

Ten eerste

In Zwitserland hebben burgers echt

Zou Nederland zich kunnen laten inspireren door de Zwitserse referendumcultuur? Daar wordt de kloof tussen burger en politiek overbrugd door het volk voortdurend te raadplegen.

Tekst **Fokke Obbema**

Crisis in de democratie? Nee, zo'n debat kennen we in Zwitserland beslist niet. En dat is volledig te danken aan onze directe democratie. Die leidt tot een ander idee over de staat. Burgers hebben niet het gevoel dat ze daarboven maar doen wat ze willen. Nee, de staat, dat zijn ze zelf, dat ben ik ook. We hebben echt wat te zeggen.'

Emeritus hoogleraar staatsrecht Andreas Auer, de éminence grise van de Zwitserse referendumcultuur, kijkt zijn bezoek na zijn eerste antwoord geamuseerd aan. Om er meteen relativerend aan toe te voegen: 'Wij hebben natuurlijk ook problemen. Het Zwitserse systeem is niet tiptop, maar we zijn geen deelnemer aan het ontevredenheidsdebat dat nu in heel Europa over de democratie wordt gevoerd.'

Zou het zo kunnen zijn, opper ik, dat dit ontbrekende onbehagen een uitvloeisel is van Zwitsers welbehagen: de economie groeit met 2 procent per jaar, de werkloosheid is laag en de overheid kent nauwelijks schulden; kortom geen reden ontevreden te zijn met hogere machten? 'Nee, nee', wappert Auer de suggestie weg, 'wetenschappelijk is aangetoond dat het vertrouwen in politieke instituties hier groot is dankzij de directe democratie. Die helpt zelfs de economie, want de burgers remmen politici af die graag uitgaven doen. Kijk maar naar de Zwitserse schuldenlast. Die is veel lager dan in andere Europese landen.'

In Nederland roept het referendum weinig warmte op bij de politieke elite sinds 2005, toen de bevolking met een overtuigende meerderheid nee zij tegen de Europese grondwet. De weerzin wordt onderbouwd met diverse argumenten: het referendum is gevaarlijk omdat daarbij het 'gezonde volksgevoel' van de meerderheid aan een minderheid kan worden opgelegd; kiezers krijgen veel te lastige vragen voorgelegd, de maatschappij is er te complex voor geworden en kiezers gebruiken het referendum om hun afkeer van het algehele regeringsbeleid uit te spreken, met

voorbijgaan aan de zaak zelf. Op die bedenkingen hebben Zwitserse experts hun antwoorden klaar, maar bij voorkeur prijzen ze eerst de voordelen van directe democratie aan.

Bovenaan staat daarbij 'de onzekerheid', die het referendum aan het politieke proces toevoegt. In een representatieve democratie weet de regering dat de eigen wetsvoorstellen op een meerderheid in het parlement kunnen rekenen en dus worden aangenomen. Rekening houden met de wensen van de oppositie mag wel, maar een politieke noodzaak daartoe ontbreekt. Zo niet in Zwitserland. 'De regering wil hoe dan ook voorkomen dat een wet naderhand door het volk wordt afgewezen. Dus wordt altijd van tevoren naar een brede consensus gestreefd', legt Auer uit. Dat ziet hij als 'de meest waardevolle bijdrage' van directe democratie aan het politieke proces. 'Onze besluiten en wetten zijn niet beter, maar door ons systeem hebben ze wel een onaantastbare legitimiteit. Dat is een wezenlijk verschil.' Duurt de besluitvorming daardoor niet langer? 'Zeker, een dictatuur is natuurlijk efficiënter', merkt hij droogjes op.

Een vertegenwoordiger van de jongere generatie ziet het niet anders. 'Bij ons hangt er altijd een zwaard van Damocles boven iedere wet', zegt de 42-jarige politicoloog Marc Bühlmann, verbonden aan de universiteit van Bern. 'Daar gaat een disciplinerende werking vanuit. De meerderheid moet met de minderheid rekening houden.' Grote hervormingen, wilde plannen; ze maken in dit opbrede consensus gerichte systeem weinig kans, geeft hij toe. Maar burgers mogen ze wel opstellen en doen dat ook graag. Verzamel 100 duizend handtekeningen voor zo'n 'initiatief' en je kunt als minderheid aan de meerderheid een debat opdringen over ieder onderwerp. In vergelijking met Nederland kunnen Zwitserse burgers veel gemakkelijker aandacht vragen voor een onderwerp. Neem de jonge socialisten, die hun voorstel in stemming brachten om ondernemers niet meer dan twaalf keer het loon van hun slechtst betaalde werknemer te laten verdienen. Ze verloren, maar een half jaar eerder wist een politiek ongebonden burger,



Bezoekdag bij een Zwitserse legerbasis. Een voorstel om de dienstplicht af te schaffen is afgelopen september

Thomas Minter, wel te scoren; hij kreeg tweederde van de bevolking mee om de bonussen van de topmanagers aan te pakken. 'Dat initiatiefrecht is een groot verschil met andere landen', stelt Bühlmann. 'Het Zwitserse model weet burgers te verleiden zich met politiek bezig te houden.'

Er zijn ook minder vrolijk stemmende voorbeelden dan het aanpakken van bonussen van topmanagers. Neem het verbod op de bouw van moskeeën, waar in 2009 een verrassend grote meerderheid voor bleek te zijn. Werd daar niet over de belangen van moslims heen gewalst? Hoezo rekening houden met de minderheid? En is het erg late kiesrecht voor vrouwen (1971!) niet ook een teken dat het met dat rekening houden flink kan tegen vallen?

Bühlmann wil het verleden niet goedpraten. Dat Zwitserse mannen

zo lang hebben dwarsgelegen om vrouwen kiesrecht te geven, noemt hij 'een zwarte bladzijde', maar die is al wel meer dan vier decennia oud. Tegen het recentere moskeeënreferendum valt ook anders aan te kijken, bevoegt hij. 'Je ziet hier mooi de 'ventiefunctie' van directe democratie. Stel dat je zo'n stemming in Nederland zou hebben gehouden: ik vermoed dat de uitslag dan niet veel anders zou zijn geweest. Het is een goed voorbeeld van een onderwerp waar de politieke elite zich niet aan wenst te branden. Elders kan daar omheen worden gelopen, maar hier niet, omdat burgers zelf een initiatief kunnen nemen. Dat leidt dan tot een groot debat, waarbij er van alles wordt geroepen en mensen stoom kunnen afblazen.'

Maar hoe worden minderheden beschermd? 'Ja, die lopen een risico.

Maar is dat niet ook het geval in een representatieve democratie? Kunnen daar niet ook wetten worden aangenomen die tegen belangen van buitenlanders ingaan?' kaatst Auer terug. Bovendien is de volkswil niet absoluut, beklemtoont hij. 'Het volk kan niet iedere opvatting via een referendum doordrukken. Internationale mensenrechtenverdragen en dwingend volkenrecht moeten worden gerespecteerd. In dat opzicht zijn staten niet langer soeverein.' Voorstellen om martelpraktijken toe te laten zijn daardoor bijvoorbeeld juridisch onmogelijk. Het parlement kan dan in verzet komen en mogelijk ook de hoogste rechter, het Bundesgericht. Dat laatste vindt in ieder geval Auer, al is die toetsende functie van de rechterlijke macht omstreden.

Het debat daarover wordt op scherp gezet door de SVP, de grootste



Leerschool Europa

Kunnen we iets leren van andere Europese landen? *De Volkskrant* trok eropuit: naar Duitsland, Finland, Zwitserland, Denemarken en Frankrijk. En kwam verrijkt terug.

MAANDAG

► De degelijke Duitse wetenschap

DINSDAG

► De superieure Finse scholen

wat te zeggen



weggestemd door de Zwitsers.

Foto Ruben Sprich / Reuters

Bij ons hangt er altijd een zwaard van Damocles boven iedere wet

Marc Bühlmann Politicoloog aan de universiteit van Bern

partij van het land en verwant aan de Nederlandse PVV. Die vindt dat de volkswil altijd moet worden gerespecteerd. De spanning tussen directe democratie en grondrechten loopt daardoor op. Nu spitst het debat zich toe op het na hun straf uitzetten van criminele buitenlanders. De SVP heeft daarvoor het volk meegekregen, maar de rest van de politiek sribbelt tegen bij het maken van een wet vanwege het schenden van grondrechten. Auer: 'Dat debat is gezond. We zijn bezig te leren dat het volk niet alles kan willen. Grondrechten zijn grondrechten. Dat is geen inperking van de directe democratie, maar een herwaardering ervan.'

Collega-expert Bühlmann ziet het als een leerproces om te komen tot 'een systeem van checks-and-balances': zoals de macht van de politiek door het volk wordt ingeperkt, zo

moet de volkswil zich door de politiek begrensd weten. Hij moet wel toegeven dat die rem vooralsnog niet erg goed werkt: 'Er zijn wel controle-mogelijkheden, maar die zijn beperkt. Voor het parlement is het niet eenvoudig tegen de mening van het volk in te gaan.' Hij merkt op dat bij het leeuwendeel van de referenda, die ook op lokaal en kantonale niveau worden gehouden, de spanning met de grondrechten geen rol speelt.

Fundamenteler vindt Bühlmann 'dat je moet vertrouwen op de intelligentie van het volk. Een voorstel om de democratie af te schaffen, zal het nooit halen. Het argument dat de volkswil gevaarlijk zou zijn, is al oeroud. Aristoteles en Plato waren al tegenstanders. Maar het deugt niet. Waarom zou het volk wel zoiets ingewikkelds kunnen als stemmen bij verkiezingen, waarbij het in partijprogramma's om een enorm aantal kwesties gaat, maar niet in staat zijn zich over één enkele zaak uit te spreken? Dat is niet logisch.' Auer keert zich al evenzeer tegen 'de vermeende domheid' van het volk. De kennis van de burger doet in zijn ogen niet zo veel onder voor die van het Kamerlid: 'Alsof die alle dossiers kent. Kamerleden stemmen toch ook vaak maar wat een partijgenoot hen influistert.' Het gevaar dat burgers referenda zouden gebruiken om hun onvrede over hun regering te uiten, vinden zij ook geen serieus te nemen bezwaar. Dat is een kwestie van regelmatig referenda houden, naar Zwitsers voorbeeld: 'We stemmen hier zo vaak, dat speelt geen rol meer. De regering zal ook nooit door een referendum vallen.'

Een levenslange strijder voor directe democratie, de sociaal-democraat Andi Gross, toont zich minder tevreden over het Zwitserse systeem. Hij spreekt van 'tekortkomingen'. In zijn ogen zou de hoogste rechter, het Bundesgericht, van tevoren bij ieder initiatief een toetsing aan de grondrechten moeten doen. 'Dan krijg je niet dat het volk zich eerst mag uitspreken en de toetsing naderhand plaatsvindt. Dat leidt tot frustratie bij het volk.' Als ander gebrek noemt Gross, die namens zijn partij in de Raad van Europa zit, het ontbreken van stemrecht voor buitenlanders. Die maken een kwart van de bevolking uit, meer dan welk Europees land ook, maar het stemrecht in referenda is hun niet vergund. Ook Auer ziet dat als de voornaamste gebrek. Gross: 'Maar die tekortkomingen moet je de Zwitsers verwijten, niet het concept van directe democratie. Zwitserland kan voor andere landen geen model zijn, maar wel een bron van inspiratie. Ik heb vaak gedacht dat juist in Nederland, waar de burgers meer kosmopolitisch zijn dan in het conservatieve Zwitserland, directe democratie heel goed zou kunnen werken.'

Zwitserse referenda Een voorbeeld voor Nederland?

'In Nederland is angst voor het volk groot'

JOOP VAN DEN BERG, oud-hoofddirecteur Vereniging van Nederlandse Gemeenten en emeritus hoogleraar Nederlandse politiek: 'Nederland is nog altijd een regentenrepubliek, waarin de angst voor het volk groot is. Op lokaal niveau kennen we wel geslaagde voorbeelden van referenda, maar initiatieven voor grotere inspraak van burgers zijn in ons land veelal van staatswege afgeknepen. Ik ben er zelf een uitgesproken voorstander van, ook al loop je het risico dat je de minder vriendelijke trekken van je bevolking te zien krijgt. Dat is denk ik beter dan die eenvoudige weg te negeren. Wel zou je een toetsende instantie moeten hebben, de Hoge Raad of de Raad van State, die van tevoren nagaat of een eventueel burgerinitiatief niet ingaat tegen mensenrechtenverdragen die Nederland heeft ondertekend.'

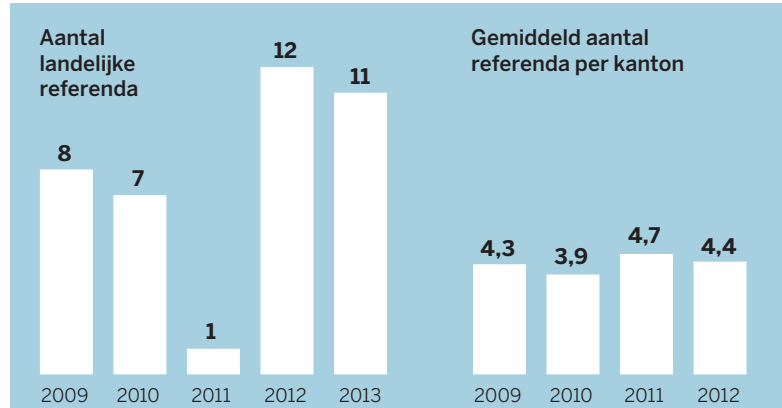
LAURENS JAN BRINKHORST, ex-minister voor D66 en emeritus hoogleraar internationaal recht: 'Wanneer de buitenlandse politiek in beeld komt, wordt het moeilijk. Dat hebben we gezien bij het referendum van 2005 over de Europese Grondwet. Als burgers dan niet goed worden voorlicht, maar je alleen maar dikke documenten produceert, krijgen ze geen duidelijk beeld van waarover het gaat. Dan krijg je geen oordeel op feiten, maar gaan onderbuikgevoelens een rol spelen.'

MARTIN BOSMA, PVV-Kamerlid: 'Natuurlijk voegt het referendum een element van onzekerheid toe aan ons democratische proces. Daar gaat juist een disciplinerend effect vanuit. De indiener van een wet moet niet alleen het kleine kringetje van beleidsingewijden in gedachten houden, maar ook het grote publiek. Hij moet consensus zoeken. Dat vergroot de legitimiteit van de politiek. Als we de afgelopen dertig jaar in Nederland het referendum hadden gehad, waren allerlei uitwassen nooit doorgevoerd. Het publiek is namelijk niet gecharmeerd van massa-immigratie, de EU-superstaat, klimaat-hysterie, milieuhysterie, ontwikkelingshulp etcetera.'

CHRISTA TOBLER, aan de universiteiten van Leiden en Basel verbonden Zwitserse hoogleraar Europees recht: 'Met referenda wordt het proces van besluitvorming vermoedelijk wel langer, maar je krijgt dan wel meer publiek debat. Dat zou voor Nederland nuttig kunnen zijn. Voor zowel Nederland als Zwitserland zou het goed zijn wanneer er bij initiatieven van burgers zelf advies kunnen worden gevraagd over mogelijke strijd met het internationaal recht, in Nederland bijvoorbeeld bij de Hoge Raad. Het is frustrerend voor mensen als ze eerst kunnen stemmen, maar later blijkt dat hun mening niet in de praktijk kan worden gebracht.'

Referendumparadijs Zwitserland

Zwitserse burger mag jaarlijks stemmen over circa vijftien onderwerpen



041213 © de Volkskrant. Bron: Année Politique Suisse, Universität Bern

VANDAAG

De Zwitsers en hun referendumcultuur

DONDERDAG

De Deense voorliefde voor duurzame energie

VRIJDAG

De hardwerkende Franse vrouwen