

Referenda zijn een waardevolle aanvulling op de Nederlandse representatieve democratie

I. Het referendum staat ten onrechte in een kwaad daglicht

*Prof. mr. P.P.T. Bovend'Eert**

Het zijn geen prettige tijden voor het referendum. De laatste jaren zijn in nogal wat landen belangrijke referenda gehouden die mede vanwege hun uitkomst veel opschudding veroorzaakten. Het meest beruchte referendum van de afgelopen jaren was natuurlijk het Brexit-referendum van 2016, waarbij een krappe meerderheid van de Britse kiezers zich keerde tegen de wens van de regering Cameron om in de Europese Unie te blijven. Zelden heeft een volksraadpleging, zoals het er nu naar uit ziet, een zo vergaande impact gehad. Het jaar 2016 gaf nog enkele andere opvallende constitutionele referenda te zien. In Italië stemden boze burgers in een referendum massaal neen tegen de hervorming van het Italiaanse tweekamerstelsel, waarmee zij de val van premier Renzi bewerkstelligden. In Thailand verwierven de militaire machthebbers (nog) meer zeggenschap in een referendum over een nieuwe grondwet. In Hongarije stemde 98% van de kiezers, bij een (te lage) opkomst van 45%, tegen het EU-migratiebeleid. In Colombia wees tot ontzetting van velen een meerderheid van de kiezers een moeizaam bereikt vredesakkoord tussen de regering en de guerrillabeweging Farc af. En in Nederland liep een raadgevend referendum over een EU-associatieverdrag met Oekraïne slecht af voor de regering, toen een meerderheid van 61% van de kiezers bij een (voldoende) opkomst van 32% zich tegen de goedkeuringswet van het verdrag keerde. In 2017 ten slotte leidde het Turkse constitutionele referendum, waarbij president Erdogan een presidentieel stelsel naar Amerikaanse snit wil invoeren, tot veel beroering in binnen- en buitenland. Een krappe meerderheid steunde uiteindelijk Erdogans hervormingsplannen.

Het is tegen deze achtergrond niet verwonderlijk dat velen in en buiten politiek Den Haag het referendum de laatste tijd met de nodige scepsis bejegenen.¹ Het lijkt er sterk op dat het referendum vooral een politiek wapen in handen van 'gevaarlijke populistten' geworden is. In Nederland zijn de laatste tijd vooral negatieve geluiden te horen over het referendum. De opiniëpagina's van de kranten staan er vol mee. Steven de Winter bijvoorbeeld, gespecialiseerd 'mediator in herstelmediation op de werkvloer', kwalificeerde in *NRC* het referendum als 'de

bomgordel van de democratie'.² Het referendum zet volgens hem mensen tegen elkaar op en versimpelt de werkelijkheid op een gevaarlijke wijze. Om zijn betoog kracht bij te zetten verwijst deze 'referendumhater' naar de jaren dertig van de twintigste eeuw, toen Adolf Hitler het parlement met referenda omzeilde.³ Een dergelijke verwijzing naar de nazitijd moet voldoende afschrikwekkend zijn, zal de auteur van dit opiniestuk hebben gedacht.

Ook in politiek Den Haag neemt het enthousiasme zienderogen af. Van oudsher waren CDA en VVD al niet zo happig op volksraadplegingen, tegenwoordig is er ook niet veel enthousiasme meer te vinden bij de PvdA,⁴ GroenLinks en D66, dat zichzelf bovendien nogal verloochende door de onwelgevallige uitslag van het Oekraïne-referendum naast zich neer te leggen. Alleen de SP lijkt zich nog sterk te maken voor de invoering van een bindend correctief wetgevingsreferendum,⁵ dat nu in de tweede lezing van een grondwetsherziening voorligt, maar waarvan de uitkomst van de behandeling hoogst onzeker is.⁶ En dan is er altijd nog op de achtergrond Hans Wiegel, destijds bijgenaamd 'Het orakel uit Ljouwert', die zijn leven lang heeft geageerd tegen het referendum, en altijd bereid is om, in een column of in the middle of nowhere in het noorden van Nederland, de pers hierover te woord te staan. Volgens Wiegel zet het referendum de bijl aan de wortels van de democratie: 'In onze Grondwet ligt immers verankerd dat wij een parlementaire democratie hebben, waarin de wetgeving is opgedragen aan regering en parlement.'⁷

De argumentatie van Wiegel en andere 'referendumhaters' is meestal niet erg genuanceerd. Ten eerste wordt doorgaans gemakshalve over het hoofd gezien dat er referenda zijn in vele verschijningsvormen. De volksraadplegingen die Adolf Hitler in de dictatoriale nazitijd met een de facto niet functionerend parlement enkele keren hield, zijn bijvoorbeeld moeilijk te vergelijken met een bindend correctief wetgevingsreferendum dat slechts aan de orde komt als het parlement een wet heeft aangenomen. Een wetgevingsreferendum is heel iets anders dan een referen-

* Prof. mr. P.P.T. Bovend'Eert is hoogleraar staatsrecht aan de Radboud Universiteit te Nijmegen.

1. Zie o.a. Bouke Nagel, 'In Nederland heerst angst voor het volk', *de Volkskrant* 6 oktober 2016.
2. Steven de Winter, 'Referendum is de bomgordel van de democratie' (Opinie), *NRC.nl* 7 oktober 2016.
3. Dat parlement was toch al door de Machtigingswet in 1933 buitenspel gezet?
4. Dat blijktens het verkiezingsprogramma nu slechts raadgevend referenda bepleit.
5. Zie *Kamerstukken* 30174.
6. Zie *Kamerstukken II* 2016/17, 34724 (voorstel van wet van het lid Van Raak).
7. Hans Wiegel, 'De referendumwet is een misbaksel gebleken', *De Post online* 7 april 2016.

dum waarin een voorstel tot herziening van de grondwet/de constitutionele rechtsorde wordt voorgelegd. Een raadgevend referendum verschilt wezenlijk van een bindend referendum.

Een ander veel gebruikt argument, dat het referendum zich niet verdraagt met een parlementaire of representatieve democratie, is ook niet zo sterk. Het is nu eenmaal, zo leert de ervaring in vele andere beschaafde westerse landen, zeer wel mogelijk om de bestaande representatieve democratie, waarin regering en parlement wetten vaststellen, aan te vullen met een correctiemechanisme in de vorm van een referendum. De huidige Grondwet gaat niet, zoals Wiegel stelt, uit van de inrichting van een parlementaire of representatieve democratie als een onveranderlijk (eeuwig) beginsel. Aanpassingen zijn zeer wel mogelijk. Bovendien is die representatieve democratie op dit moment ook niet zuiver of absoluut, al is het maar omdat de erfelijke Koning nog altijd deel uitmaakt van de regering en daarmee van de wetgever. Het stelsel van de Grondwet kan aldus geen argument zijn om invoering van een wetgevingsreferendum (middels grondwetsherziening!) af te wijzen.

Indien het referendum ter discussie wordt gesteld, zouden mijns inziens de volgende vragen aan de orde moeten komen: (1) zijn er voldoende zwaarwegende redenen om in Nederland het referendum bij wijze van correctiemechanisme toe te voegen aan het bestaande systeem van representatieve democratie, en zo ja, (2) welk referendum-instrument kan het beste worden toegepast?

Het huidige stelsel van representatieve democratie vertoont, denk ik, de nodige tekortkomingen die met behulp van het instituut van het referendum op zijn minst ten dele weggenomen kunnen worden.

Ten eerste valt in de Nederlandse verhoudingen op hoe weinig representatief de politieke partijen in de praktijk zijn. Het percentage burgers dat lid is van een politieke partij, bereikte in 2016 een historisch dieptepunt.⁸ 2,2% van de kiesgerechtigde burgers (286 000 personen) is tegenwoordig lid van een partij.⁹ De politieke partij van de grootste Tweede Kamerfractie, de VVD, heeft iets meer dan 30 000 leden, als je erover nadenkt eigenlijk een gotspe! De partij van de op een na grootste Tweede Kamerfractie, de PVV, heeft welgeteld 2 leden.¹⁰ Het CDA heeft ongeveer 53 000 leden, en is daarmee in ledental de grootste politieke partij. Dat politieke partijen in Nederland zo weinig leden hebben, is in die zin in een representatieve democratie bedenkelijk omdat deze partijen bij het functioneren van politieke ambten, zoals de Kamers der Staten-Generaal, een belangrijke rol spelen. Zij stellen immers de kandidaten voor de vertegenwoordigende lichamen voor en besluiten over partijpolitieke beleidsprogramma's en de te volgen politieke koers. Het maatschappelijke draagvlak voor deze activiteiten is echter heel beperkt.

Ten tweede leidt het bestaande kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging en het daarmee samenhangende

partijenstelsel tot de nodige lacunes in het functioneren van de representatieve democratie. Het kiesstelsel leidt ertoe dat Tweede Kamerverkiezingen voor de vorming van een kabinet en het te voeren beleid structureel uitslagloos zijn. Bij verkiezingen beslissen de kiezers over de samenstelling van het parlement. Een meerderheidsuitspraak die bepalend is voor de samenstelling van de regeringscoalitie en voor het door haar te voeren regeringsbeleid, ontbreekt per definitie in de praktijk van de werking van dit kiesstelsel. Na de verkiezingen pleegt in een ingewikkeld proces van kabinetsvorming een nieuw kabinet te worden gevormd, bestaande uit een regeringscoalitie en op basis van een dichtgetimmerd regeerakkoord, waarover de kiezers zich in het geheel niet hebben kunnen uitspreken. Soms is de uitkomst van het formatieproces ronduit verrassend en staat deze bijna haaks op de door partijen gewekte verwachtingen in de verkiezingscampagne. De kabinetsformaties van 2010 en 2012 vormen wat dat betreft treffende illustraties. De verkiezingsuitslag van 2017 leerde bovendien, dat het met de representativiteit van de VVD-PvdA-coalitie van het tweede kabinet Rutte, gelet op de dramatische val van de PvdA in 2017, achteraf gezien bijzonder slecht gesteld was. Het is nog even afwachten hoe de formatie van 2017 uitpakt.

Het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging heeft ongetwijfeld belangrijke voordelen, als het gaat om een getrouwe afspiegeling van kiezersopvattingen in het parlement,¹¹ maar er zijn ook zeker belangrijke nadelen aan verbonden. Het ontbreken van duidelijke meerderheidsuitspraken en de zeer zwakke band tussen kiezers en gekozenen¹² kenmerken het systeem. Deze lacunes in het functioneren van de Nederlandse representatieve democratie, zijn, hoe men het wendt of keert, inherent aan het bestaande stelsel. Alleen door de invoering van een meerderheidsstelsel in districten zou hieraan gedeeltelijk tegemoet kunnen worden gekomen.

Ten derde moet opgemerkt worden dat het representatieve karakter van bepaalde vertegenwoordigende lichamen de laatste decennia nogal onder druk staat door een betrekkelijk lage kiezersopkomst bij verkiezingen. Dat geldt zeker niet voor de Tweede Kamer, met een mooi opkomstpercentage van 82% bij de laatste verkiezingen in maart 2017, maar wel voor de Eerste Kamer met een laag opkomstpercentage voor de provinciale statenverkiezingen van 2015 van 47,8%. Het opkomstpercentage voor de verkiezingen van het Europees Parlement daalt overigens eveneens gestaag. Het lag in 2014 nog op slechts 37,3%.¹³ Al met al kan de conclusie zijn dat er zeker gegronde redenen zijn om een aanvulling van of correctie op de bestaande representatieve democratie serieus in overweging te nemen. Het is in de huidige verhoudingen zeker zinvol om door middel van referenda de representativiteit van besluiten van regering en Staten-Generaal tussentijds te toetsen door een uitspraak van de kiezers te vragen.

Welk referenduminstrument daarbij de voorkeur heeft, is op zichzelf niet zo moeilijk te bepalen. Het bindende

8. Zie www.parlement.com, dinsdag 9 februari 2016: 'Gezamenlijk ledenaantal politieke partijen naar dieptepunt'.

9. Ter illustratie: de ANWB heeft 4 392 838 leden.

10. Kiesgerechtigde burgers zijn niet welkom bij deze partij.

11. Tegenwoordig leidt deze getrouwe afspiegeling overigens tot een hoge mate van partijversplintering.

12. Het gevolg van het ontbreken van enkelvoudige kiesdistricten in het Nederlandse kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging.

13. Net iets meer dan bij het Oekraïne-referendum.

correctieve wetgevingsreferendum, dat, zoals gezegd, op dit moment in een voorstel tot herziening van de Grondwet in tweede lezing voorligt, is bij uitstek een geschikt instrument als aanvulling op de bestaande representatieve democratie. Immers een dergelijk referendum respecteert het primaat van het vertegenwoordigende stelsel, waarin regering en parlement tezamen wetten vaststellen. Het referendum beperkt zich tot de vraag of een door het parlement aanvaard wetsvoorstel al dan niet kracht van wet moet krijgen. Van het omzeilen van het parlement is geen sprake. Een keuze voor een correctief wetgevingsreferendum is een consistente uitwerking van de gedachte dat het parlement in een representatieve democratie het primaat heeft en niet gepasseerd mag worden.¹⁴ De Staatscommissie Relatie kiezers-beleidsvorming (de Commissie-Biesheuvel) heeft destijds (1985) een doorwrocht voorstel ontwikkeld voor de invoering van een correctief wetgevingsreferendum. Terecht benadrukte de Commissie-Biesheuvel het belang om de participatie van de burgers bij de politiek te bevorderen door hun de mogelijkheid te bieden direct beslissingen te nemen. Terecht stelde de Commissie-Biesheuvel dat de invoering van een referendum ertoe kan bijdragen om tekortkomingen in het vertegenwoordigende stelsel te verhelpen, mede in het licht van de praktijk van politieke besluitvorming in Nederland.¹⁵ Gesteld kan worden, gelet op het voorgaande, dat deze tekortkomingen sinds het verschijnen van het rapport van de Commissie-Biesheuvel de afgelopen dertig jaar eerder zijn toe- dan afgenomen. Sinds het verschijnen van het rapport van de Commissie-Biesheuvel zijn, zoals bekend, met wisselend succes diverse stappen gezet om referenda in te voeren in ons staatsbestel.¹⁶ Voorlopig 'hoogtepunt' vormt de totstandkoming van de Wet raadgevend referendum. Dat aan een

raadgevend referendum echter overwegende bezwaren verbonden zijn, is duidelijk gebleken bij het Oekraïne-referendum in 2016. Geerten Boogaard plaatst in zijn bijdrage 'Wer ist das Volk' terecht de nodige kritische kanttekeningen bij het consultatieve referendum. Mijns inziens is zo'n referendum vlees noch vis, slechts gedoemd om politici en burgers in verwarring te brengen, met als bijzonder nadelige consequentie dat het vertrouwen van de burgers in de politiek nog verder afneemt, wanneer politici een raadgevend referendum daadwerkelijk als raadgevend beschouwen.

De conclusie uit het voorgaande is dat referenda wel degelijk een waardevolle aanvulling op de Nederlandse representatieve democratie kunnen zijn, gegeven de tekortkomingen die aan deze democratie (inherent) verbonden zijn. Voorwaarde is wel dat het juiste referenduminstrument gekozen wordt. Het bindende correctieve wetgevingsreferendum biedt wat dat betreft een gepast instrument dat recht doet aan het primaat van het parlement in de representatieve democratie. Het is dus zaak dat de politici in Den Haag hun op zich begrijpelijke angsten en fobieën over referenda, gelet op de gebeurtenissen in de afgelopen jaren, overwinnen en de behandeling van de tweede lezing van de grondwetsherziening inzake de invoering van een correctief wetgevingsreferendum 'open minded' ter hand nemen. Hopelijk groeit het besef weer dat het in een moderne democratie heel zinvol kan zijn om burgers de gelegenheid te geven zich uit te spreken over wetsvoorstellen die door regering en Staten-Generaal zijn vastgesteld. Zo'n correctiemechanisme kan een heel gezond verschijnsel zijn in een volwassen representatieve democratie.

II. Wer ist das Volk?

*Mr. G. Boogaard**

Aan referenda en volksraadplegingen kleven vele nadelen, hoe simpel en aantrekkelijk het idee er op zichzelf en van een afstandje ook uitziet. Dat begint al met de vraag of het algemeen belang dat de politieke organen moeten behartigen wel kan worden opgeknipt in digitale deelvraagjes. De vragen 'wilt u meer of minder belasting betalen?' en 'wilt u meer of minder voorzieningen?' laten zich sinds mensenheugenis niet los van elkaar beantwoorden. Maar ook als de vraag slim geformuleerd wordt, blijft het lastig. In 2007 beantwoordden de Leidse kiezers de vraag 'wilt u dat de gemeente Leiden meewerkt aan de RijnGouwelijn door Leiden?' met een overtuigend 'nee'. Als uitdrukking van de deels *factfree* maar hoe dan ook stevige weerstand tegen de concrete plannen van de

Provincie Zuid-Holland, was dat geen nieuws. De Leidenaar, gewend aan bestuurlijk onvermogen als de beste vorm van monumentenzorg voor de historische binnenstad, vreesde voor treinstellen in de Breestraat en stemde massaal tegen. Stond daarmee vast dat een lightrailverbinding niet in het algemeen belang van Leiden was? Grote maatschappelijke spelers, zoals de universiteit, die Leiden de regiofunctie geven waar de stad het economisch grotendeels van moet hebben, voerden goede inhoudelijke argumenten aan voor het tegendeel. En zo'n beetje elke studie naar de toekomst van het openbaar vervoer in de Randstadregio concludeert dat er iets tussen trein en bus moet worden ontwikkeld om totale verkeerscongestie af te wenden. Hoe verhouden inhoudelijke argumenten,

14. Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming, Den Haag 1985.

15. Eindrapport 1985, p. 11-12.

16. Zie o.a. hierover P.C. Gilhuis, 'Een verankerde plaats voor het referendum in het Nederlandse staatsbestel?', *RMThemis* 1999, afl. 8, p. 299; T.C. Borman, 'De tijdelijke referendumwet', *AA* 2002, afl. 9, p. 648 e.v.

* Mr. G. Boogaard is docent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden.