

Open brief aan Mark Rutte, Sigrid Kaag en Mariëtte Hamer

met kopie aan alle fractievoorzitters in de Tweede Kamer

Amsterdam, 3 juli 2021

Geachte heer Rutte, mevrouw Kaag en mevrouw Hamer,

U neemt gedrieën de komende weken het voortouw bij de vorming van een nieuw kabinet. Graag willen wij – als de enige onafhankelijke pleitbezorger in Nederland van fundamentele democratische vernieuwing – u het volgende meegeven.

De situatie

Drie maanden na de verkiezingen is de formatie nog nauwelijks op gang gekomen. Een aantal partijen sluiten elkaar uit of houdt elkaar juist vast. Er is momenteel geen zicht op een oplossing. Nederland heeft echter behoefte aan een snelle formatie zodat een nieuw kabinet voortvarend de coronacrisis en alle andere dringende dossiers kan aanpakken. Wat ons betreft is het functioneren van de democratische rechtsstaat een van die dringende dossiers.

Na het toeslagenschandaal en de incidenten rondom Pieter Omtzigt wordt van alle kanten gevraagd om een nieuwe bestuurscultuur met meer tegenmacht ten opzichte van de regering. Daarvoor zijn goede, fundamentele redenen. Het kabinet en het ambtenarenapparaat hebben de afgelopen decennia enorm aan macht en invloed gewonnen, maar dat geldt niet voor het parlement.

De discussie gaat nu vrijwel uitsluitend over meer tegenmacht binnen de instituties van de overheid. Maar het is ook belangrijk dat de burgers meer gaan delen in de macht en zo sterker komen te staan in de relatie tot de overheid. In dat licht is het de volstrekt verkeerde beslissing geweest om het belangrijkste instrument van burgers in het delen van die macht, het raadgevend referendum, in 2018 af te schaffen.

Op basis van deze korte schets willen wij u het volgende adviseren omtrent:

- een minderheidskabinet voor een nieuwe, open bestuurscultuur
- een burgervriendelijk correctief referendum en volksinitiatief – het huidige grondwetsvoorstel voldoet daar volstrekt niet aan
- overige punten: de gekozen burgemeester en gelote burgerberaden

Een minderheidskabinet voor een open bestuurscultuur

Een minderheidskabinet kan snel worden geformeerd omdat er minder partijen aan deelnemen en er geen gedetailleerd regeerakkoord wordt uitgewerkt. Nog belangrijker: een minderheidskabinet geeft een stevige impuls aan het open democratische debat en herstelt de macht van het parlement tegenover de regering en het ambtenarenapparaat.

In dit land zijn we gewend geraakt aan meerderheidscoalities die in beleid achter gesloten deuren in het regeerakkoord voor de volle 4 jaar tot in detail vastleggen. De grote compromissen zijn dan al binnenskamers gesloten, nog voordat het openbare parlementaire en maatschappelijke debat op gang is gekomen. Dit slaat het open debat in de Tweede Kamer en in de samenleving dood. Het maakt Kamer-debatten te vaak tot een toneelspel, omdat de uitkomst meestal al bij voorbaat vaststaat. Oppositiepartijen zitten er te vaak voor spek en bonen bij.

Een minderheidskabinet legt alleen de algemene richting van het beleid vast. Het heeft slechts het vertrouwen van een Kamermeerderheid nodig om aan de slag te gaan, meer niet. Vervolgens moet elk beleidsstuk en elke wet een eigen, steeds wisselende, meerderheid krijgen. Het kabinet moet dan per onderwerp onderhandelen met de hele Tweede Kamer. Zo wordt het parlementaire debat een echte open discussie op argumenten, zonder achterkamertjes, en de Tweede Kamer wint aan tegenmacht. Oppositiepartijen kunnen dan volop mee-regeren. Dat is terecht, want ook zij hebben een mandaat van kiezers gekregen. Bovendien wordt hun inbreng constructiever. Want als oppositiepartijen weten dat hun inbreng toch bij voorbaat kansloos is, is de neiging groot om vooral oppositie te voeren om het oppositie voeren.

Daarbij komt dat een coalitie zonder vuistdik regeerakkoord veel flexibeler kan inspelen op nieuwe feiten of omstandigheden – een pandemie is niet te plannen – en op de tussentijds veranderende machtsverhoudingen in de Eerste Kamer.

Sommige commentatoren achten een minderheidskabinet instabiel. De Nederlandse ervaring hiermee is echter zo gering, en de bijzondere omstandigheden zijn zo talrijk, dat hier nauwelijks conclusies uit kunnen worden getrokken. Voor echte lessen kijken we beter naar het buitenland. Het overgrote deel van de kabinetten in Denemarken, Noorwegen en Zweden sinds 1967 zijn bijvoorbeeld minderheidskabinetten. Dat heeft geleid tot een belangrijkere rol van het parlement, doordat alle partijen actief worden betrokken bij de besluitvorming. Deze kabinetten zijn over het algemeen stabiel. De Deense minderheidscoalitie van het liberale Venstre en de Conservatieve Volkspartij regeerde bijvoorbeeld tien jaar, van 2001 tot 2011. Daarvan kunnen we in Nederland alleen maar dromen.

Een werkbaar bindend referendum zonder torenhoge uitkomstdrempel

Zoals we zeiden, de discussie over meer tegenmacht tegen de regeringsbureaucratie moet zich ook richten op de vraag hoe burgers een gezonde mate van tegenmacht kunnen krijgen in de relatie met 'Den Haag'.

De mogelijkheid voor burgers om referenda af te dwingen heeft een gezondmakend effect op de politiek. Politici moeten zich dan gaan richten op de problemen die door de bevolking als het dringendst worden ervaren. Alleen al de dreiging van referenda zal ervoor zorgen dat zij actief aan draagvlak werken. Referenda leiden bij uitstek tot een breed maatschappelijk debat over beleidsvoorstellen waarbij alle sterke en zwakke aspecten genadeloos aan het licht komen. De uitslag kan controversiële discussies beslechten waardoor iedereen verder kan met duidelijkheid. Het gezonde verstand van de man en vrouw in de straat mag best een grotere rol spelen in de Haagse besluitvorming. Er is veel empirisch onderzoek naar de maatschappelijke effecten van directe demoratie in o.a. Zwitserland en Amerikaanse deelstaten: een grotere maatschappelijke betrokkenheid van burgers, grotere politieke kennis en vaardigheden, gezondere overheidsfinanciën (met name door lagere begrotingstekorten) en beleid dat meer in lijn is met de wensen van de grote meerderheid. Ook in Nederland hebben we de nodige ervaring opgedaan en hoe je het wendt of keert, daar waar het Oekraïne-referendum kinderziektes kende, waren de ervaringen met het referendum over de Wet op de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten (WIV) aanmerkelijk positiever, (inclusief de verwerking van de kritiekpunten door het Kabinet in de uiteindelijke wet).

We weten uit onderzoek - ook besproken door de Staatscommissie Parlementair Stelsel - dat grote groepen mensen die zich niet goed gerepresenteerd voelen door de politiek, veel steun geven aan het referendum.

Er ligt nu een grondwetswijziging voor het bindend correctief referendum, dat onlangs in eerste lezing is goedgekeurd door de Tweede en Eerste Kamer. Het gaat om een voorzichtig voorstel: terwijl in eerdere grondwetswijzigingen slechts de grondwet, de monarchie en de begroting waren uitgezonderd van referenda, zijn daar nu ook belastingen en internationale verdragen aan toegevoegd. En in tegenstelling tot het advies van de belangrijkste adviescommissie op dit vlak, de staatscommissie-Biesheuvel (1985), is een volksinitiatief niet voorzien.

Ondanks deze beperkingen is het grondwetsvoorstel voor het correctief referendum voorzien van een torenhoge uitkomstdrempel: de uitkomst van een referendum is alleen bindend indien de meerderheid die tegen een wet stemt tegelijk minimaal de helft van de opkomst bij de laatste Kamerverkiezingen omvat. Die bedroeg 78 procent en dus moet het aantal tegenstemmers minimaal 39 procent van het hele electoraat bedragen. Als het aantal voor- en tegenstemmers relatief dicht bij elkaar ligt, zoals bij referenda vaak het geval is, dan heb je dus een opkomst nodig van wel 60 tot 75 procent. Anders kom je nooit aan de vereiste 39 procent. Deze giftige drempel stond niet in het oorspronkelijke voorstel, maar is er in de Tweede Kamer op het laatste moment ingekomen via een amendement van de ChristenUnie (ook wel killer amendement genoemd). Heerlijk voor tegenstanders van het referendum, maar 'killing' voor het vertrouwen van de bevolking wanneer deze drempel niet gehaald wordt (mochten er al mensen zijn die nog een referendum gaan initiëren).

Deze uitkomstdrempel is onterecht, maakt het referendum onwerkbaar en doet alle positieve effecten bij voorbaat teniet.

Met deze uitkomstdrempel wordt nota bene voor referenda een veel hogere eis gesteld dan de feitelijke opkomst bij alle verkiezingen in Nederland, met uitzondering van de landelijke. Dat is niet terecht en oneerlijk. Verkiezingen zijn terecht altijd geldig, ongeacht de opkomst. Als burgers met een opkomst van 30 procent hun Europese of lokale volksvertegenwoordigers kunnen kiezen die vier

jaar lang over alle mogelijke thema's beslissen, waarom mogen ze dan niet met dezelfde opkomst over één afgebakend onderwerp besluiten? De opkomst bij referenda ligt logischerwijs gemiddeld lager dan bij verkiezingen, omdat er dan maar één onderwerp op de agenda staat.

Bij de nu voorgestelde uitkomstdrempel zouden alle drie in Nederland gehouden landelijke referenda ongeldig zijn verklaard –zelfs het succesvolle EU-referendum in 2005 waarbij de opkomst bijna twee keer zo hoog was als bij menige Europese verkiezingen. Internationaal geldt iets soortgelijks. Hoogleraar Tom van der Meer bekeek alle nationale referenda sinds 1995 in andere Westerse staten en die lijken op het Nederlandse type. Conclusie: van de 17 zouden er bij deze drempel slechts twee geldig zijn verklaard.

Om representativiteit te bereiken is deze drempel ook niet nodig. Uit Zwitsers onderzoek blijkt dat de representativiteit van referenda nauwelijks toeneemt bij een stijgende opkomst. Vanaf een opkomst van 25 procent geldt de uitslag als representatief voor de hele bevolking.

Het belangrijkste is misschien nog wel dat deze uitkomstdrempel alle bovengenoemde positieve effecten van referenda teniet doet. Hij verleidt politici tot de houding dat ze een referendum toch wel winnen. Het geeft hen een prikkel om maatschappelijke weerstand niet serieus te nemen en publieke debatten te ontduiken. Maar voor ons is nog belangrijker dat het steeds ongeldig verklaren van referenda leidt tot teleurstelling en cynisme onder grote groepen kiezers. Er is geen betere manier om het wantrouwen en cynisme onder de bevolking aan te wakkeren, dan ze eerst honderdduizenden handtekeningen in te laten zamelen, maandenlang campagne te voeren met grote inzet van politieke partijen, media en maatschappelijke organisaties, dan miljoenen mensen naar de stembus te trekken en vervolgens de uitslag in de prullenbak te deponeren. Zelfs tegenstanders van referenda zouden dat niet moeten willen!

De huidige grondwetswijziging is daarom zo slecht dat deze onder geen beding mag worden aangenomen. Omdat reparatie tijdens de tweede lezing niet mogelijk lijkt, is het het beste om de huidige grondwetswijziging af te voeren en een beter voorstel in te dienen. Het beste wordt dan alleen het principe van het bindend referendum (correctief en volksinitiatief) in de grondwet ingevoerd, en worden de uitwerking en de spelregels in een gewone wet geregeld. Gedetailleerde regelingen horen immers in de grondwet niet thuis en regeling in een gewone wet maakt dat het referendum eenvoudiger kan worden hervormd als de praktijk daartoe aanleiding geeft.

Overige punten: de gekozen burgemeester en gelote burgerberaden

Tot slot zijn de gekozen burgemeester en gelote burgerberaden thema's die hoog op de democratische vernieuwingsagenda staan.

In 2018 is de wijze van aanstellen van de burgemeester uit de grondwet gehaald. De weg ligt daarmee open om via een gewone wet een gekozen burgemeester te introduceren, hetzij gekozen door burgers (direct) hetzij door de gemeenteraad (indirect). In navolging van de bevolking – zoals uit vrijwel alle opiniepeilingen blijkt – is Meer Democratie voorstander van een door het volk gekozen burgemeester.

Eén van de grootste mankementen van de Nederlandse democratie is dat op dit moment machtsvorming bijzonder weinig responsief is. Bij verkiezingen voor de raad of Tweede Kamer wordt

de controle op de macht gekozen, maar niet de macht zelf. Die komt pas tot stand tijdens de formatie na de verkiezingen, waardoor burgers geen invloed hebben op de samenstelling en het programma van de macht zelf. De burgemeester is de centrale figuur in een gemeente, maar inwoners hebben op dit moment geen invloed op wie dit wordt. Directe verkiezingen vergroten de democratische legitimiteit van de burgemeester. Gepaard hiermee kunnen kiezers de macht beter ter verantwoording roepen bij verkiezingen. Indien een burgemeester en/of zijn college ondermaats presteren kunnen zij een andere kandidaat kiezen. Dat is des te belangrijker omdat de rol en het takenpakket van de burgemeester in de afgelopen decennia is toegenomen.

Doordat de burgemeester en de gemeenteraad onafhankelijk van elkaar tot stand komen wordt het dualisme en evenwicht tussen de wetgevende en uitvoerende macht versterkt. Ook voor de raad is een direct gekozen burgemeester positief. Zij kan daardoor haar rol als wetgever en controleur herpakken. Nu wordt dit nog te veel ingeperkt door dichtgetimmerde coalitieakkoorden.

Ten slotte maken rechtstreekse verkiezingen een einde aan de partijpolitieke benoemingen in de achterkamers. Cijfers uit 2018 laten zien: 87% van de burgemeesters is lid van VVD, PvdA, CDA en D66. Lokale partijen – met een derde van de stemmen de grootste politieke familie in gemeenteland – moeten het doen met een armzalige 3%. De gevestigde partijen hebben in de praktijk nog altijd greep over de burgemeestersbenoemingen. Gevolg is dat burgemeesters uit een veel te kleine vijver worden geselecteerd. Slechts 2,5% is lid van een politieke partij en van die groep is maar 10% actief. Een zeer kleine groep dus. Er zijn genoeg geschikte kandidaten die geen lid zijn van de gevestigde partijen en bestuurlijke ervaring kun je op veel meer plaatsen opdoen dan alleen bij de overheid. Verkiezingen biedt ook hen een eerlijker kans om burgemeester te worden.

De uitwerking van hoe de burgemeester gekozen dient te worden hoeft niet in detail in een regeerakkoord, maar we roepen u wel op om de discussie te openen en de minister van Binnenlandse Zaken aan het werk te zetten om een voorstel te doen.

Gelote burgerberaden zijn de laatste jaren sterk in de belangstelling gekomen. Dit zijn willekeurig – door het lot samengestelde – groepen burgers die zich gedurende langere tijd over een thema buigen en daarover advies uitbrengen. De bijdragen van gelote burgerberaden moet niet worden overschat: zij leiden niet tot publiek debat en een directe betrokkenheid van grote groepen burgers zoals verkiezingen en referenda dat wel doen en de waarde is sterk afhankelijk van de opzet en de spelregels. Burgerberaden moeten dan ook gezien worden als aanvulling op referenda en andere democratische instrumenten, niet als vervanging daarvan.

Met goede spelregels kunnen burgerberaden er wel voor zorgen dat er vernieuwende maatschappelijke oplossingen uit de bus komen voor vraagstukken waar het door de politieke partijen gedomineerde bestel niet uitkomt. Belangrijk is dat de loting gewogen is en er meer factoren worden meegenomen dan oppervlakkige kenmerken als geslacht, etniciteit, opleidingsniveau en inkomensgroep. Het burgerberaad moet autonoom zijn in haar werkwijze, haar keuze van informanten en adviseurs en het advies dat zij uitbrengt. Tot slot zouden niet alleen politici burgerberaden moeten kunnen initiëren, maar zouden burgers ook het recht moeten hebben om via handtekeningen een burgerberaad bijeen te laten roepen over een bepaald thema.

Tot slot

Nederland is in constitutioneel-democratisch opzicht één van de meest conservatieve Westerse landen. Sinds de invoering van het algemeen stemrecht bij verkiezingen voor mannen en vrouwen (1919) is het vertegenwoordigende stelsel niet meer fundamenteel gewijzigd. Wel hebben lokale gemeenschappen door o.a. de globalisering en Europese integratie steeds meer de greep op hun eigen ontwikkelingsrichting en toekomst verloren. De behoefte van burgers om hun eigen leven vorm te geven, is door de ontzuiling en individualisering alleen maar toegenomen.

Alleen politici kunnen uiteindelijk op een legale manier meer directe democratie mogelijk maken, teneinde meer zeggenschap te geven aan de inwoners van Nederland. Vele miljoenen burgers willen graag directer betrokken zijn bij oplossingen voor en besluiten over de ontwikkelingen in Nederland en daarbuiten. Meer directe democratie is geen panacee, maar wel een noodzakelijk onderdeel van de oplossing om tegemoet te komen aan deze wens.

Het vergt politici met inzicht en moed om dit te realiseren. Wij wensen wij u dit van harte toe!

Met democratische groeten,
namens de beweging Meer Democratie

Niesco Dubbelboer
Arjen Nijeboer
Sasha Trifkovic