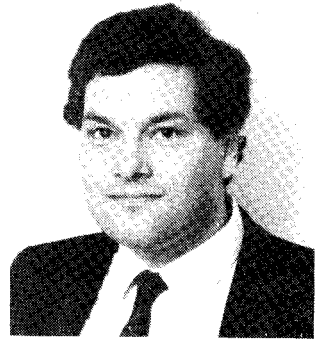


Referendum

door mr. J. A. M. L. Houben

Van het rapport 'Relatie-Kiezers-Beleidsvorming' van de Staatscommissie-Biesheuvel is over het deel met betrekking tot de benoeming van de burgemeester en de Commissaris der Koningin in het februari-nummer al een artikel gepubliceerd. Deze bijdrage handelt over het deelonderwerp 'referendum'.



Mr. J. A. M. L. Houben (1951) is werkzaam als beleidsmedewerker voor Buitenlandse Zaken bij de CDA Tweede-Kamerfractie.

Inleiding

In maart 1984 heeft de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming haar rapport uitgebracht (staatscommissie-Biesheuvel).

Van dit rapport maakt ook deel uit een advies inzake het referendum (en het volksinitiatief). Zij het dat dit onderdeel van het rapport een interim-rapport is. Over het referendum en het volksinitiatief zal de staatscommissie een eindrapport uitbrengen, nadat zij kennis heeft genomen van de reacties in de samenleving op de stellingname van de staatscommissie, zoals weergegeven in het interim-rapport.

Door het referendum en volksinitiatief wordt, aldus de commissie, aan de individuele burger de gelegenheid geboden 'rechtstreeks aan het besluitvormingsproces deel te nemen'. Vanwege ruimtegebrek zal het volksinitiatief verder niet aan de orde kunnen komen. De staatscommissie is unaniem voorstandster van een vorm van referendum (facultatief beslissend wetgevingsreferendum, voor de omschrijving zie elders in dit artikel).

Representatieve stelsel

Een meerderheid van de commissie spreekt zich uit voor de invoering van een volksinitiatief. Een minderheid van de commissie is voor de invoering van de mogelijkheid tot het houden van een raadplegend (consultatief) referendum.

Op de overwegingen van de staatscommissie zal worden ingegaan aan de hand van een (summiere) uiteenzetting over de democratische achtergrond van het referendum, over de verschillende vormen van referenda, en de praktische betekenis van het referendum in een aantal landen.

Nederland kent een stelsel van indirecte democratie. Het vertegenwoordigende of representatieve stelsel heeft bij ons de vorm gekregen van een parlementair systeem. In de indirecte democratie worden de belangrijkste besluiten genomen door of mede door de representatieve organen. In ons geval de Staten-Generaal en meer in het bijzonder de direct gekozen Tweede Kamer daarvan. Bestuurders worden direct of indirect gekozen. Zij zijn verantwoordelijk ver-

schuldigd en zij kunnen door verkiezingen of door bemoeienis van het vertegenwoordigend orgaan worden vervangen door anderen.

De invloed van de bevolking komt tot uitdrukking, doordat zij door middel van algemene en geheime verkiezingen direct de leden – met vrij mandaat! – van de Tweede Kamer kiest. In de regel geschiedt dit eenmaal in de vier jaar en de kiezers brengen hun stem uit op één geheel van standpunten en programmapunten waarmee de kandidaten voor de Tweede Kamer zich verbonden hebben. Ook kunnen de politici zich niet vastleggen op de uitslag van de verkiezingen. De verkiezing(suitslag) is veelal multi-dimensioneel (veel zaken tegelijk aan de orde) en multi-interpretabel.

De keuze voor een representatief stelsel vindt voor een groot deel zijn rechtvaardiging in een argumentatie vanuit de kwaliteit van de democratische besluitvorming. Het grote aantal burgers, de noodzaak van een open beraadslaging, de eis van inzichtelijke en effectieve procedures, de complexiteit van de politieke vraagstukken: zij allen dringen, aldus de staatscommissie, in de richting van een representatief stelsel van 'georganiseerd vertrouwen'.

Omdat er staatkundige handelingen (regeren, regelen, besturen) verricht moeten worden, is er een (indirecte) democratie. Donner stelt, dat in dat licht ook de volksvertegenwoordiging gezien moet worden. De volksvertegenwoordiging heeft de opdracht te handelen en te besluiten voor anderen. Door de betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging wordt het gezag van de besluitvorming vergroot (wet). Door haar controle is er een verantwoordelijke regering en bestuur.

De grote waarde van het representatieve stelsel staat onomstotelijk vast. Deze is in het verleden reeds bewezen. De staatscommissie houdt dan ook voor de politieke besluitvorming in ons land vast aan het 'primaat van het vertegenwoordigend stelsel'. Voor mij zelf is een belangrijke waarde gelegen in het feit, dat het belang van een goede

integrale belangenafweging het beste gewaarborgd wordt. Als zodanig is het vrije mandaat van de volksvertegenwoordigers ook niet zonder betekenis.

Beperkingen en aanvullingen

De staatscommissie signaleert evenwel vanuit de relatie kiezers-beleidsvorming een aantal aan dit stelsel inherente beperkingen. In het kort komen deze neer op:

- een afnemend besef bij de burgers van medeverantwoordelijkheid voor het politieke proces, ook vanwege de grootschaligheid van de politieke problemen;
- een vaak door de bestuurder onvoldoende gelegitimeerd voelen ten opzichte van de burgers bij het nemen van ingrijpende beslissingen.

Genoemde beperkingen zijn o.a. te verklaren uit de feiten, dat de kiezers niet het volledig verkiezingsprogramma van de partij waarop zij gestemd hebben behoeven te onderschrijven (vergelijk de verkiezingsparadox van Dahl); dat zich tijdens een 4-jarige periode problemen voordoen, die niet voorzien waren. Ook de coalitievorming, noodzakelijk in een land met parlementaire minderheden, kan leiden tot besluiten waarvoor onder de kiezers geen meerderheid bestaat of tot het niet nemen van besluiten.

Dit ondanks het feit dat er met name de laatste decennia participatievormen tot ontwikkeling zijn gekomen, die hebben geleid tot een meer directe bemoeienis van de burger met de besluitvorming en de voorbereiding daarvan. Dit geldt in het bijzonder voor het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening.

Hieruit volgt dus niet dat de thans geldende participatiemogelijkheden als voldoende worden ervaren. Bij het referendum en ook het volksinitiatief kunnen de kiezers over een bepaalde zaak direct hun mening geven. Aldus participeren zij intens. Bij handhaving van het primaat van het representatieve stelsel worden derhalve elementen van directe democratie in dit stelsel van indirecte democratie gebracht. Referendum en volksinitiatief zullen moeten dienen als aanvulling en

correctie op het vertegenwoordigende stelsel. Aldus ontstaat wat Gilhuis noemt met een verwijzing naar de Franse literatuur: een stelsel van semi-directe democratie.

Een volledig stelsel van directe democratie zal alleen al, doordat het grote aantal rechtsgenoten in een staatsgemeenschap vele praktische problemen oproept, niet mogelijk zijn. Los van het feit dat men, waar bijv. de directe democratie als uitwerking of bevestiging van de volkssoevereiniteit gezien wordt, principiële bezwaren kan hebben. Zoals het feit dat een zo absolute overgave van de menselijke persoon aan de gedachte van de volkssoevereiniteit de mens maakt tot een redeloos object, waarbij gehoorzaamheid alleen verschuldigd is aan het volkssovereine gezag. Waar normen en normstelling bijv. met betrekking tot gerechtigheid met uitsluiting van andere bronnen rechtstreeks voortvloeien uit de volkssoevereiniteit (hierover in de volgende paragraaf meer).

Is verruiming van de participatie-mogelijkheden van de burger in de vorm van een referendum gewenst? Zijn alle referendum-mogelijkheden geschikt voor het stelsel van de representatieve democratie? En voor alle onderwerpen? Dat zijn vragen die gesteld moeten worden.

Benadering van het referendum

Wie zich bekent tot voorstander van het referendum, omdat hij meent dat via deze vorm van democratie zijn politieke idealen verwezenlijkt kunnen worden – bijv. het al dan niet plaatsen van kruisraketten, kerncentrales etc., ziet in het referendum een besluitvormingsmethode voor het bereiken van een gewenst doel. Dit is een pragmatische benadering, die overigens vanuit hooggestemde idealen en principes ingegeven kan zijn. Het argument dat vaak tegen het referendum gebruikt wordt – nl. dat het referendum een behoudende (conserverende, conservatieve) werking blijkt te hebben – doet hier enigszins aan denken. Hier zit achter, dat de kiezers niet zo licht tot veranderen bereid blijken te zijn. In vergelijking daarmee zouden volksvertegenwoordigers en be-

stuurders 'progressiever' zijn. Dit is voor sommigen een belangrijke reden om de besluitvorming bij de vertegenwoordigende organen te laten en niet mede bij de kiezers te brengen.

Een andere benadering is meer gelegen in opvattingen over de kwaliteit van het publieke besluitvormingsproces en omtrent democratie. Daarbij valt dan te denken aan de rechtsstaatsgedachte, het democratische niveau van de besluitvorming en de doeltreffendheid van de besluitvorming.

Dan komen vragen aan de orde zoals: biedt een vorm van referendum een betere rechtsbescherming tegen willekeur, onzekerheid en (politieke) ongelijkheid? Bij dit laatste wordt opgemerkt, dat het referendum corrigerend kan optreden tegen de politieke ongelijkheden, zoals die gegroeid zijn in de overlegdemocratie. (Vgl. de positie van hen die wel en die niet zijn georganiseerd in belangengroepen. Overigens kan de macht van de belangengroeperingen bij een referendum toenemen, zoals de ervaringen in Zwitserland hebben uitgewezen. Hierover later meer.) Worden de burgers meer betrokken bij de besluitvorming en neemt hun invloed toe? Verhoogt een referendum de kans dat de beoogde doelen worden bereikt? Om direct bij deze laatste twee vragen aan te sluiten: verwacht wordt, dat een vorm van referendum de losse en vrijblijvende band tussen kiezers en gekozenen kan veranderen. Want de kiezers komen mogelijk vaker dan eenmaal per 4 jaar aan het woord. Zij voelen zich meer verantwoordelijk voor het welslagen van beleid dat zij zelf gewenst en gesanctioneerd hebben.

Daar het referendum als het goed is slechts een zakelijk onderwerp betreft zal de discussie zakelijker en inhoudelijker worden. Een van de opvattingen omtrent democratie, die mij zelf bijzonder aanspreken, hangt samen met een vrijheidsopvatting en de betekenis daarvan voor de organisatie van de staat. Vrijheid als een zeggenschap die voor alle staatsburgers ten opzichte van de staat in gelijke mate behoort te gelden.

Koekkoek spreekt met een verwijzing naar

Van Eikema Hommes over de juridische erkenning van de mens als persoon en het daaruit voortvloeiende (juridische) persoonlijkheidsbeginsel. Dit beginsel wordt o.a. uitgewerkt in de klassieke grondrechten. De Memorie van Toelichting op wetsontwerp 13872 over de grondrechten stelt het aldus: 'Grondrechten hebben tot doel bij te dragen aan de ontplooiing van elk individu.....' en 'Zij vormen de grondbeginselen van een menswaardige samenleving'. De klassieke grondrechten houden, naast de idee van gelijkheid en participatie in de publieke zaak, de juridische erkenning in van de vrijheid van ieder individu en niet-statelijke sociale verbanden ten opzichte van de overheid. Door de sociale grondrechten wordt de overheid een plicht opgelegd ten aanzien van de ontplooiing van de mens. Zij vormen dus tevens een materiële voorwaarde voor het genot van de klassieke grondrechten. Zij zijn noodzakelijk voor de realisatie van de vrijheid. Het persoonlijkheidsbeginsel is een van de belangrijke grondslagen van ons recht – mensen kunnen met elkaar en gemeenschappen (rechts-)betrekkingen onderhouden –. Het wordt steeds verdiept door het beginsel van de menselijke waardigheid. De ontwikkeling naar het algemene kiesrecht illustreert dit, aldus Koekkoek. In het toekennen van bepaalde mogelijkheden tot het houden van referenda zou m.i. het persoonlijkheidsbeginsel en dus het beginsel van de menselijke waardigheid een nadere uitwerking kunnen krijgen. De burger krijgt meer staatsrechtelijke zeggenschapsrechten. Dit sluit overigens niet uit, dat daarnaast voor de uitwerking van het persoonlijkheidsbeginsel ook wordt rondgekeken binnen het representatieve stelsel en naar mogelijke verbeteringen van bijv. het stelsel van kabinetsformaties. Vermeldenswaardig is in dit verband Meuwissen die opmerkt dat de menselijke vrijheid (verantwoordelijkheid, J.H.) concrete inhoud moet hebben. Met betrekking tot de grondrechten stelt hij: 'Grondrechten hebben in zich – en het moment van delen in de vruchten en opbrengsten van het maatschappelijk productieproces en het moment

van participatie in het beheren en sturen van dat proces'. Gerealiseerd moet worden dat de verwerkelijking van de vrijheid plaatsvindt in een sfeer van afhankelijkheden.

De klassieke vrijheidsrechten vergen van de mensen keuze en participatie, en vooronderstellen organisatie, structurering en institutionalisering (bijv. privacybescherming, referendum etc.). Er is een bepaalde band (nodig) tussen maatschappelijk bestel, constitutie en democratie.

Een referendum is naar mijn mening uit zichzelf geen uitdrukking van de volkssoevereiniteit of staatssoevereiniteit. Ik zie het referendum als een uitdrukking van de menselijke waardigheid en verantwoordelijkheid. Het gebruik van het referendum is ook geen motie van wantrouwen jegens het vertegenwoordigend stelsel. Integendeel, het betekent juist dat de concretisering van het beginsel van de menselijke waardigheid (persoonlijkheid, verantwoordelijkheid) niet behoeft op te houden bij het vertegenwoordigend stelsel.

Resumerend zal het bij het gedachte referendum (en volksinitiatief) om niet meer gaan dan om een aanvulling en correctie op het vertegenwoordigende (dus indirecte) stelsel. Dit betekent, dat het zwaartepunt van de politieke besluitvorming bij de vertegenwoordigende organen behoort te blijven. Welke soorten en vormen van referenda zijn er nu? Wat zijn de bezwaren en wat zijn de (organisatorische) problemen? Dat zijn vragen die nu (kort) aan de orde komen.

Soorten en vormen referenda

Voor de definitie van het begrip referendum grijp ik terug op Gilhuis. *'Een referendum is een institutie op grond waarvan een besluit, dat door een staatsorgaan is genomen of wordt overwogen met betrekking tot een bepaalde zaak, tot voorwerp van volksstemming wordt gemaakt.'*

Uitgaande van de juridische werking van een referendum kan onderscheiden worden tussen zgn. consultatieve of raadplegende en decisieve of beslissende referenda. Bij een

raadplegend referendum kunnen de kiezers hun mening geven over een bepaalde zaak. Hun oordeel is echter juridisch niet bindend. Dit ligt anders bij een decisief referendum. Het oordeel van de kiezers is bindend.

Een ander onderscheid is gebaseerd op het onderwerp van het referendum. Het referendum kan gaan over de grondwet: grondwetsreferendum, of over een besluit dat niet de vorm van een wet heeft: het zgn. bestuursreferendum. Of over een wet: het wetgevingsreferendum. Over een verdrag: verdragsreferendum.

Een volgende belangrijke verdeling is een verdeling naar rechtsgrond. Het referendum moet ingevolge wettelijke bepalingen van rechtswege, verplicht gehouden worden. Een obligatoir of verplicht referendum. Hier tegenover staat een facultatief referendum. Dit moet alleen dan gehouden worden als de daartoe gerechtigde(n) dit verlangen. Een laatste niet onbelangrijke mogelijkheid is dat het staatsorgaan dat de beslissingsbevoegdheid heeft met betrekking tot een bepaalde zaak, van mening is dat de kiezers hun mening behoren te geven, zonder dat het staatsorgaan verplicht is de kiezers naar hun mening te vragen. Er is dan sprake van een vrijwillig referendum. Het moge duidelijk zijn, dat een combinatie van deze diverse onderscheidingen in de werkelijkheid (kan) voorkomen. Bijv. het facultatieve correctieve beslissende wetgevingsreferendum, waarvoor de staatscommissie-Biesheuvel kiest.

Bij het referendum gaat het dus om stemming met betrekking tot een bepaalde zaak. Wanneer de stemming om een bepaalde persoon of groep van personen gaat en derhalve het al dan niet uitspreken van vertrouwen daarin, dan wordt gesproken van een plebisciet. Met name in Frankrijk heeft men ervaringen met een combinatie van referendum en plebisciet. Van een combinatie zal sprake zijn indien een regering of regeringsleider direct of indirect de vertrouwenskwestie stelt bij gelegenheid van een volksstemming over een bepaalde zaak.

Beoordeling

Voor de beoordeling van de diverse soorten referenda wordt mede teruggeblift op het – zij het summier – gestelde over de kwaliteit van de besluitvorming en democratie. Als uitgangspunt wordt genomen dat de referenda een bijdrage aan staat, democratie en kiezers behoren te geven, anders hoeven wij er niet aan te beginnen. In het licht van bovenstaande zal het niet verwonderen dat zeggenschap en verantwoordelijkheid van de kiezers op deze wijze moeten worden vergroot. De kiezers moeten een aanwijsbare invloed op de besluitvorming hebben. Verder zal de procedure van het referendum helder en duidelijk moeten zijn. Voorts zal de vraagstelling tot zo min mogelijk problemen aanleiding mogen geven.

Het zal niet verwonderen dat een meerderheid van de staatscommissie-Biesheuvel het raadplegend referendum in welke vorm dan ook ontraadt. Een dergelijk referendum zal niet werkelijk leiden 'tot vergroting van de invloed van de burgers in het politieke besluitvormingsproces'.

Het belangrijkste argument van de staatscommissie is mijns inziens gelegen in het feit dat dit instituut tot onduidelijkheid leidt. Naar mijn mening zelfs enigszins paradoxaal is. De verwachting is namelijk dat het raadplegend referendum, zeker naarmate de opkomst groter is en de uitslag der stemming scherper, in de praktijk veelal als een bindende uitspraak wordt opgevolgd.

Met andere woorden, ofschoon de rechtswerking formeel adviserend is, zal de facto bindende werking aanwezig zijn. De vertegenwoordigende organen achten zich tenminste in moreel opzicht gebonden. De meerderheid van de staatscommissie vraagt zich af of dit niet een inbreuk op art. 81 Grondwet betekent. Daarin is bepaald dat de *vaststelling* van wetten geschiedt door de regering en Staten-Generaal gezamenlijk. Het paradoxaal is m.i. daarin gelegen dat het volledig recht doen aan art. 81 GW, en dat is ogenschijnlijk het gemakkelijkst aantoonbaar als geen gevolg wordt gegeven aan het meerderheidsadvies van de kiezers, door

dezelfde kiezers als zeer onbevredigend wordt ervaren. De kiezers zullen teleurgesteld zijn. Dit zal tot spanningen en onrust in een democratie kunnen leiden. Donner stelt het onomwonden: '... en ieder zal de ander verwijten dat hij de uitslag miskent of verdraait. Het consultatief referendum is dan ook naar mijn stellige overtuiging niet een half ei, maar een lege dop'. Donner toont zich daarentegen voorstander van een nader bepaald beslissend referendum.

Naast haar ontrading in meer algemene zin komt de meerderheid der staatscommissie dan ook tot de conclusie 'dat invoering van een raadplegend referendum in ieder geval een zodanig belangrijke wijziging van het politieke stelsel zou betekenen, dat dit niet zou mogen plaatsvinden zonder wijziging der Grondwet'.

De minderheid van de staatscommissie meent dat ook het raadplegend referendum ten opzichte van de burgers kan leiden tot een grotere betrokkenheid bij en invloed op het openbaar bestuur. De minderheid baseert zich daarbij op de eerder genoemde beperkingen van het vertegenwoordigende stelsel. Zij is van mening dat een Grondwetswijziging niet nodig is. Zoals overigens ook de regering herhaalde malen heeft betoogd. Wat er ook van zij: het zal m.i. in ieder geval niet eenvoudig zijn het consultatieve referendum aan de gestelde uitgangspunten te laten voldoen.

De gehele staatscommissie is wel voor een facultatief beslissend wetgevingsreferendum in correctieve zin. 'Hetgeen inhoudt een volksstemming over voorstellen van wet die tevoren door de Staten-Generaal zijn behandeld en aanvaard.'

Ervaringen in het buitenland

In een aantal democratieën is met een of andere vorm van een dergelijk referendum ervaring opgedaan. Hierop wordt – met behulp van het verhelderende onderzoek van Gilhuis – thans ingegaan. Tevens wordt zo een vluchtig inzicht geboden in de problemen die samenhangen met dit voorgestelde beslissende referendum.

In Zwitserland is de werkingssfeer van een referendum aanzienlijk ruimer dan bijv. in Denemarken. Een wetgevingsreferendum is in Denemarken over een aantal onderwerpen niet mogelijk, zoals daar zijn begrotingswetten, onteigeningswetten, belastingwetten, loon- en pensioenwetten enz.. Als overweging geldt dat dit onderwerpen zijn die zich lenen voor demagogie en/of waarbij de kiezer geneigd kan zijn het eigen belang te laten prevaleren.

In Zwitserland is het naar verhouding eenvoudig voor de bevolking om de referendummogelijkheden uit te breiden. Gilhuis constateert een uitbreidingstendens. 'Eenmaal ingevoerd kan het referendum een olie-vlekwerking hebben.'

Ook in Denemarken is het bereik van het referendum langzamerhand vergroot. Mede omdat de autoriteiten tot een vrijwillig referendum hebben besloten of dit hebben overwogen. In Zwitserland kunnen kiesgerechtigden een referendum uitlokken. In Denemarken kan alleen een wetgevingsreferendum worden gehouden als een minderheid uit het parlement dat wenst. Het belang van de stabiliteit van het bestuur is hiervan de achtergrond.

De staatscommissie is van oordeel dat de kiezers het bindende voorstel moeten doen om een beslissend referendum te houden over een door de Staten-Generaal en regering aanvaard wetsvoorstel (Zwitserland). Het aantal kiezers dat om een referendum kan vragen moet niet te laag, echter ook niet te hoog zijn. Wanneer het referendum gezien wordt als correctie op het vertegenwoordigende stelsel is een initiatiefrecht voor kiesgerechtigden voor de hand liggend. De staatscommissie acht een ander procedure-element, dat wel doet denken aan het Deense referendumsysteem, gewenst.

Een voorstel van wet is dan pas verworpen door een referendum wanneer er sprake is van een minimum opkomstpercentage en/of de tegenstemmers een bepaald percentage van de kiesgerechtigden vormen. In Denemarken is het wetsvoorstel verworpen indien de meerderheid van de kiezers zich tegen

het voorstel uitspreekt. Deze meerderheid moet daar tenminste 30% van de kiesgerechtigden zijn. Het referendum heeft in Denemarken een aantal malen als rem gewerkt in de zin dat de burgers nee zeiden. Dat betekent nog niet zonder meer een blijf van een behoudende werking van het referendum. In formele zin wel. Echter, voor de beantwoording van de vraag of het referendum behoudend is, moet gekeken worden naar de onderwerpen die in het geding zijn en naar de opvattingen omtrent een begrip als behoudend. Is het nee zeggen door de burgers tegen bijv. een herzien stelsel van sociale zekerheid, waarbij individuele uitkeeringspercentages verlaagd zijn, behoudend of progressief? Bovendien zijn er ook voorbeelden waarbij het referendum juist besluitvorming mogelijk heeft gemaakt.

In Denemarken kunnen de burgers dus een wetsvoorstel tegen houden. Dit kan gelet op de voorwaarden niet licht, maar is ook niet onmogelijk.

Ook in het Frankrijk van de vijfde republiek zijn de referendummogelijkheden zoals neergelegd in de Grondwet naar opzet niet echt ruim te noemen. Bij grondwetswijziging is indien de president dit wenst een referendum mogelijk. Bij wetgeving slechts ten aanzien van bepaalde categorieën wetsvoorstellen. De president kan ook hier beslissen over het houden van een wetgevingsreferendum. De bevolking dus nooit. Indien in Frankrijk over een wetsvoorstel een referendum gehouden wordt, hetgeen de president besluit, wordt het wetsvoorstel niet behandeld in het parlement.

President De Gaulle heeft zo bij herhaling het parlement gepasseerd. Daarbij interpreteerde hij art. 11 van de Franse Grondwet zodanig dat hij de daarin genoemde categorieën van wetsvoorstellen, waarvoor een referendum mogelijk is, ruim uitlegde. Daarmee werd het referendumbereik veel ruimer. Maar tevens zette hij door met het referendum een beroep op het volk te doen, het parlement buiten spel.

De Gaulle ging zelfs zover dat hij afweek van de in de Grondwet voorgeschreven wijze

van verandering der constitutie. Ook dit deed hij met behulp van een referendum. Hiermee suggereerde De Gaulle een verhoogde vorm van democratie. Gilhuis laat zien dat 'het inruilen van de parlementaire besluitvorming voor de 'referendaire' niet behoef te betekenen dat de bevolking meer zeggenschap krijgt'. Frankrijk toont welke nadelen er kunnen kleven aan het (bij uitsluiting) toekennen van het initiatiefrecht tot het houden van een referendum aan de regering.

Bovendien verbond De Gaulle aan een referendum het aspect van vertrouwen in zijn persoon. Daarmee voegde hij plebiscitaire elementen toe aan de referendaire volkstemming. Naast het feit dat de vraagstelling over het referendum-onderwerp daar in wezen vaak al één antwoord (ja of nee) op meer dan één vraag inhield, werd zo nog een vraag toegevoegd. Aldus krijgt het referendum wat veel genoemd wordt een multidimensioneel aspect.

In Zwitserland, maar ook in Denemarken heerst de gewoonte dat in beginsel aan de uitslag inzake een referendum geen consequenties voor de positie van de regering worden verbonden. Hiermee wordt recht gedaan aan de zakelijke discussie die het referendum-onderwerp nodig heeft. Voor de regering is de referendum-uitslag een feitelijk gegeven.

Dit is evenwel moeilijk te regelen. Het zullen voornamelijk de regeerders, politici en politieke partijen zijn die moeten voorkomen dat een referendum multidimensionele aspecten krijgt zoals bijv. het in het geding komen van de positie van de regering. Deze gewoonte zal zich in Nederland moeten ontwikkelen en zal inspanning en zelfbeheersing vergen van regering, regeringspartijen en oppositiepartijen. Een referendum over een aanvaard wetsvoorstel zal regering en Staten-Generaal dwingen de kiezers de noodzaak van het aanvaarde wetsvoorstel uit te leggen.

In Zwitserland is, waarschijnlijk mede door de ruime referendummogelijkheden, de zgn. indirecte werking van het referendum goed aanwijsbaar, zo laat Gilhuis zien. Groeperin-

gen (belangengroepen) die in staat zijn een referendum uit te lokken hebben een grote invloed op de totstandkoming van een wet. De belangengroepen worden intensief bij vooroverleg over een wetsontwerp betrokken. Dit om te voorkomen dat men anders een referendum uitlokt. Het referendum bevordert aldus enerzijds een compromis over het wetsontwerp, anderzijds is daardoor de ruimte voor het parlement met betrekking tot het wetsontwerp beperkter. Maar ook politieke partijen, mits met voldoende aanhang, kunnen een referendum uitlokken. Dit heeft geleid tot opname in de regering van die politieke partijen die in staat geacht worden een referendum uit te lokken en daarvan menigmaal blij hebben gegeven. Een goed functionerende parlementaire oppositie bestaat daardoor echter niet.

In Denemarken is wellicht vanwege de beperkte opzet van het wetgevingsreferendum deze zgn. indirecte werking veel minder. De staatscommissie neigt ook naar zo'n beperkte opzet: een minimumopkomstpercentage en/of het vereiste dat de meerderheid der tegenstemmers een bepaald percentage der kiesgerechtigden vormt, alsmede eventuele beperking tot bepaalde onderwerpen. Wat dit laatste betreft noemt de staatscommissie als een mogelijkheid om dit te regelen dat uiteindelijk het parlement besluit of de kiezers hun recht kunnen activeren om een referendum uit te lokken.

Frankrijk laat zien dat de rechtszekerheid, rechtsstaat en democratie het best gediend zijn met duidelijke, voorspelbare en bij wet geregelde procedures. Daarin past minder dat een van de betrokkenen (het parlement) uiteindelijk en van geval tot geval kan bepalen of de kiezers een referendum kunnen uitlokken. De politieke situatie van het moment wordt dan te zeer van belang en het gevaar bestaat dat oneigenlijke elementen bij een referendum een rol gaan spelen. Mijn voorkeur heeft het dat de (Grond)wet de onderwerpen aangeeft waarover een referendum niet mogelijk is.

Het door de staatscommissie voorgestane referendum, waarvoor een grondwetswijzi-

ging geboden is, vormt een 'additioneel element in het wetgevingsproces' en heeft ten doel te voorkomen 'dat een wet tot stand komt die door de kiezers niet wordt gewenst'. De kiezers kunnen dus een wet tegenhouden. Zonder nu te willen stellen dat dit een bijzondere taak is van de Eerste Kamer, kan wel in redelijkheid de vraag opgeworpen worden welk gevolg een dergelijk referendum voor de positie van de Eerste Kamer in ons staatsbestel zal hebben. Heroverweging is een belangrijk aspect van het werk van de Eerste Kamer. Overigens zal zo'n referendum ook effecten hebben voor de Tweede Kamer. Ook zou naar mijn mening de vraag enige aandacht verdienen of de introductie van een zo voorgestaan referendum gevolgen kan hebben voor de zittingsperiode van de Tweede Kamer, in de zin van een mogelijke verlenging daarvan. Dan zullen wel niet teveel onderwerpen van het referendum mogen worden uitgesloten.

Bij dit wetgevingsreferendum heeft de staatscommissie het over een wet in formele zin. De staatscommissie stelt dat aldus het parlement niet kan worden gepasseerd. De problematiek van de vraagstelling komt bovendien veel eenvoudiger te liggen. Immers aan het referendum wordt volgens de commissie het gehele wetsvoorstel onderworpen, zoals dit door het parlement is aanvaard. De kiezer kan daar alleen ja of nee tegen zeggen. Voor deze argumenten valt erg veel te zeggen. De mogelijkheid van een bestuursreferendum (beleidsbeslissingen die geen wetsvorm behoeven, waarbij het evenwel om zeer belangrijke zaken kan gaan) kan een regering teveel macht geven. Zij zou dan buiten het parlement om rechtstreeks naar de kiezers kunnen gaan, indien haar dat niet uitdrukkelijk verboden wordt. Bij initiatief aan de kiezers, wordt door dezen het parlement buiten spel gezet. Dit zou een grote inbreuk betekenen op het vertegenwoordigende stelsel.

Gewaakt moet echter worden voor iets anders. Dat parlement en regering gaan vermijden, vanwege de referendummogelijkheid, de wetsvorm te kiezen. Of dat derhalve be-

wust of onbewust de wetgever zal kiezen voor (kader)wetgeving waarbij de wezenlijke normstelling via een delegatiefiguur plaatsvindt. Dit zou een aantasting van de rechtsstaatgedachte en het daarin verankerde legaliteitsbeginsel kunnen gaan betekenen. De winst voor burger, rechtsstaat en democratie is dan niet groot. Een tegengestelde ontwikkeling is evenwel ook mogelijk. Dat regering en parlement beleidsbeslissingen in een wetsvorm gieten, zonder daartoe van rechtswege verplicht te zijn, teneinde een referendum mogelijk te maken.

Tot slot nog een laatste punt. Een van de dingen die bij referenda goed in het oog moeten worden gehouden is een van de verworvenheden van ons vertegenwoordigende parlementaire stelsel en de daaruit tot nu toe voortvloeiende noodzakelijke coalitievorming, nl. dat in dit stelsel de belangen van minderheden redelijk worden gewaarborgd.

De overheidstaak kan niet alleen worden afgeleid uit meerderheidsstandpunten,

Velen stellen de vraag of bij referenda o.a. vanwege de gebrekkige cohesie, samenwerking en overleg tussen de kiezers, met de belangen van minderheden voldoende rekening kan worden gehouden (probleem van de intensiteit). Hier ligt een belangrijke taak voor de politieke partijen. Het Program van Uitgangspunten onderstreept dit voor het CDA nadrukkelijk door te stellen dat de overheidstaak niet alleen kan worden afgeleid uit

meerderheidsstandpunten. Overigens kunnen minderheden ook door een referendum uit te lokken hun belangen veilig stellen door middel van dat referendum. Hoe een en ander zal uitpakken is dus niet op voorhand te zeggen.

Slot

Dit artikel kan niet volledig zijn en is het ook niet. Opvattingen over referenda moeten nauw samenhangen met de vraag over welk soort referendum, met welke procedure en hoe geregeld, men het heeft. In algemene zin voor of tegen *het* referendum zijn gaat voorbij aan een goede nuancering waartoe het referendum zich bij uitstek leent. Uiteindelijk blijft het dan een afweging van argumenten. Ik sta in beginsel positief tegenover een facultatief beslissend wetgevingsreferendum. Voorwaarde is wel dat vorm en procedure goed geregeld worden. Het voorstel van de staatscommissie maakt, mede gelet op de buitenlandse variëteiten en daarmee samenhangende ervaringen en voor- en nadelen, een afgewogen indruk. Ik kijk met belangstelling uit naar de mogelijke uitwerking in het eindrapport.

Voor het CDA is er in ieder geval de vraag of er mede naar aanleiding van het rapport van de staatscommissie niet een bezinning geschieden moet over mogelijke en gewenste verbeteringen in de 'relatie' kiezers-beleidsvorming.

Belangrijkste geraadpleegde literatuur

- *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, elfde druk, Zwolle 1983; Van der Pot/Donner.
- *Rapport relatie kiezers-beleidsvorming*, Staatsuitgeverij 's-Gravenhage 1984; staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming.
- *Pleidooi voor een referendum*; staatkundige notities no. 2, Wiardi Beckman Stichting.
- *Ars Aequi* 1975, blz. 86-108.
- *Het referendum, Een rechts vergelijkende studie*, Samsom, Alphen a.d. Rijn 1981; mr. P. C. Gilhuis.

- *Program van Uitgangspunten van het Christen Democratisch Appèl.*
- *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving; Vuga 's Gravenhage 1984; i.c. Van der Vlies.*
- *Bijdrage tot een Christen-Democratische staatsleer, Kluwer 1982, mr. A. K. Koekoek.*
- *Documentatiereeks Algehele Grondwetsherziening delen 12, 13, 25.*
- D. Meuwissen, *De Europese Conventie en het Nederlandse recht*, pre-advies NVJR, 1976.

