

INLEIDING

Al vele decennia lang wordt door voor- en tegenstanders gediscussieerd over het nut, de noodzaak en/of de wenselijkheid van referenda op landelijk, provinciaal, gemeentelijk en waterschaps-niveau. Dwz. referenda als aanvulling op het in Nederland bestaande systeem van de representatieve (vertegenwoordigende) democratie. Recent zijn zowel in Nederland als in andere landen referenda gehouden. Om er enkele te noemen: het referendum over een Europese Grondwet, het Ukraine-referendum, het Brexit-referendum, referenda in Hongarije en Columbia. En ook: vele referenda op lokaal niveau. In een aantal partij-programma's voor de Tweede Kamer-verkiezingen van 15 maart 2017 wordt invoering van raadgevende en correctieve referenda bepleit. Kortom, dit is/was ook voor de Trias Politica Zeeland aanleiding voor een (staatsrechtelijke) beschouwing. In deze notitie worden een aantal basale elementen (: plussen en minnen, alsmede uitvoeringspunten) aan de orde gesteld.

SOORTEN REFERENDA

Een referendum is, volgens van Daele, een volksstemming over een onderwerp, waarbij de inhoud ervan overigens kan verschillen. Bijv. over een door de volksvertegenwoordiging vastgestelde Rijkswet, of over een genomen besluit, dan wel over een voornemen om een besluit te nemen, enz. Wikipedia omschrijft het referendum als een volksraadpleging waarbij een vraag wordt voorgelegd aan kiesgerechtigden in een land of in een bepaald gebied.

Zonder pretentie van volstrekte compleetheid, kunnen een aantal hoofdsoorten van referenda worden onderscheiden. In de eerste plaats: consultatieve of RAADPLEGENDE, en RAADGEVENDE/adviserende volksraadplegingen. Bij een raadgevend referendum moet een bepaald minimum aantal burgers zo'n referendum aanvragen. In deze gevallen kán de volksvertegenwoordiging zijn uiteindelijke besluit mede laten afhangen van de uitspraak van (de meerderheid van) opgekomen kiesgerechtigden. Maar: er bestaat bij dit soort referendum geen wettelijke plicht (!) om de uitslag over te nemen. In de tweede plaats: zgn. bínkende, CORRECTIEVE referenda. In deze gevallen móet de volksvertegenwoordiging aanvaarden dat zijn besluit door de (meerderheid van de) opgekomen kiesgerechtigden is verworpen, en dus niet in werking kan treden. Deze categorie wordt ook wel een beslissend/decisief/decisoir/bindend referendum genoemd. Een derde categorie wordt gevormd door een bepaling in de wet dat een referendum altijd verplicht is in daarbij aangewezen gevallen. Ook wel een OBLIGATOIR referendum genoemd.

In het navolgende worden deze verschillende soorten referenda niet verder in detail uitgewerkt. Hierna wordt vooral ingegaan op enkele staatsrechtelijke en

rechtsstatelijke aspecten van het instituut referendum als zodanig, en ook op een niet uitputtend aantal pro's en contra's daarvan.

GRONDWETTELIJKE ASPECTEN

In artikel 81 van de Grondwet is bepaald dat de vaststelling van nationale wetten geschiedt door de Regering en de Staten-Generaal (: Tweede en Eerste Kamer) gezamenlijk. In artikel 127 van de Grondwet is bepaald dat Provinciale Staten en Gemeenteraden de provinciale onderscheidenlijk de gemeentelijke wetten c.q. verordeningen vaststellen, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen. En in artikel 133 lid 2 van de Grondwet is bepaald dat de (Waterschaps-)wet de verordenende bevoegdheden van de besturen van waterschappen regelt. Dit betekent dat een CORRECTIEF referendum over een nationale, provinciale, gemeentelijke of waterschappelijke wettelijke regelingen (: wet of verordening) pas mogelijk is als de Grondwet op dit punt voor dat doel is gewijzigd. Vaststelling van wetten is door de Grondwet dus exclusief voorbehouden aan Regering en Staten-Generaal tezamen, resp. aan Provinciale Staten, Gemeenteraden, en aan Algemene Vergaderingen van Waterschappen, zijnde de volksvertegenwoordigingen. Bij referendum kunnen kiesgerechtigden dus niet juridisch bindend uitspreken dat wettelijke regels niet in werking mogen treden. Zij kunnen die wetgevers dus niet "overrulen". Voor het wijzigen van de Grondwet om correctieve referenda wél mogelijk te maken, zijn de artikelen 137 en 138 van toepassing. Die bepalen dat er dan twee lezingen (= behandelingen) in de Tweede en Eerste Kamer nodig zijn (: 1x vóór en 1x ná verkiezingen), en dat bij de tweede lezing dan een tweederde meerderheid nodig is in beide Kamers. Het is overigens iets anders of volksvertegenwoordigers zich "vrijwillig" of "moreel" willen binden aan uitspraken van kiesgerechtigden bij RAADGEVENDE en RAADPLEGENDE referenda. Maar juridisch bindend cq bindend correctief kan dat dus niet zonder voorafgaande grondwetswijziging.

ARGUMENTEN PRO REFERENDA

In het algemeen worden de volgende argumenten gehanteerd om referenda mogelijk te maken. NB: hierbij in het midden latend om welke soort referenda het dan gaat. Zonder enige pretentie van volledigheid kunnen de volgende argumenten worden genoemd:

1. Referenda zijn een welkome aanvulling op de representatieve democratie.
2. Referenda bevorderen betrokkenheid van burgers bij het openbaar bestuur.
3. De steeds sterkere emancipatie van de burger dient ook tot uitdrukking te komen bij besluitvorming in het openbaar bestuur.
4. Referenda bevorderen het vertrouwen van burgers in de politiek.

5. Kiesgerechtigden moeten vaker dan alleen eens per 4 jaar (bij verkiezingen) oordelen kunnen geven, dus ook tussentijds.
6. Kiezers accorderen niet altijd (coalitie-)compromissen van hun partij(-en).
7. Kiesgerechtigden maken in de loop van een 4-jarige zittingstermijn andere afwegingen op grond van zich wijzigende inzichten/omstandigheden.
8. Referenda impliceren een vorm van (meer) directe democratie resp. directe zeggenschap van burgers resp. beïnvloeding van machthebbers .
9. Referenda kunnen de legitimatie van genomen of voorgenomen besluiten versterken, als een meerderheid daar bij referenda mee instemt.

ARGUMENTEN CONTRA REFERENDA

In het algemeen worden bij de tegen-argumenten voor het houden van referenda de volgende overwegingen genoemd (opnieuw: niet uitputtend):

1. Referenda passen (juist) níet binnen het stelsel van representatieve democratie. Theoretisch kan bij een lage opkomst (bijv. 35%) en een kleine stemmenmeerderheid (bijv. 52%) de facto \pm 18% van alle kiesgerechtigden bepalen dat beslissingen niet door kunnen gaan; beslissingen, die door de volksvertegenwoordiging (met mandaat van álle burgers) tesamen met het bestuur zijn genomen. Soms/vaak zelfs met grote meerderheid. Dit soort lage getallen (18%) mogen niet als voldoende representatief worden aangemerkt.
2. Wetgeving, zeker Rijkswetgeving, komt doorgaans tot stand na een uitvoerige en zorgvuldige procedure. Bijv. eerst overleg met groepen uit de samenleving (“poldermodel”); dan een eerste ontwerp van wet, dat op Rijksniveau om advies wordt voorgelegd aan de Raad van State. Vervolgens een definitief ontwerp van wet. Daarna uitvoerige schriftelijke en mondelinge behandeling daarvan in de Tweede Kamer, waar een grote verscheidenheid aan partijen bestaat. Na aanvaarding in de Tweede Kamer nog een behandeling in de Eerste Kamer. Die let met name let op correcte juridische formuleringen en op zaken als rechtmatigheid, doelmatigheid, consistentie e.d. Hieraan kan en mag geen afbreuk worden gedaan met een simpel “ja” of “nee” bij referendum.
3. Referenda kunnen in een “nee” resulteren, zonder dat dan duidelijk wordt wat er dan wél moet gebeuren. De samenhang (: afwegingen binnen een totaal-overzicht) ontbreekt, zoals bij de representatieve democratie. Zie ook punt 2.
4. De invloed van belangengroeperingen of tegenstanders dan wel populistten kan, zeker bij lage opkomsten, onevenredig groot worden Zie ook punt 1. Nieuwe technologieën (internet) kunnen immers gemakkelijk ontevreden mobiliseren. “Deelbelangen-democratie” is ongewenst en moet worden tegengegaan.

5. Bij referenda wordt een problematiek vaak versimplificeerd. Bijv. het referendum over samenwerking met Ukraine. Dat was géén toetredingsverdrag, zoals wel beweerd... Democratie onttaardt zo in emocratie: emotie is leidend.
6. Referenda kunnen in een “nee” resulteren vanwege een protest-stem om heel andere redenen, die geen verband houden met het eigenlijke inhoudelijke onderwerp van het referendum. Bijv. anti Europa , anti Regering of anti “politieke elite”.
7. Diverse politieke partijen leggen zich soms al vooraf neer bij de uitslag van een raadgevend referendum, ongeacht de (geringe) representativiteit zoals bedoeld onder punt 1. Dat ondermijnt, nu zelfs van binnen uit, het stelsel van de representatieve democratie.
8. Ook wenselijke of nuttige ontwikkelingen kunnen bij referendum worden tegengehouden. Voorbeelden: tegenhouden van vrouwenkiesrecht (CH), een abortus-verbod voor verkrachte 12-jarigen (Ierland), uitsluiten van asielrecht, verbieden van echtscheiding, afstemmen van een vredesverdrag (Columbia).
9. Veel onderwerpen zijn inhoudelijk te complex voor een referendum. Bijv. een EU-Grondwet, internationale associatieverdragen of samenwerkingsverdragen.

OPVATTINGEN BINNEN DE TRIAS POLITICA ZEELAND (TPZ)

Op dit moment geldt de Wet Raadgevend Referendum van 30 september 2014. De leden van de Trias Politica Zeeland gaan bij hun beoordeling van (de wenselijkheid van) referenda in beginsel uit van de huidige status quo van die wet. Zij willen echter op diverse onderdelen van die wet eigen nuances resp. aanscherpingen aanbrengen. Zie het volgende hoofdstuk. De Trias-leden denken overigens niet allen gelijk over het nut, de wenselijkheid of de noodzaak van referenda. De hiervoor genoemde argumenten pro en contra geven aanleiding tot verschillende opvattingen. Eén lid is voorstander van zowel raadgevende als correctieve referenda (als de grondwettelijke mogelijkheid daartoe wordt/is geopend). Een ander lid is op grond van de genoemde argumenten juist tegen élk systeem van referenda. De overige leden stemmen meer of minder enthousiast in met het systeem van raadgevende referenda; en zien die ook als een nu al bestaand systeem, waaraan (toch) niet meer wordt getornd. Uitgaande van de situatie, dat het systeem van raadgevende referenda blijft bestaan, hebben alle leden van de Trias zich geconcentreerd op een basis-eisenpakket voor referenda, waaraan steeds moet worden voldaan. Om de geconstateerde gebreken in de huidige wetgeving over referenda op te heffen of te verzachten, en om (deels) ook tegemoet te komen aan de hiervoor genoemde contra-argumenten.

Overigens past in dit verband nog de kanttekening dat er ook een systeem van BURGERINITIATIEF bestaat. Als burgers 40.000 handtekeningen verzamelen, kunnen ze een door hun uitgewerkt nieuw onderwerp op de agenda van de Tweede Kamer (laten) plaatsen. De volksvertegenwoordiging moet daar dan een standpunt over innemen. Dus: een

burgerinitiatief voor nieuwe onderwerpen, naast een referendum voor genomen besluiten inzake wetgeving.

BASIS-EISENPAKKET VOOR REFERENDA VOLGENS DE TPZ

1. Er worden UITSLUITEND RAADGEVENDE referenda gehouden. Het initiatief daarvoor ligt bij kiesgerechtigde burgers. Raadgevend of adviserend houdt in dat een volksvertegenwoordiging niet juridisch aan een uitslag is gebonden, of zich (al op voorhand en/of moreel) aan een latere uitslag gebonden moet achten.
2. De drempels voor het kunnen houden van een geldig referendum moeten hoger worden dan de nu geldende wettelijke drempels. Op Rijksniveau moeten de volgende getallen gaan gelden. Het aantal aanvragers moet minimaal 50.000 gaan worden (in de huidige wet: 10.000). Het aantal ondersteuningverklaringen moet minimaal 7,5% van alle kiesgerechtigden gaan bedragen (in de huidige wet: 300.000). Ondersteuningverklaringen moeten geautoriseerd worden ingediend: òf persoonlijk op papier op het gemeentehuis, òf digitaal via een DIGID. Achtergrond: om “ronselpraktijken” te voorkomen. De opkomst bij stemmingen moet minimaal 51% van alle kiesgerechtigden bedragen (in de huidige wet: 30%). Voor gedecentraliseerde overheden moeten vergelijkbare drempels gaan gelden, d.w.z. naar evenredigheid van hun grootte.
3. Een referendum kan alleen worden gehouden over door de volksvertegenwoordiging vastgestelde wetten resp verordeningen. Tegen besluiten, niet zijnde wetten/verordeningen, bestaan (immers) andere rechtsgangen.
4. Enkele uitvoeringsaspecten:
 - a. Een onafhankelijke commissie stelt een voorlichtende brochure op voor kiesgerechtigden, met daarin een objectief, neutraal overzicht van de pro's en contra's van het referendum-onderwerp.
 - b. De kosten van een referendum worden betaald door de overheid over wiens regelgeving een referendum wordt gehouden.
 - c. Referenda worden zo veel mogelijk gecombineerd met reguliere verkiezingen, voor zover in de tijd redelijk te achten.
 - d. Het aantal stembureau's bij gemeenten is bij reguliere verkiezingen hetzelfde als bij referenda.
 - e. Gelet op punt 4.a is het niet (meer) nodig om campagnes van voor- en/of tegenstanders inzake het referendum-onderwerp uit de overheidskas te subsidiëren.

f. Voor zover mogelijk, moet bij raadgevende referenda ook een keuze worden voorgelegd uit 2 of 3 (andere) mogelijkheden resp. alternatieven.

5. Van referenda zijn uitgesloten: Rijksbegroting, begrotingswetten, Koningschap en Koninklijk Huis, wetten tot verandering van de Grondwet, internationale verdragen, en wetten die met een meerderheid van 2/3 zijn aangenomen. Voor gedecentraliseerde overheden gelden vergelijkbare/overeenkomstige uitsluitingen.