendum konden negeren. De referenda mochten formeel niet bindend zijn. Maar omdat gemeentebesturen in de praktijk een uitkomst niet echt konden negeren, werden ook nog eens minimale deelnamepercentages ingesteld. Daarnaast werden in vrijwel alle gemeentelijke verordeningen onderwerpen als de gemeentelijke lasten, de begroting, salarissen van politici (sic) en 'kwetsbare groepen' (prostituees, asielzoekers, ...) uitgesloten van referenda. Toen de gemeente Amsterdam in 1995 een nieuwe referendumverordeningen aannam, werd deze door het Ministerie van Binnenlandse Zaken vernietigd omdat deze te weinig ruimte zou laten aan het gemeentebestuur om referendumverzoek

ken af te wijzen. Alle gemeenten ontvingen van het Ministerie een circulaire om hen nog eens te waarschuwen geen harde beslissingsbevoegdheden aan burgers te geven. In feite komt dit neer op een fundamenteel en consistent verzet van de politieke elite tegen het grondprincipe van de democratie: volkssoevereiniteit. Nederland is een verlicht landje en overall zijn procedures voor „inspraak“ en „participatie“. Maar de beslissingen worden aan het einde altijd genomen door een morele elite van Prinsen-Filosofen.

Een bijzonder systeem werd in 2004 in Amsterdam ingevoerd. Voor dit systeem was vanuit het Referendum Platform de ‘Amsterdams Initiatief’-campagne opgezet. Circa 1000 Amsterdammers kunnen een onderwerp in de gemeenteraad inbrengen. Neemt deze het over, dan is iedereen blij en eindigt het initiatief. Wijst de raad het echter af, dan kunnen de initiatiefnemers een hogere handtekeningdrempel van circa 25.000 halen en komt er een referendum over hun voorstel. De gemeenteraad kan hier een tegenvoorstel naast zetten, waardoor er een meerkeuzereferendum met 3 opties ontstaat: de status quo, het burgervoorstel of het tegenvoorstel van de raad. Via het systeem van „dubbel ja“ uit Zwitserland ontstaat er altijd een absolute meerderheid voor één van de drie opties.

Nieuwe populisten en directe democratie

Intussen rommelde het in de politiek. De opkomst van lokale partijen en later van Pim Fortuyn liet zien dat er toenemende onvrede onder de bevolking over het politieke bedrijf was opgehoopt. Pim Fortuyn voerde campagne onder de slogan „Het land teruggeven aan de burger“, maar wie verwacht dat dat directe democratie impliceerde, komt bedrogen uit (zie kader over partijstandpunten).

Bij de verkiezingen kwam Fortuyn's LPF met 26 zetels in de Tweede Kamer en kon meteen deelnemen aan de regering. De hoon van de oppositie was groot toen LPF-leider Mat Herben bekendmaakte dat zijn partij akkoord was gegaan met het niet steunen van de Grondwetswijziging voor een correctief referendum uit Paars I en het laten verlopen van de Tijdelijke Referendumwet. De laatste had notabene nog verlengd kunnen worden door een wisselmeerderheid van de LPF met de progressieve oppositiepartijen. We hadden dit wel kunnen krijgen, maar hebben voor iets anders gekozen, aldus Herben, en als we het beleid voortaan beter uitleggen zijn referenda ook helemaal niet nodig. Na de daarop volgende felle kritiek kondigde de LPF geheel in de stijl van haar vermoorde leider aan vaker plebiscieten te willen houden, bijvoorbeeld over de EU-uitbreiding en kernenergie. Wij willen hier verder niets tegen ‘fortuynistische’ partijen inbrengen, maar het is een feit dat veel populistische partijen in diverse Europese landen nauwelijks oog hebben voor authentieke directe democratie, waarbij burgers door handtekeningeninzameling referenda kunnen afdwingen, maar zich hooguit interesseren voor ‘pro-hegemoniale’ niet-bindende volksstemmingen die door de regerende meerderheid worden uitgeschreven en die door haar achteraf naar believen kan worden geïnterpreteerd. Zoals in hoofdstuk 6 is aangetoond, worden dergelijke stemmingen doorgaans gebruikt door regeringen om een bijzondere legitimatie voor hun eigen beleidsdoelen te creëren en hebben ze niets te maken met authentieke directe democratie.

Door de aanhoudende ruzies binnen de LPF trok CDA-leider Verhagen al na 87 dagen de stekker uit het kabinet en na de daarop volgende verkiezingen kwam de LPF met slechts 8 zetels in de oppositie terecht. Ze veranderde vervolgens als-

nog in een warme voorstander van door burgers geïnitieerde referenda, maar het was al te laat. Het sterk verkleinde D66 mocht de VVD-CDA-coalitie aan een meerderheid helpen, maar was te zwak om op dit punt eisen te stellen en was daarbij zodanig murw van alle mislukkingen op referendumgebied dat ze zich ging richten op de gekozen burgemeester en een ander kiesstelsel. Op deze punten kreeg ze uiteindelijk ook niets voor elkaar.

Het referendum over de Europese Grondwet

Deels onder druk van de fortuynisten kwam het wel tot een referendum over de Europese grondwet. Onder meer GroenLinks had in 1992, bij het Verdrag van Maastricht, en 1997, bij het Verdrag van Amsterdam, al gepleit voor een referendum. In oktober en november 2002, vlak voor de definitieve besluitvorming daarover, ontstond in de Tweede Kamer vrij plotseling een debat over een referendum over de EU-uitbreiding. Het lijkt paradoxaal dat (evenals bij de Europese Grondwet) de vraag om een referendum vooral kwam van de progressieve partijen die zelf voorstander waren van die uitbreiding. Zonder referendum zou de EU-uitbreiding zeker doorgaan terwijl er met referendum kans was op een blokkering daarvan. Het lijkt er echter op dat de progressieve partijen met name wilde laten zien dat zij de bevolking serieus namen en haar geen EU-uitbreiding door de strot wilden duwen. Een motie die vroeg om een regeringsonderzoek naar de haalbaarheid van zo'n referendum kreeg een meerderheid. Toen de regering in dat onderzoek vervolgens stelde dat een referendum naar vertraging van de EU-uitbreiding zou leiden, trok de PvdA – de belangrijkste van de referendumvoorstanders – haar voorstel in. Zoals zo vaak met dergelijke verstrekkende Europese besluiten werd men op het laatste moment wakker om te concluderen dat het voor een referendum helaas te laat was. Tegelijk werd echter het voorstel gedaan om (dan maar) een referendum over de Europese Grondwet te houden.

Begin 2003 werd vanuit het Referendum Platform de Europese Referendum Campagne gestart om zo'n referendum te krijgen. Er werd een petitie gelanceerd, persberichten verstuurd en er werd contact gezocht met politieke partijen. Samen met hen werd een concept wetsvoorstel geschreven dat door PvdA, GroenLinks en D66 in mei werd ingediend. PvdA, GroenLinks, D66, SP en LPF bleken bij de start voor te willen stemmen. Toen NRC Handelsblad vervolgens bij VVD-leider Van Aartsen informeerde naar zijn standpunt, verklaarde deze hierover een open dialoog binnen de VVD te willen. Na aantal maanden hevige, maar grotendeels intern gebleven debat binnen de VVD bleek Van Aartsen – een principieel voorstander van door burgers geïnitieerde referenda – het pleit gewonnen te hebben. Daar echter ook al vroeg bleek dat de ChristenUnie ook mogelijk voor zou stemmen, redeneerden de media dat er hoe dan ook aanzienlijke kans was op een referendum over de Europese Grondwet en het thema keerde steeds opnieuw terug in de krantenkoppen.

Op 1 juni 2006 werd het referendum gehouden. Met een onverwacht hoge opkomst van 63,3 procent stemde 61,6 procent tegen goedkeuring van de Europese Grondwet. Dit leidde tot een schokgolf in de Nederlandse politiek. 85 Procent van het parlement had zich immers voor de Europese grondwet uitgesproken. De ene na de andere politicus verklaarde zich fervent voorstander van referenda. „De aanhang in de Tweede Kamer voor referenda is nu onvoorstelbaar gegroeid“, zei GroenLinks-leider Halsema. „Niet de politiek, maar de burger moet bepalen waar het volgende referendum

over gaat“, zei PvdA-leider Bos. D66-leider Dittrich zei vlak voor het referendum, toen een ‘nee’ al duidelijk was: „Hoe de uitslag ook uitvalt, wij zijn voor discussies op straat en willen mensen meer te zeggen geven.“ Er kwam ook bijval uit onverwachte hoek. Minister Zalm van Financiën (VVD) was altijd een tegenstander van referenda „maar ik ben toch wel een beetje bekeerde, want zo’n referendum geeft aanleiding mensen heel nauw bij het debat te betrekken“, aldus Zalm. Premier Balkenende (CDA) zei dat hij „elk geval niet negatiever“ was gaan denken over referenda. (Financieele Dagblad, 2 juni 2005; Trouw, 3 juni 2005; NRC Handelsblad, 2 juni 2005; Volkskrant, 25 mei 2005). (Zie voor een analyse van het referendum Nijboer, 2005b en 2005c.)

Beweging voor meer directe democratie

In 2000 is het Referendum Platform opgericht. Zij streeft naar invoering van directe democratie in Nederland. Zij voert campagnes voor invoering van referenda en volksinitiatieven, volgt de overheid kritisch, ondersteunen burgers die referenda willen organiseren, geven publicaties uit en organiseren bijeenkomsten.

De belangrijkste campagnes waren:

- Campagne voor verbetering van de Tijdelijke Referendumwet (2001-2002). Hierdoor werden o.a. de handtekeningdrempel verlaagd en goede, bestaande referendumverordeningen in gemeenten overeind gehouden.
- Amsterdams Initiatief-campagne voor invoering van een nieuw referendumsysteem in Amsterdam waardoor referenda over door burgers aangedragen onderwerpen mogelijk zijn (2002-2004). Dit systeem is in 2004 van start gegaan. Meer informatie op www.amsterdamsinitiatief.nl
- Europese Referendum Campagne voor een referendum over de Europese Grondwet (2003-2005). Dit referendum is zoals bekend gehouden in juni 2005.
- Campagne voor het Europees Burgerinitiatief (2006-). Hiermee kunnen burgers onderwerpen direct op de EU-agenda zetten. Een Europawijde campagne in samenwerking met vele buitenlandse ngo's.

Het Referendum Platform werft vrijwilligers en leden/donateurs om te bouwen aan een brede, actieve beweging voor meer directe democratie in Nederland. Meer informatie: www.referendumplatform.nl.

Bijlage: partijstandpunten anno 2007

CDA

Samen met de SGP veranderde het CDA resp. de partijen waar zij uit is opgebouwd nooit van mening. Zij is principieel tegen elke vorm van directe democratie. Zij brengt het zelden ter sprake maar in doorwrochte studies wijzen CDA-denkers de volkssoevereiniteit principieel af. Met uitzondering van de periode 1994-2002 waren de christendemocraten sinds 1917 de spil van de regeringscoalitie en kon als zodanig het referendum steeds blokkeren. Het verkiezingsprogramma 2006 stelt onomwonden dat de partij tegen referenda is omdat deze onduidelijkheid scheppen over het vervolgtraject (waarmee bedoeld wordt dat het CDA zich niet kan indenken dat politici referendumuitkomsten echt zullen accepteren) en dat na een besluit niemand ter verantwoording geroepen kan worden (zie voor dit punt hoofdstuk 6).

PvdA

Is sinds de jaren '80 weer geleidelijk voorstander van referenda geworden. Intern zijn veel bestuurders echter tegen.

Onder de Paarse kabinetten stemde ze nogal aarzelend voor invoering van het correctief referendum en het volksinitiatief. Onder Wouter Bos is deze pro-referendumlijn een stuk steviger ingezet. Het verkiezingsprogramma 2006 stelt dat er geen tweede referendum over dezelfde Europese grondwet zal worden gehouden, en dat elke nieuwe verdragstekst ook door een referendum goedgekeurd moet worden. Anderzijds spreekt dit verkiezingsprogramma zich, net als eerdere, alleen uit voor het correctief referendum en zwijgt zij over het volksinitiatief, hoewel zij dus in de jaren '90 daar al voor stemde. Op het PvdA-congres van oktober 2006 is een motie aangenomen om de spoedige volksraadpleging over de EU-toetreding van Turkije, voorgesteld door Geert Wilders, te steunen.

VVD

Is intern verdeeld. De paar keer dat het referendum op partijcongressen aan de orde komt, stemt circa een derde van de congressangere (blijkens SCP-onderzoek is onder de VVD-kiezers een grote meerderheid voor). Het referendum is enkele keren opgenomen geweest in VVD-manifesten en programma's en verdween later weer. Veel VVD-politici hebben problemen met referenda. Onder Paars ging zij uit coalitiebelang akkoord met de opname van het correctief referendum, maar zij eiste wel dat er torenhoge drempels werden opgenomen waardoor het instrument in de praktijk niets voorstelde. Onder leiding van de toenmalige leider Van Aartsen, en onder druk van de populistische partijen die voor het eerst concurrentie bieden op de rechterflank, ging de VVD akkoord met een eenmalige volksraadpleging over de Europese Grondwet. Verder sprak het Liberaal Manifest zich in het algemeen voor 'referenda' uit (het was onduidelijk of men plebiscieten dan wel door burgers geïnitieerde referenda bedoelde). De VVD verklaarde zich akkoord met een volksraadpleging over de EU-toetreding van Turkije, maar wil dat deze pas gehouden wordt als de toetredingsonderhandelingen zijn afgerond (wat nog tot 2016 zou duren). Het is onduidelijk of deze ontwikkeling naar meer directe democratie binnen de VVD zich zal doorzetten. De VVD is cruciaal voor het verkrijgen van een tweederde meerderheid om de grondwet te wijzigen, daar het CDA niet snel van standpunt zal veranderen en de andere partijen (nu) te klein zijn.

SP

De SP hinkt qua directe democratie op twee gedachten. Enerzijds wil het verkiezingsprogramma 2006 het correctief referendum invoeren. Daarnaast wil ze het 'terugroepreferendum' invoeren (waarmee de regering tussentijds tot aftreden gedwongen kan worden) en de subsidie aan politieke partijen verminderen. Deze beide voorstellen kunnen, behalve als principiële stellingnames, ook begrepen worden als verlicht eigenbelang van de SP, die in de afgelopen periode zelf als enige partij meer leden kreeg en als oppositiepartij te maken had met een zeer impopulair rechts kabinet). Anderzijds heeft ze de neiging om de staat op een voetstuk te plaatsen: ze claimt onderzoeken (helaas zonder bronvermelding) dat de overgrote meerderheid van de Nederlanders gelukkig is met „onze parlementaire democratie“. Verder dienen burgers zich betrokken te tonen en moeten scholen verplicht worden tot het „aanleren van democratische vaardigheden“. Dat is weer de klassieke top-down benadering die men ook bij CDA en SGP vindt. Het standpunt pro volksinitiatief dat nog in het vorige verkiezingsprogramma te vinden was, is uit dit programma verdwenen. (Men spreekt wel van „volksinitiatief“ maar hierbij bedoelt men slechts dat correctieve referenda door burgers aangevraagd worden.) De SP steunt het voorstel van Kamerlid Geert Wilders voor een spoedige volksraadpleging over de EU-toetreding van Turkije.

GroenLinks

Het verkiezingsprogramma spreekt zich uit voor invoering van het correctief referendum. Het pleidooi voor het volksinitiatief, dat nog in het vorige verkiezingsprogramma stond, is verdwenen. Nieuw is dat zij wil dat burgers zich kunnen uitspreken over de samenstelling van regerende coalities; ze zegt niet hoe dat zou moeten. Daarnaast wil zij meer referenda over Europese onderwerpen en de invoering van het Europees Burgerinitiatief. Zij spreekt zich uit voor een „bij voorkeur“ Europawijd referendum over een nieuw EU-verdrag, als dat er komt. Dit standpunt voor een Europawijd referendum vindt men vaak bij pro-Europese partijen die het niet leuk vinden dat elk land soeverein is; zij willen dat de kiezers in EU-lidstaten als één electoraat gezien worden waarbij een ‘nee’ in individuele landen dus genegeerd kan worden. Dit is juridisch gezien nog onmogelijk en vanuit democratisch oogpunt ongewenst, want de lidstaten hebben deze soevereiniteit nooit overgedragen aan de EU. GroenLinks steunt het voorstel van Kamerlid Geert Wilders voor een spoedige volksraadpleging over de EU-toetreding van Turkije.

D66

Het is niet waar dat de partij al sinds haar oprichting voor het referendum is. Dit standpunt ontstond pas in de jaren '80 en was lange tijd uiterst voorzichtig. Lange tijd beperkte D66 zich tot het correctieve referendum. In het verkiezingsprogramma 2002 sprak D66 zich het radicaalst van alle partijen uit: voor zowel het correctieve referendum als het volksinitiatief, met lage handtekeningdrempels en zonder opkomstdrempels. In het programma 2006 staan minder details maar men spreekt zich uit voor correctieve referenda op alle niveau's: van buurt tot Europees niveau. Ook wil ze de invoering van het volksinitiatief en de invoering van een verplicht referendum voor bepaalde grondwetswijzigingen (die in de plaats komt van de tweede lezing na verkiezingen, die grondwetswijzigingen in Nederland enorm bemoeilijkt). Dubieuzer is dat D66 zich (net als b.v. de SP) ook voor plebiscieten uitsprekt – volksstemmingen ‘van bovenaf’ die door de regerende meerderheid worden uitgeschreven. Dat geldt ook (hoewel in mindere mate) voor haar idee voor een jaarlijkse peiling waarin de bevolking 3 prioriteiten voor het beleid kan aangeven, die de regering dan moet verwerken in het beleid. Dergelijke instrumenten laten veelal nauwelijks nuances toe, er is een enorme ruimte voor politici om uitslagen naar believen te interpreteren, ze zijn niet bindend, enz.

ChristenUnie

Deze partij ziet de overheid als „een dienaar van God“ en daarom verwerpt ze principieel de volkssoevereiniteit. Ze heeft dan ook altijd tegen voorstellen voor referenda gestemd. Met name binnen de GPV-stroming is men echter niet principieel tegen het correctieve referendum. Dit is geen volkssoevereiniteit, want de verkozenen zijn de enigen die voorstellen op de agenda kunnen zetten, en daarom is er geen bezwaar tegen, argumenteerde GPV-leider Schutte eens. De partij heeft ook overwogen om het eenmalige referendum over de Europese grondwet te steunen, maar dit uiteindelijk niet te doen. In het verkiezingsprogramma 2006 spreekt de ChristenUnie zich nu voor het eerst onomwonden voor het correctief referendum uit. Er wordt wel bij vermeld dat er een voldoende hoge handtekeningdrempel moet zijn en een opkomstdrempel van maar liefst 50 procent. Dat is erg hoog en zal in de praktijk voor problemen zorgen (waaronder boycotacties van referendumtegenstanders). Dit kan ervoor zorgen dat de ChristenUnie straks nog tegen het correctief referendum stemt als de PvdA-D66-GroenLinks-voorstellen daarvoor in de Tweede Kamer worden behandeld.

SGP

De SGP is een uitgesproken theocratische partij en samen met het CDA de enige partij die principieel tegen elke vorm van directe democratie is. De overheid is de „dienaressen Gods“. Waarom burgers van God wel personen mogen kiezen maar geen onderwerpen, blijft onduidelijk, tenzij we in het oog nemen dat de SGP tegen vrijheid is (het verkiezingsprogramma 2006 valt de „dwaze misvatting“ aan dat „ieder mens vrij zou zijn om te doen en te laten wat hij of zij zelf wil“) en een vertegenwoordigend systeem meer onvrij is dan een directe democratie. Het referendum wordt niet met name genoemd in het partijprogramma 2006.

LPF

Zowel Pim Fortuyn als de vroege LPF hadden nauwelijks aandacht voor referenda. In zijn boek „De puinhopen van acht jaar paars“ (2002), dat tevens diende als verkiezingsprogramma, argumenteerde Fortuyn wel een heel hoofdstuk lang dat het openbaar bestuur op de schop moet, met name door veel meer functionarissen direct te laten verkiezen, maar directe beslissingsmogelijkheden voor burgers via referenda of anderszins komen niet in het boek voor. Incidenteel heeft Fortuyn zich eens uitgesproken voor een plebisciet (niet-bindende volksraadpleging van bovenaf) over de Europese integratie, maar door burgers geïnitieerde referenda waren voor hem geen thema. Toen de LPF na de verkiezingen in de coalitie kwam, was één van de te bespreken punten wat de coalitie zou doen met de reeds ingediende grondwetswijziging voor een bindend correctief referendum, evenals de Tijdelijke Referendumwet. De LPF was niet geïnteresseerd om deze te steunen. Na de verkiezingen van januari 2003, waarbij de LPF werd gedecimeerd tot 8 zetels, veranderde de LPF en stemde voortaan voor de voorbijkomende referendumvoorstellen. Van de opvolger van de LPF – ‘Lijst Vijf Fortuyn’ – is geen standpunt bekend.

Partij voor de Vrijheid (Geert Wilders)

In zijn VVD-tijd gold Geert Wilders als tegenstander van referenda. Zijn Partij voor de Vrijheid heeft de koers iets gewijzigd. Het „Verkiezingspamflet 2006“ spreekt zich uit voor „directe democratie“ maar dit wordt vervolgens gespecificeerd als „bindende referenda, te beginnen over Turks lidmaatschap EU, wenselijkheid Euro en Antillen wel of niet in Koninkrijk“. Dat doet – evenals andere stukken van Geert Wilders – vermoeden dat hij met name voor plebiscieten is waarbij hij en de zijnen het onderwerp en de te trekken conclusie uit de stemming bepalen. Dat heeft weinig met directe democratie te maken. Anderzijds kan de Partij voor de Vrijheid het, als partij die „het land wil teruggeven aan de burgers“, nauwelijks verkopen indien zij straks in de Tweede Kamer tegen de invoering van door burgers geïnitieerde referenda stemt. Wij mogen dus aannemen dat zij in de praktijk voor referenda stemt. In september 2005 diende Geert Wilders een initiatiefwet in om een spoedig referendum over de EU-toetreding van Turkije mogelijk te maken.

Conclusie: steeds meer partijen spreken zich uit voor invoering van het referendum. Alleen CDA en SGP verklaren zich tegen. De VVD spreekt zich niet uit. Alle andere willen de invoering van een vorm van referendum op initiatief van burgers. Wat wel opvalt is dat (progressieve) partijen die zich eerder voor het volksinitiatief uitspraken, zich nu beperken tot een correctief referendum. Zijn zij recenter wat banger geworden voor de stem des volks? Tegelijk pleiten diverse verkiezingsprogramma's voor plebiscieten (raadplegende referenda). Dat is zorgelijk want plebiscieten hebben weinig met directe democratie te maken, ze worden door de

regerende meerderheid uitgeschreven over onderwerpen die deze zelf selecteert. Ten tweede valt op dat ook bij referendumvoorstanders het referendumstandpunt veelal is te herleiden tot het eigen belang, namelijk naar de vraag hoe de eigen partij zoveel mogelijk zou kunnen profiteren van een bepaalde vorm van referendum. Ten derde dat veel pro-referendumpartijen zich in vorige programma's nog uitspraken over de voorwaarden (welke onderwerpen, handtekeningen-drempels, opkomstdrempels etc.) en de huidige verkiezingsprogramma's daarover zwijgen. Ten vierde dat de nieuwe populistische partijen, die slogans gebruiken als „het land teruggeven aan de burger“, veel minder geïnteresseerd zijn in directe democratie dan ze suggereren.

België en de directe democratie

door Michaël Bauwens

Net als Nederland kende het gebied dat België op dit moment beslaat vroeger een vrij sterke democratische en gedecentraliseerde traditie. Door bepaalde historische en politieke ontwikkelingen wist die traditie zich echter niet door te zetten in de moderne Belgische staat, en wel integendeel. Hoewel België een nationale volksraadpleging kende tijdens de beruchte Koningskwesie heeft die ervaring –onterecht – veel meer kwaad dan goed gedaan voor de reputatie van de directe democratie. De invoering van lokale volksraadplegingen lijkt het idee van directe democratie op deelstatelijk of nationaal niveau vooralsnog niet te versterken en zelfs over de Europese Grondwet werd geen volksraadpleging georganiseerd.

Voorgeschiedenis

Het huidige grondgebied van België wordt ruwweg gevormd door de vroegere graafschappen Vlaanderen, Henegouwen en Namen, de hertogdommen Brabant en Luxemburg en het prinsbisdom Luik. Vooral het graafschap Vlaanderen, het hertogdom Brabant en het prinsbisdom Luik verdienen vanuit democratisch oogpunt onze aandacht. Door de combinatie van de relatief zwakke feodale heersers met grote, welvarende steden, ontstond er al zeer vroeg een gezond democratisch evenwicht. Hoewel van echte directe democratie zelden sprake was, en evenmin van algemeen stemrecht, was er toch al zeer vroeg sprake van een soort vertegenwoordigend stelsel, het idee van een rechtsstaat en de kiem van wat men een grondwet zou kunnen noemen.

In het graafschap Vlaanderen was de Ledenvergadering het machtigste politieke orgaan, waar vertegenwoordigers van de geestelijkheid, de steden Gent, Brugge en Ieper en het plattelandsdistrict het Brugse Vrije in zetelden. Hoewel er gedurende lange perioden geen algemene 'Grondwet' of 'Charter' werd uitgevaardigd, zoals in Brabant en Luik gebeurde, mag de macht van die Ledenvergadering toch niet worden onderschat. Juist door hun enorme feitelijke politieke macht speelde de afwezigheid van een Grondwet in hun voordeel. De individuele steden verkregen echter wél vrijbrieven waarin hen 'naar aloude gewoonten' bepaalde rechten en vrijheden werden toegekend.

Het hertogdom Brabant had wel een Grondwet-achtig document dat voor het hele grondgebied van toepassing was, of beter gezegd, het had er meerdere, zoals het Charter van Kortenberg, het Waals en het Vlaams Charter en tenslotte de Blijde Inkomst, dat waarschijnlijk het meest bekende

Charter is. Deze Charters legden de instellingen vast waarin de adel en de steden vertegenwoordigd werden en bevatten enkele algemene bepalingen over opvolging, belastingen en rechtspraak. Hoewel het politieke gewicht van die Charters zeker niet mag worden vergeleken met onze huidige grondwetten – zo werd de Blijde Inkomst al een jaar na zijn afkondiging verbroken – werd het toch een sterke gewoonte van alle nieuwe hertogen van Brabant om een Blijde Inkomst af te kondigen, waarna de steden trouw beloofden aan de nieuwe hertog. Die traditie en de rechten die in die Charters werden toegekend, vormden trouwens ook mede de basis van de opstand in de Nederlanden tegen de Spaanse koning Filips II die die aloude rechten met voeten trad.

Ook het prinsbisdom Luik had een vertegenwoordigend stelsel, de zogenaamde 'raad van 22'. Een algemeen kenmerk van al die Charters was de erkenning van 'aloude rechten en gewoonten', het recht van verzet tegen heersers die die rechten niet respecteerden en het inrichten van het vertegenwoordigende orgaan dat moest toezien op het respecteren van die rechten. Zonder meer het democratisch hoogtepunt van het Prinsbisdom Luik en misschien wel de Nederlanden in hun geheel was het stadje Fosses-la-Ville. Niet alleen werden de burgemeesters er rechtstreeks verkozen door de burgers van de stad (de facto de mannelijke gezinshoofden, hoewel vrouwen niet expliciet uitgesloten waren), maar de volledige verzameling burgers besliste ook rechtstreeks over zowat alle belangrijke aangelegenheden. Het stadsbestuur had dus vooral een uitvoerende functie, de wetgevende macht en alle grote beslissingen behoorden toe aan de burgers.

Die aanvankelijk gunstige uitgangspositie in 'Middelieeuws België' kon zich echter niet doorzetten in de moderne tijd. Nadat Koning Filips van Spanje in de 16e eeuw de opstand in de Zuidelijke Nederlanden had neergeslagen bleef het Belgisch grondgebied onder vreemde bezetting. Na de Spaanse jaren kwamen de Oostenrijkers, daarna de Fransen, en van de nederlaag van Napoleon tot de Belgische onafhankelijkheid maakte België deel uit van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden, met de Nederlandse Willem I van Oranje als vorst. Daarvan scheidde de zuidelijke Nederlanden zich in 1830 af en België was geboren.

Het huidige België – volksraadplegingen op het lokale niveau

Er bestaan momenteel geen wettelijke voorzieningen voor om het even welke vorm van directe democratie in België op het niveau van gemeenschappen en gewesten, noch op het federale niveau.

In 1995 werd wel de mogelijkheid ingevoerd om op lokaal vlak, in de gemeenten en provincies, niet-bindende volksraadplegingen te houden (in 1999 werden daarnaast ook volksraadplegingen op districtsniveau mogelijk – districten zijn delen van een gemeente). Hoewel er voordien al sporadisch lokale volksraadplegingen werden gehouden maakte de wettelijke regeling van 1995 het gebruik van de volksraadpleging als politiek instrument veel eenvoudiger en de toename was dan ook navenant. Het politieke belang van gemeenten en provincies is echter zeer gering en de invloed van die lokale volksraadplegingen op het totale politieke leven in België is dan ook zeer klein tot onbestaand. Tot op heden is er nog geen enkele provinciale volksraadpleging gehouden en we zullen ons dan ook op de gemeentelijke volksraadplegingen concentreren.

De wet van 10 april 1995

De federale „Wet tot aanvulling van de nieuwe gemeentewet met bepalingen betreffende de gemeentelijke volksraadpleging“ van 10 april 1995 voorzag in de mogelijkheid van zowel een volksraadpleging op initiatief van de gemeenteraad als op initiatief van de inwoners van de gemeente. De overgrote meerderheid van de sindsdien gehouden volksraadplegingen bleken echter uit te gaan van de bevolking. De wet voorzag in een handtekeningdrempel van 10% van de kiezers van de gemeente voor een ‘verzoek’ tot het houden van een gemeentelijke volksraadpleging. Daarmee was de gemeenteraad verplicht om het punt op de agenda van de gemeenteraad te zetten, maar ze was merkwaardig genoeg, ondanks de hoge handtekeningdrempel, niet verplicht om ook effectief een volksraadpleging te houden. Het ging immers louter om een ‘verzoek’ tot het houden van een – niet bindende – volksraadpleging. Deze bepaling werd later echter gewijzigd zodat een voldoende aantal handtekeningen automatisch tot een volksraadpleging zou leiden.

Naast de hoge handtekeningdrempel was er ook een zeer hoog deelnamequorum. Maar liefst 40% van de kiezers moest een stem uitbrengen om de volksraadpleging geldig te laten verklaren. Werde dat aantal niet gehaald dan werden de stemmen ongeteld vernietigd. Een zo mogelijk even groot obstakel was dat de gemeenteraad de uiteindelijke vraagstelling in de volksraadpleging vaststelde. De oorspronkelijke vraag van de initiatiefnemers mocht dus vrij sterk gewijzigd worden door de politieke meerderheid. Dit zorgde in de praktijk voor de nodige problemen. Tot slot werden ook bepaalde onderwerpen, zoals belastingen, de begroting en het verblijf van vreemdelingen op het gemeentelijk grondgebied uitgesloten als mogelijke onderwerpen.

De wet van 13 mei 1999

Na een eerste ‘boom’ van een tiental lokale volksraadplegingen kwam er een wijziging in de wettelijke regeling van 1995, vooral als reactie op die eerste ervaringen. Een van de vreemdste wijzigingen in deze wet was dat men de handtekeningdrempel niet meer ging berekenen op basis van het aantal kiezers, maar op basis van het aantal inwoners van de gemeente. Dat kwam natuurlijk neer op een verdoken verhoging van die handtekeningdrempel die voordien al zeer zwaar was. Bovendien ging men de handtekeningdrempel diversifiëren – in de praktijk steeds verhogen – naar gelang de grootte van de gemeente. Zo behielden de gemeenten met meer dan 30.000 inwoners de handtekeningdrempel van 10%, al is het vanaf nu dus 10% van de inwoners in plaats van de kiezers. In gemeenten met een inwonersaantal tussen 15.000 en 30.000 inwoners moet men steeds een vast aantal van 3.000 handtekeningen verzamelen, wat dus neerkomt op een drempel variërend van 10% tot 20% van het aantal inwoners. Voor gemeenten met minder dan 15.000 inwoners tenslotte, werd de drempel gelegd op 20% van het aantal inwoners van de gemeente. Dit zijn internationaal gezien zeer hoge percentages.

Blijkbaar was de politieke elite geschrokken van het aantal volksraadplegingen en wilde men door de hogere handtekeningdrempels het aantal volksraadplegingen verminderen. De nieuwe regeling bracht echter ook positieve veranderingen. Zo volgt er vanaf nu automatisch een volksraadpleging zodra het vereiste aantal handtekeningen is behaald. Bovendien werd het hoge deelnamequorum van 40% verlaagd naar de respectievelijke handtekeningdrempels. Om een volksraadpleging geldig te laten verklaren moeten dus minstens evenveel mensen komen stemmen als er handtekeningen waren gezet voor de aanvraag.

Ervaringen

Nagenoeg alle volksraadplegingen gingen over bouwprojecten zoals een parkeervoorziening, bibliotheek, cultureel centrum, afvalverwerking, enz. Door de zeer zwakke modaliteiten van de gemeentelijke volksraadpleging waren de resultaten ook niet altijd even positief. Zo zorgde de mogelijkheid van de gemeenteraad om de vraagstelling zelf te bepalen voor heel wat controversen. Het slechtste voorbeeld was wel de tweede Gentse volksraadpleging in april 1999. De initiatiefnemers hadden een volksraadpleging op het oog over de invoering van gratis openbaar vervoer, maar de politieke meerderheid veranderde dat in een betekenisloze vraag over ‘een beter openbaar vervoer’. Het enthousiasme voor de volksraadpleging was dan ook bij lange na niet genoeg om de vereiste opkomstdrempel (toen nog 40%) te halen en de stemmen werden niet geteld.

Daarnaast zorgde de hoge opkomstdrempel ervoor dat de resultaten van nog heel wat andere volksraadplegingen niet geteld werden, zoals in Genk (1996), Begijnendijk (1997) en Zulte (1999). Hoewel heel wat gemeentebesturen vooraf verklaarden de uitslag als bindend te beschouwen was dat niet altijd het geval. Zo verklaarde het gemeentebestuur van Boechout (1998) vooraf dat ze een deelnamequorum van 40% van de bewoners zou hanteren in plaats van 40% van de kiezers. Bij de volksraadpleging over het bouwen van een nieuwe bibliotheek kwam maar liefst 49,5% van de kiezers opdagen waarvan er 72,8% tegen de bouw stemde. Het deelnamequorum werd daarmee echter niet gehaald en het gemeentebestuur zette door met zijn plannen.

Zo mogelijk nog frappanter was de volksraadpleging in april 2005 in de gemeente Hoei waar Senaatsvoorzitter Anne-Marie Lizin burgemeester is. Van de 27,5% kiezers die kwam stemmen stemde maar liefst 95% tegen de bouwplannen van de gemeente. De burgemeester interpreteerde dat echter als een grote overwinning voor het gemeentebestuur want alle inwoners die niet waren komen stemmen stonden volgens haar dus achter de plannen van het gemeentebestuur, en de bouw ging door.

Twee volksraadplegingen in respectievelijk Gent (1997) en Sint-Niklaas (1998), beiden over de bouw van een parkeervoorziening, waren wel succesvol in de zin dat ze de vereiste drempels haalden en gerespecteerd werden, al moet dat laatste in het geval van Sint-Niklaas genuanceerd worden. Een van de toenmalige grote voorstanders van de volksraadpleging en tegenstander van de parkeervoorziening, Freddy Willockx, werd later zelf burgemeester en maakte een bocht van 180° door zelf te starten met de bouw van een ondergrondse parkeergarage.

De voorlopige tussenbalans van de gemeentelijke volksraadplegingen is dus over het algemeen negatief. Door de vele volksraadplegingen die niet geteld werden, waarvan de vraagstelling werd verdraaid, de uitslag genegeerd, of die gewoon niet toegelaten werden door het gemeentebestuur, heeft de volksraadpleging als zodanig nauwelijks zijn waarde kunnen bewijzen. Voor de politici is de volksraadpleging een dure en risicovolle procedure, voor de burger een even dure en vaak zinloze inspanning. De vraag kan dan ook gesteld worden of dergelijke vormen van niet-bindende ‘directe’ democratie, met zeer slechte modaliteiten, de democratie vooruithelpen of juist tegenwerken, omdat ze al te vaak een maat voor niets blijken te zijn.

Het federale niveau

Hoewel er momenteel dus geen wettelijke voorzieningen voor directe democratie zijn buiten het lokale niveau, wil dat niet zeggen dat het idee van referenda nooit aanwezig is geweest in de Belgische politiek. Zo is er enkele keren over directe democratie gedebatteerd in het parlement, bv. in 1893, in 1921 en in 1970, echter zonder ooit tot een resultaat te leiden. De BWP (Belgische Werklieden Partij, de voorloper van de huidige socialistische partijen) had in haar eerste politieke programma van 1885 nochtans als eerste doelstelling zeer duidelijk staan: „Algemeen stemrecht. Rechtstreeksche wetgeving door het volk, dat is: bekrachtiging en initiatief door het volk op wetgevend gebied, geheime en verplichtende stemming. De kiezingen moeten 's zondags geschieden.“ Toen de socialisten het algemeen stemrecht echter verkregen en werden opgenomen in de politieke elite lieten ze hun eis voor directe democratie vallen. Tot vandaag de dag is de Waalse PS (Parti Socialiste) zelfs de meest radicale tegenstander van directe democratie.

In zijn geschiedenis heeft België tweemaal een vorm van rechtstreekse democratie meegemaakt door middel van ad hoc-wetgeving. Over de fameuze Koningskwesie is al in hoofdstuk 6 uitgeweid, maar ook het plebisciet dat op 24 juli 1920 in de Duitstalige Oostkantons gehouden werd, verdient onze aandacht. In het verdrag van Versailles was overeengekomen dat die stukjes Duits gebied als compensatie voor de oorlogsschade aan België zouden worden toegevoegd. Daarop werd een 'volksraadpleging' georganiseerd waarbij iedereen die niet toch deel wilde uitmaken van Duitsland speciaal zijn naam en zijn motieven moest opgeven op een lijst in het stadhuis van Eupen of van Malmédy. De stemming gebeurde onder bezetting door de geallieerden, en maar liefst 99,19% van de inwoners 'stemde voor aanhechting bij België' – door gewoon thuis te blijven.

De Belgische ervaring met directe democratie buiten het lokale niveau is dus onbestaand of negatief. Zowat een decennium geleden ontstond er echter vernieuwde interesse voor deze vormen van 'politieke vernieuwing', onder meer door toedoen van toenmalig liberaal oppositieleider en huidig premier Guy Verhofstadt. Hij pleitte meermaals en gepassioneerd voor de invoering van referenda en stelde dat België geen democratie maar een participatie was. Toen in 1999 de christen-democraten uit de macht verdreven werden en een Paars-Groene coalitie onder leiding van Verhofstadt op de been kwam, leek het er dan ook zeer goed uit te zien voor de democratie in België. In het regeerakkoord kwam het echter niet verder dan beloftes tot het 'versterken van de inspraak', omdat de Grondwetsartikelen die de invoering van het referendum naar verluidt tegenhielden niet voor herziening vatbaar waren verklaard. De commissie politieke vernieuwing die in 2000 werd opgericht, liet de impuls voor directe democratie eveneens vakkundig doodbloeden. Hoewel er zeker geen gebrek was aan wetgevende initiatieven om directe democratie in te voeren heeft totnogtoe geen enkel voorstel de eindstreep gehaald.

Obstakels voor directe democratie

De grootste obstakels waren en zijn enerzijds de Belgische Grondwet en anderzijds het gebrek aan politieke wil. Artikel 33 van de Belgische Grondwet bepaalt: „Alle machten gaan uit van de Natie. Zij worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald.“ In die Grondwet staat echter niets over een bepaalde vorm van directe democratie en volgens de Raad van State is elke vorm van directe democratie daardoor ongrondwettelijk: „Zowel uit deze bepaling [art. 33] zelf, als

uit de overige bepalingen van de Grondwet betreffende de uitoefening van de machten, blijkt dat de Grondwet niet een stelsel gebaseerd op de volkssoevereiniteit heeft ingesteld, doch wel een stelsel gebaseerd op de nationale soevereiniteit waarbij de Natie wordt vertegenwoordigd door de gestelde machten [...] Het door de Grondwet aldus ingestelde representatieve stelsel impliceert dat het de volksvertegenwoordigende vergaderingen zijn die de beslissingen nemen in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren en dat ze in de uitoefening van hun mandaat, noch in rechte, noch in feite, mogen worden gebonden.“ Kortom, in België is niet de bevolking de baas maar de abstracte 'Natie' die natuurlijk zeer concreet belichaamd wordt door welbepaalde mensen en partijen in 'de gestelde machten'. Die 'volksvertegenwoordigende vergaderingen' mogen zich echter 'noch in rechte, noch in feite' laten binden, dus ook niet door de bevolking die ze nochtans zouden 'vertegenwoordigen'.

Er is dan ook keer op keer een negatief advies uitgebracht over voorstellen die in de richting van directe democratie gingen en hoewel het advies van de Raad van State niet bindend is heeft het toch politiek gewicht. De meeste waarnemers zijn er dan ook van overtuigd dat de Grondwet gewijzigd moet worden vooraleer er echte democratie kan worden ingevoerd in België. Het wijzigen van de Grondwet gebeurt in twee stappen. Eerst moeten de artikelen die men veranderd wil zien 'voor herziening vatbaar verklaard worden', wat betekent dat zowel de Kamer als de Senaat en de regering akkoord moeten zijn om in de volgende legislatuur, dus na de verkiezingen, die Grondwetsartikelen te wijzigen. In de volgende legislatuur kunnen die artikelen dan gewijzigd worden met een tweederde meerderheid.

Daarnaast is er natuurlijk ook het gebrek aan politieke wil om echte democratie in te voeren. De recente discussie over het al dan niet houden van een volksraadpleging over de Europese Grondwet maakte die politieke tegenstellingen nog eens duidelijk. Aan Vlaamse zijde waren de VLD en Vlaams Belang voorstander, SP.a en CD&V tegenstander, aan Waalse zijde waren MR en Ecolo voorstander, PS en cdH tegenstander. Een interessante rol in de hele beslissing speelde de minipartij Spirit, een erfgenaam van de vroegere Volksunie, links-liberaal georiënteerd en met burgerparticipatie als belangrijk programmapunt. Met de steun van Spirit, een kartelpartner van de SP.a, leek er eerst een wisselmeerderheid te zijn voor een volksraadpleging. Onder druk van de socialistische 'grote broer' SP.a besloot Spirit dan echter ter elfder ure om tegen de volksraadpleging te zijn, waarmee de meerderheid voor de volksraadpleging verdween. De officiële verklaring voor die bocht van Spirit was dat het Vlaams Belang de volksraadpleging zou 'misbruiken' om er een stemming van te maken over de EU-toetreding van Turkije en dat ze een volksraadpleging in dit geval dus niet opportuun vond.

Hoewel er in principe een tweederde meerderheid is om een Grondwetswijziging te realiseren over directe democratie, is de kloof tussen politiek programma en politieke haalbaarheid soms zeer diep, zeker in het geval van directe democratie. Zo is het nog maar de vraag of de potentiële meerderheid voor directe democratie (VLD, MR, VB, Ecolo, cdH, SP.a) het ooit eens zou kunnen worden over een (werkbare) vorm van directe democratie. De mate waarin ze voorstander zijn van directe democratie, en de verschillende voorwaarden die ze daaraan hechten, verschillen immers sterk. Bovendien is in Wallonië, en dus in België, de PS 'incontournable', en die zijn nog steeds fel gekant tegen elke vorm van – zelfs niet-bindende – directe democratie. Volgens de PS zal een

volksraadpleging de verschillen tussen Vlamingen en Walen scherper stellen, of zal het gebruik van direct-democratische instrumenten op den duur leiden tot een (Vlaams) referendum over de financiële transfers, de grote geldstromen die van het welvarende Vlaanderen naar het veel minder welvarende Wallonië lopen. Beide mogelijkheden brengen het voortbestaan van de staat België in gevaar, iets wat de PS en de Waalse partijen in het algemeen koste wat kost willen vermijden. Voormalig secretaris-generaal van de NAVO, de Vlaamse socialist Willy Claes drukte het ooit zo uit: „Ik ben altijd tegen het referendum geweest. Het referendum is een gevaarlijke procedure. [...] stel u voor dat bij een referendum in België Vlaanderen ja stemt en Wallonië neen. Dan zouden we pas met een probleem zitten.“

Voor een deel van de Belgische politieke elite is het dus een uitgemaakte zaak dat democratie niet verenigbaar is met de huidige Belgische staatsstructuur en ze offeren dan liever de democratie op, dan België.

Conclusie en vooruitzichten

Voorspellingen proberen maken is altijd een hachelijke onderneming en de volgende opmerkingen zijn dan ook slechts mogelijke pistes. Zolang de PS in Wallonië en/of de CD&V in Vlaanderen een dominante rol vervullen in de regering lijkt de invoering van democratie in België haast onmogelijk. Dat ligt niet alleen aan de aversie van die partijen voor het referendum, maar ook aan de relatief zwakke steun die de officiële voorstanders van democratie in de praktijk verlenen aan het bindend referendum op volksinitiatief. De liberale partijen hebben weliswaar zeer hard hun best gedaan om een volksraadpleging te organiseren over de Europese Grondwet op federaal niveau, maar toen er daarna sprake was van een volksraadpleging op Vlaams niveau – door de Belgische staatsstructuur moesten ook alle parlementen van de deelstaten hun toestemming verlenen aan de EU-grondwet – was onder meer de VLD, de liberale partij van premier Verhofstadt, een sterke tegenstander daarvan, waardoor er geen meerderheid was. Een negatieve volksraadpleging in Vlaanderen zou het project voor een Europese Grondwet helemaal hypothekeren en Verhofstadt vond Europa blijkbaar belangrijker dan democratie. De Vlaams-nationalistische N-VA, een van de voorstanders van zo'n Vlaamse volksraadpleging, gebruikte het voorstel echter meer als pasmunt voor andere politieke doelstellingen dan omwille van het democratisch principe. De partij die officieel de sterkste voorstander is van directe democratie is het rechts-populistische Vlaams Belang. Die partij is door het cordon sanitaire – de afspraak van de overige partijen om niet met het Vlaams Belang te regeren – echter effectief uitgesloten van de macht, en we weten dat machtsdeelname en de mate waarin men voorstander is van directe democratie, omgekeerd evenredig zijn.

Hoewel er dus bij de meerderheid van de partijen op z'n minst welwillendheid is ten opzichte van directe democratie is de politieke haalbaarheid ervan op federaal niveau op korte termijn nogal onzeker. Een andere optie is dat er directe democratie komt op het niveau van de deelstaten (gewesten en gemeenschappen), aangezien de politieke meerderheid voor democratie in Vlaanderen relatief sterker is dan in Wallonië of op Belgisch niveau. Een (wissel)meerderheid van VLD, Vlaams Belang, Groen!, en eventueel N-VA en SP.a zou zelfs een ruime tweederde meerderheid hebben. Er moet dan wel de nodige politieke wil aanwezig zijn om een negatief advies van de Raad van State naast zich neer te leggen. In het slechtste geval bestaat ook het risico dat de Waalse partijen,

uit schrik dat het gebruik van direct-democratische instrumenten tot Vlaams separatisme, of tot Vlaamse referenda over de sociale zekerheid zullen leiden, op federaal niveau dan de alarmbelprocedure zouden inzetten, wat tot de val van de regering en nieuwe verkiezingen zou leiden.

Fundamentele politieke veranderingen ontstaan meestal vanuit onvrede bij de bevolking en wat dat betreft zien de kansen voor de invoering van democratie er dan toch redelijk goed uit. De jarenlange opmars van het Vlaams Belang in Vlaanderen en recent ook het Front National in Wallonië zijn volgens de meeste politieke waarnemers het gevolg van proteststemmen. Ook uit onderzoek blijkt dat het vertrouwen van de Belgen in de politiek, en vooral in politieke partijen, bijzonder laag is. Bij de bevolking is dus zeker het potentieel aanwezig om een systeem te eisen dat de ultieme beslissingsmacht bij de burgers in plaats van bij de politieke partijen zou leggen. Het instrument 'referendum' wordt over het algemeen echter – nog – niet erkend als een structureel alternatief. In plaats daarvan probeert men de kloof tussen burger en politiek te dichten met cosmetische ingrepen, en vooral met veel nieuwe, maar vrij loze, beloftes over 'goed bestuur'. Zo verklaarde kersvers premier Verhofstadt bij zijn aantreden in 1999 dat hij van België een 'modelstaat' zou maken en dat hij zijn succes zou afmeten aan de achteruitgang van het Vlaams Belang (toen nog het Vlaams Blok). Het Vlaams Belang won echter alle verkiezingen sinds 1999 en de partij van Verhofstadt, de VLD, heeft bij de lokale verkiezingen in oktober 2006 een serieuze verkiezingsnederlaag moeten verwerken.

Het zou echter verkeerd zijn om voor de invoering van de democratie ons al te veel op de politieke partijen blind te staren. Zij zijn het vooral die aan macht zullen moeten inboeten, dus zij zijn logischerwijs het minst geneigd om die macht af te staan. Het zijn de burgers die belang hebben bij het invoeren van het referendum en de druk zal dus ook van die burgers moeten komen. In België, en dan vooral in Vlaanderen, is al meer dan tien jaar de vereniging Democratie.Nu (voorheen 'WIT voor directe democratie') actief als de belangrijkste pleitbezorger voor directe democratie. Democratie.Nu is een burgerbeweging die niet enkel een politieke drukingsgroepering wil zijn maar die in de eerste plaats de kennis over democratie, en de publieke steun voor democratie wil vergroten. Wie interesse heeft om mee te werken of gewoon meer te weten wil komen kan terecht op www.democratie.nu

We kunnen dit hoofdstuk misschien best afsluiten met een citaat van diezelfde Verhofstadt dat zeer treffend het belang van directe democratie, en de algemene onderschatting van het belang ervan, verwoordt: „Op termijn is er geen ander beleid mogelijk als we niet eerst of minstens tegelijkertijd diepgaande hervormingen doorvoeren in onze politieke instellingen. Ik weet dat sommigen deze stelling betwisten. Zij stellen dat de inhoud van de democratische spelregels of de wijze van organisatie van het politiek bestel slechts een ondergeschikt, haast futiel probleem vormt. Het is niet de wijze waarop het Parlement wordt verkozen of de invoering van het referendum of het afschaffen van de stemplicht die bepalend zijn voor het soort beleid dat je krijgt, zo luidt het. De inhoud van het beleid, daar draait alles om. En welke inhoud of welke kwaliteit dat beleid heeft, staat los van de wijze waarop het tot stand is gekomen. Welnu, ik zou deze stelling met klem willen tegenspreken (...). Debat over de spelregels van ons politiek stelsel is geen ijle, inhoudsloze tijdverspillerij, maar een essentiële, voor de kwaliteit van de genomen beslissingen bepalende discussie. Die spelregels duiden immers aan, wie het voor het zeggen krijgt en meer nog welke middelen

hem daarbij ter hand worden gesteld. Onrechtstreeks zou je haast kunnen zeggen, dat het juist de spelregels zijn die de inhoud, de kwaliteit van het beleid bepalen. In elk geval moet het uitgangspunt van deze politieke hervormingen zijn dat de macht van de burger op het besluitvormingsproces vergroot. (...) Door het invoeren van bindende referenda op alle niveaus krijgen de mensen een rechtstreekse stem in het beleid en tevens het laatste woord“ (uit de toespraak van VLD-voorzitter Guy Verhofstadt voor de Kamer voor Handel en Nijverheid in Kortrijk op 7 oktober 1997).

Bijlage I: de communautaire kwestie

Er is haast geen enkele grote politieke kwestie in België waar gaan communautair verhaal aan vast zit, zo ook met de directe democratie. We zullen dus kort de algemene achtergrond van die ‘communautaire spanningen’ schetsen. België is niet ontstaan uit een gezamenlijk nationaal bewustzijn, maar als een tegenreactie op het bewind van Willem I die na de nederlaag van Napoleon aangesteld werd als Koning van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden dat de huidige landen Nederland, België en Luxemburg omvatte. Willem was protestant, waarmee hij het katholieke zuiden (België) tegen zich in het harnas joeg, hij was Nederlandstalig, en wekte dus de wrevel op van de hoofdzakelijk Franstalige elite in het zuiden van zijn land, en was autoritair, waarmee hij de liberalen en democraten tegen zich kreeg. Gecombineerd met een economische crisis en misoogsten leidde dat tot de Belgische revolutie die enkel slaagde met behulp van de internationale grootmachten. De elite die daarop de macht verkreeg in België was Franstalig, wat aan de Belgische bisschop Mercier destijds de uitspraak ontlokte: „La Belgique sera Latine ou elle ne sera pas“ (België zal Franstalig zijn of zal niet zijn). Het amalgaam van Nederlandse dialecten dat in het toentertijd arme agrarische noorden van het land (Vlaanderen) werd gesproken beschouwde men niet als een volwaardige taal, laat staan als een gelijkwaardige concurrent voor de Franse cultuur, ook al werd dat ‘Vlaams’ gesproken door de meerderheid van de bevolking. Bovendien was het Franstalige zuiden, Wallonië, met zijn steenkoolmijnen en zijn staalindustrie het centrum van de Belgische economische nijverheid.

Tegen die situatie groeide verzet onder de noemer van de ‘Vlaamse Beweging’, een verzameling individuen en verenigingen die opkwamen voor de rechten van de Nederlandsprekenden. Zo eisten ze dat alle wetten ook in het Nederlands moesten worden opgesteld, dat burgers in de rechtbank in hun eigen taal moesten worden berecht, dat er Nederlandstalig onderwijs moest worden gegeven, enz. Het was echter pas na de Tweede Wereldoorlog dat Vlaanderen ook economisch sterk begon te groeien, juist op een moment dat de Waalse industrie het steeds moeilijker kreeg. Dat vertaalde zich ook politiek en in de jaren ‘60 begon dan de federalisering van België, het overhevelen van bevoegdheden van het nationale niveau naar de deelstaten. In het jaar 1970, toen de Belgische staatsstructuur voor het eerst werd hervormd, sprak premier Gaston Eyskens de historische woorden uit: „De unitaire staat, met zijn structuur en zijn werkwijze zoals thans door de wetten nog geregeld, is door de feiten achterhaald.“ Een van de gevolgen daarvan is dat ook de politieke partijen zich hebben opgesplitst in Vlaamse en Waalse partijen. Er zijn in België dus geen ‘Belgische’ politieke partijen.

In tegenstelling tot andere federale staten zoals Duitsland, de VS of Zwitserland is het Belgisch federalisme dus niet gegroeid uit het samenvoegen van kleinere politieke enti-

teiten (centripetaal federalisme), maar uit het uiteendrijven van een voormalige eenheidsstaat (centrifugaal federalisme). Het Belgisch federalisme is ook het gevolg van tientallen jaren sleutelen en onderhandelen, en heeft allesbehalve iets van een ‘eindpunt’ bereikt. Momenteel bestaat de Belgische politieke structuur uit 589 gemeenten, 10 provincies, drie gemeenschappen (Vlaamse gemeenschap, Franstalige gemeenschap, Duitstalige gemeenschap), drie gewesten (Vlaams Gewest, Waals Gewest en Brussels Hoofdstedelijk Gewest), en de federale staat. De beste manier om het systeem en de spanningen en relaties te beschrijven is zonder twijfel ‘complex’.

Bijlage II: partijstandpunten van Vlaamse partijen

Het is niet altijd even gemakkelijk om de standpunten van politieke partijen over een bepaald thema, en zeker over directe democratie, vast te leggen. Soms kan het immers al enkele jaren geleden zijn dat de partij zich op een congres formeel over de kwestie uitsprak. Er kan ook een groot verschil zijn tussen wat de partijbasis erover denkt en wat de top beslist, en zelfs dan is het nog de vraag in welke mate het niet gewoon lippendienst is. Wat wel vaststaat is dat alle partijen op de een of andere manier voorstander zijn van ‘meer betrokkenheid’ van de burger bij het bestuur. Een ander bijzonder vaak terugkerend fenomeen is dat men bepaalde onderwerpen (grondrechten, fiscale kwesties, communautair gevoelige thema’s, ...) wil uitsluiten.

VLD (Vlaamse Liberalen en Democraten)

De liberale partij van huidig premier Guy Verhofstadt, voorheen PVV. Zij schommelt rond de 20% van de stemmen. De liberalen gelden, zeker onder impuls van Verhofstadt, momenteel als een van de grootste voortrekkers van directe democratie, al is het allesbehalve hun voornaamste punt. Hoewel ze zich zeer hard hebben ingespannen voor een volksraadpleging over de EU-grondwet op federaal niveau waren ze daarna tegenstander van een volksraadpleging over diezelfde EU-grondwet op Vlaams niveau. De Vlaamse liberalen zitten bovendien al voor de tweede legislatuur op rij in een leidende positie in de regering maar hebben de invoering van de directe democratie niet kunnen realiseren.

CD&V (Christen-Democratisch & Vlaams)

De partij van Vlaams minister-president Yves Leterme, voorheen CVP. De traditionele machtspartij in Vlaanderen en in België die rond de 25% procent stemmen trekt. Als traditionele machtspartij een duidelijke tegenstander van directe democratie. Hoewel ze af en toe pleiten voor ‘meer inspraak’ of ‘meer betrokkenheid’ van de burger bij het beleid is hun stemgedrag met betrekking tot referenda steeds negatief.

SP.a (Sociaal-Progressief Alternatief)

De sociaal-democratische partij, voorheen SP. Zij schommelt rond de 20% van de stemmen. De socialisten hebben zich al af en toe voorzichtig voor directe democratie uitgesproken, maar er steeds de voorwaarde van de opkomstplicht aan gekoppeld. Bij de stemming over de volksraadpleging over de EU-grondwet waren ze zozegegd tegen het voorstel omdat het ongrondwettelijk was, maar vervolgens stemden ze ook tegen een voorstel om de Grondwet te wijzigen om volksraadplegingen mogelijk te maken.

VB (Vlaams Belang)

Rechts-populistische, traditioneel een Vlaams-nationalistische partij, maar vooral groot geworden door het migranten-thema. Voorheen Vlaams Blok, schommelt rond de 25%. Het

Vlaams Belang spreekt zich duidelijk uit voor directe democratie en bindende referenda. Net zoals bij de liberalen is het voor hen echter geen speerpunt. Vreemd genoeg spreekt het Vlaams Belang van „bindende volksraadplegingen“, maar ze vinden wel dat over gelijk welk onderwerp een referendum moet kunnen worden gehouden.

Groen!

De groenen, momenteel enkel vertegenwoordigd in het Vlaams parlement, niet op federaal niveau. Voorheen Agalev, flirt met de kiesdrempel met zo'n 6% van de stemmen. De groenen zijn over het algemeen voorstander van meer inspraak voor de burger, ook in de vorm van referenda.

Spirit

Links-liberale partij, een van de partijen die is ontstaan uit de Volksunie, een voormalige Vlaams-nationalistische partij. Is momenteel in kartel met de SP.a, zou onafhankelijk waarschijnlijk de kiesdrempel van 5% niet halen. Spirit is naar eigen zeggen een zeer groot voorstander van directe democratie maar stemde desondanks tegen een volksraadpleging over de EU-Grondwet, hoogstwaarschijnlijk onder druk van haar socialistische kartelpartner.

N-VA (Nieuw-Vlaamse Alliantie)

Vlaams-nationalistische partij, de belangrijkste opvolger van de Volksunie, in kartel met de CD&V, is onafhankelijk waarschijnlijk goed voor zo'n 7% van de stemmen. De N-VA heeft zich in het verleden principieel tegen het referendum uitgesproken maar lijkt toch niet zo'n strakke houding aan te nemen als de CD&V, en is blijkbaar wél voorstander van directe democratie als het haar goed uitkomt.

Vivant

Een links-liberale hervormingspartij, heeft geen rechtstreeks verkozenen op federaal of Vlaams niveau, vormt een kartel met de VLD. Vivant is duidelijk en formeel voorstander van een volwaardig bindend referendum op volksinitiatief, en heeft het ook tot één van haar speerpunten gemaakt.

Partijstandpunten aan Waalse zijde

PS (Parti Socialiste)

De absolute Waalse machtspartij, schommelt rond de 35% van de stemmen, is 'incontournable' zowel in Wallonië als in België. De PS is rabiate tegenstander van directe democratie, maar naar verluidt wél voorstander van bepaalde vormen van 'burgerparticipatie' op lokaal niveau.

cdH (centre démocrate Humaniste)

De Waalse christen-democraten. Zij schommelen rond de 20% van de stemmen. Voor hen is directe democratie naar eigen zeggen een van de kernpunten van de politieke vernieuwing, maar dat heeft zich vooralsnog niet vertaald in hun stemgedrag of in concrete wetgevende initiatieven.

MR (Mouvement Réformateur)

Liberale Waalse kartelpartij bestaande uit de partijen PRL, FDF, MCC en PFF, schommelt rond de 25% van de stemmen. De MR is voorstander van directe democratie en heeft daar in het parlement ook effectief voor geijverd.

Écolo

De groenen, die rond de 10% van de stemmen halen. Zij zijn voorstander van directe democratie.

FN (Front National)

Een rechts-populistische en xenofobe partij die rond de 10% van de stemmen schommelt. Het Front National is voorstander van directe democratie.

In het algemeen kan men dus stellen dat in België de liberalen, links-liberalen, groenen en rechts-populisten voorstander zijn van directe democratie, socialisten en christen-democraten tegenstander. Er zijn echter regionale verschillen in nuance. Zo zijn de Waalse socialisten rabiaat tegenstander, en de Vlaamse socialisten af en toe zelfs koele minnaars. Net zo bij de christen-democraten, maar dan omgekeerd. De Waalse cdH is een koele minnaar, de Vlaamse CD&V een sterke tegenstander.

Buiten Vivant is directe democratie echter voor geen enkele partij een prioriteit, en het blijft absoluut onduidelijk onder welke modaliteiten de zelfverklaarde voorstanders van directe democratie het referendum willen invoeren.