

Referenda

Referenda lijken in de Nederlandse staatkundige praktijk vaste voet aan de grond te hebben gekregen. Lokaal zijn zij al enige tijd aan de orde van de dag. En hoewel onze Grondwet met geen woord over dit instrument rept, zijn er inmiddels ook twee grote nationale referenda georganiseerd: een eerste in 2005, over de Europese grondwet, en recent een tweede over het associatieverdrag met Oekraïne.

Zeker sinds die laatste volksstemming lijkt het referendum niet meer bij iedereen op even groot enthousiasme te kunnen rekenen. Het Oekraïne-referendum heeft de standpunten over dit democratische instrument aanzienlijk verscherpt. Intrigerend genoeg lijkt de politieke steun voor het referendum van kleur te verschieten.¹ Zagen in de laatste decennia van de vorige eeuw vooral progressieve kiezers het referendum als een welkome vorm van emancipatie van de burger, de laatste jaren begroeten de volksere partijen ter rechterzijde het referendum als een welkom instrument waarmee de bevolking zich kan uitspreken tegen de verderfelijke plannen van de elite. Hoe men hier ook tegenover moge staan, het referendum is deel gaan uitmaken van onze staatkundige praktijk en het ziet er naar uit dat dat nog wel even zo zal blijven.

Dat gegeven vormde voor de redactie van *RMThemis* de aanleiding om een themanummer te initiëren onder gasthoofdredacteurschap van mr. drs. J.J.J. Sillen, volledig gewijd aan referenda. Het nummer is welbewust agnostisch opgezet: noch een heilig geloof in referenda, noch een overtuigende afwijzing daarvan stuurde op voorhand de redactionele keuzen. Leidend waren de vele interessante juridische en staatkundige vragen die de referendumpraktijk blijkt op te roepen. Alleen voor de rubriek 'Van twee kanten' zijn bewust referendum-believers Bovend'Eert en overtuigd atheïst Boogaard uitgenodigd om de degens te kruisen. Bovendien zijn de bijdragen niet beperkt tot juridische vragen. Ook interdisciplinaire en empirische artikelen zijn in dit nummer opgenomen. Vanuit een politicologische invalshoek beschouwen Van der Brug & Van der Meer verschillende opkomst- en representatieperikelen die referenda met zich brengen. Boele van Hensbroek, Brandsma, Lucardie, Lunsing, Pauly, Schoenmakers & Van der Tuuk bezien hoe referenda een aanvulling kunnen opleveren op de vertegenwoordigende democratie. Broeksteeg & Van der Krieken gaan in hun bijdrage in op de gemeentelijke referendumpraktijk, die door zijn veelvormige verscheidenheid welhaast als een staatsrechtelijk laboratorium voor rechtsvergelijking is te beschouwen. Borman analyseert de onderwerpen die op basis van de *Wet raadgevend referendum* niet-referendabel zijn. De lijst niet-referendabele onderwerpen blijkt niet alleen een lange traditie te hebben, maar ook de nodige complexe wetgevingstechnische

vraagstukken op te roepen. Hillebrink behandelt de rol die referenda nationaal- en volkenrechtelijk mogen of zelfs moeten spelen in de soms moeizame scheiding tussen overzeese landsdelen en het voormalige koloniale moederland. Het stuk van Schutgens & Sillen gaat in op de (on)grondwettigheid van bindende en adviserende referenda. Uzman, tot slot, ontleedt het juridische vraagstuk rond referenda dat misschien nog wel de hardste botsing kan opleveren tussen bevolking en instituties: de vraag of en hoe de rechter de uitkomsten van referenda ongeldig mag verklaren via een toets aan grondrechten of andere constitutionele beginselen.

De redactie is deze auteurs zeer erkentelijk voor hun mooie bijdragen en spreekt haar bijzondere dank uit aan gasthoofdredacteur Sillen, dankzij wiens ideeën en betrokkenheid het themanummer deze rijke en gevarieerde inhoud heeft gekregen. Hoewel dit themanummer niet beoogde te zoeken naar argumenten waarom men 'voor' of 'tegen' referenda zou kunnen of moeten zijn, zetten de vele genuanceerde bijdragen (ondergetekende) toch aan tot reflectie op de merites van het instrument. Bovendien schemeren in verschillende van de bijdragen de visies van de auteur of auteurs wel degelijk door. Voor mijzelf trek ik de conclusie dat referenda in te veel verschillende soorten en maten mogelijk zijn om ze categorisch af te wijzen of te omarmen. Ik ben er zelfs van overtuigd (ge- raakt) dat sommige ingrijpende politieke beslissingen bezwaarlijk zonder enige vorm van volksraadpleging genomen kunnen worden. De afscheiding van een landsdeel van het Koninkrijk zónder dat is vastgesteld dat de plaatselijke bevolking daarmee kan instemmen,² bijvoorbeeld, of de afschaffing van de monarchie terwijl niet duidelijk is of de bevolking nog altijd aan dat instituut is gehecht, lijken mij in een moderne samenleving moeilijk te verteren. Tegelijkertijd maken verschillende bijdragen in dit nummer duidelijk dat het gebruik van referenda ook kan ontsporen. Zo biedt dit multidisciplinaire themanummer uiteindelijk een typisch juristenantwoord op de vraag of referenda zinvol zijn: dat hangt ervan af. Onder de juiste omstandigheden en onder de juiste voorwaarden kunnen referenda wel degelijk een waardevolle aanvulling op de representatieve democratie zijn. Hopelijk moge dit themanummer bijdragen aan het inzicht wát die omstandigheden en voorwaarden dan zijn – en hoe het niet moet.

RJBS

1. Zie daarover ook par. 2 van de bijdrage van Van der Brug & Van der Meer in dit nummer.

2. Zie daarover uitgebreid de bijdrage van Hillebrink in dit nummer.