

Een corrigerend besluitreferendum op initiatief van de burger

De reeds bestaande mogelijkheden

Door Pieter Fokkink en Theo Hooghiemstra

In de referendum-discussie zijn globaal twee denkwijzen tegenover elkaar te plaatsen. De eerste gaat ervan uit dat de overheid het initiatief tot het houden van een referendum moet nemen. Daar zit de volgende gedachtengang achter. De overheid kan op verschillende manieren kennis nemen van de opvattingen van burgers omtrent beleidsvoornemens: er kan inspraak worden gegeven, eventueel in de vorm van gestructureerd overleg (in een voorfase ter bijstelling van de plannen); er zijn mogelijkheden voor hoorzittingen over plannen (bijvoorbeeld naar aanleiding van bezwaarschriften); naast deze meer gebruikelijke vorm van raadplegen, kan de overheid ook referenda houden.

De tweede denkwijze gaat ervan uit dat het initiatief tot het houden van een referendum bij de burger behoort te liggen. Volgens ons zou D66 zich tot deze tweede denkwijze aangetrokken moeten voelen. De partij heeft immers vanaf haar oprichting geprobeerd een proces van radicale democratisering tot stand te brengen. Dit zou moeten leiden tot zo direct mogelijke participatie van burgers bij alle beslissingen die op hun belangen betrekking hebben. De verbetering van de positie van de burger heeft tot nu toe geleid tot spreekrecht- en/of klachtenregelingen. En op landelijk niveau hebben we nu zelfs een ombudsman. In diezelfde geest kan de burgers ook de gelegenheid worden gegeven zelf initiatief te nemen tot het houden van een referendum. Op 1 november 1986 heeft D66 in Amersfoort een HB-resolutie aanvaard, waarin in navolging van de Staatscommissie Biesheuvel(1) is gepleit voor een correctief wetgevings- en bestuursreferendum. Aan de kiezers dient de mogelijkheid te worden gegeven om via een volkstelling alle door het parlement aanvaarde wetsvoorstellen en door (deel) Gemeenteraden en Provinciale Staten genomen beslissingen ongedaan te maken. Het ging daarbij dus om een beslissend referendum op initiatief van de burgers. Thans blijkt echter uit de referendum-initiatieven op lokaal niveau dat D66 juist een warm pleidooi voert voor referenda op initiatief van de overheid(2). Deze referenda kunnen variëren van volstrekte vrijblijvendheid tot vrijwel volledige,

Welke zijn de middelen die de politiek nu reeds ten dienste staan in de communicatie met de burger ?

zij het vrijwillige, binding. Belangrijk bij al deze vormen van raadpleging door de overheid is het feit dat de burger serieus genomen moet worden, anders komt hij/zij niet meer (opkomst-, inspraak-, hoormoeheid). Bovendien moeten aan de burger reële keuzemogelijkheden worden voorgelegd.

De traditioneel aan referenda toegeschreven problemen van de voorgelegde vraagstelling (simplificatie, welke inhoudelijke alternatieven worden gegeven, kans op manipulatie etcetera) doen zich allemaal voor bij referenda op initiatief van de overheid.

Een aantal gemeenteraadsfracties van D66 heeft deze problematiek van de vraagstelling willen vermijden, door concept-raadsbesluiten referendabel te maken. Maar ook zij willen het initiatief tot het houden van dat referendum bij de overheid houden, veelal bij een raadsminoriteit.

Ons bezwaar daartegen is nu dat de argumentatie om tot zo'n referendum te komen uit niets meer of minder bestaat dan de representativiteitsvraag van de raad als beslissend orgaan. Immers een minoriteit stelt dat een vertegenwoordigende meerderheid op het aan de orde zijnde niet over een maatschappelijke meerderheid beschikt. Dan is dat toch de uiteindelijke grond voor zo'n referendum-voorstel? Vanuit de burger gezien is het niet zo'n opzienbarende gedachte, maar het tast de politieke vertegenwoordiging wel fundamenteel in zijn legitimiteit aan en daar zijn politieke partijen heel gevoelig voor -die aantasting dus, niet de oorzaak. Vervolgens moet de betreffende raad besluiten zo'n referendum te houden: het kan niet anders dan dat als een verkapte motie van wantrouwen te zien.

Een niet ondenkbeeldig effect is een daaruit vloeiende partij-politieke polariserende werking. Terwijl polarisatie in deze fase van de besluitvorming disfunctioneel is. Teneinde die problemen op te lossen zou je nou juist het initiatief bij de burgers zelf moeten leggen. Juist omdat het belangrijk is te weten waarover burgers een oordeel kenbaar willen maken aan Raad of Staten. Hieronder zullen wij het referendum op initiatief van de burger, als gevolg van ons Statenlidmaatschap, uitwerken voor het provinciaal niveau.

In hoofdlijnen verstaan wij het volgende onder een corrigerend besluitreferendum op initiatief van de burger: "De burger wordt de mogelijkheid gegeven een ontwerpbesluit vóór de Statenbehandeling ervan te beoordelen. Indien de kiezers negatief over dit concept oordelen, verplichten de Staten zich dat oordeel over te nemen. Indien de kiezers

Pieter Fokkink en Theo Hooghiemstra zijn lid van de Provinciale Staten van Overijssel.

(1) Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-besluitvorming, Staatsuitgeverij 's-Gravenhage, 1985, p. 61.
(2) Het PSVI-D66 heeft initiatieven, raadsvoorstellen en verordeningen uit Utrecht, Groningen, Leiden, Maarssen, Eemnes en Amstelveen gebundeld.

niet negatief over dit concept oordelen, kan de Statenprocedure op de gebruikelijke wijze worden voortgezet”(4).

Het geldende recht

Vaak zeggen aanhangers van het referendum op initiatief van de overheid dat er binnen het geldende recht geen andere mogelijkheden zijn. Deze stellingname achten wij niet gefundeerd. Wat zijn de grenzen van het geldende recht? Ten eerste: het primaat van Provinciale Staten (PS), zoals is neergelegd in de artikelen 124, 127 en 128 van de Grondwet. Een referendum dient dus altijd plaats te vinden vóór de besluitvorming door PS. Een politiek orgaan, zoals PS, is bevoegd gezag. Van daaruit kunnen initiatiefmogelijkheden gegeven worden. Om een referendum op initiatief van de burgers in de praktijk mogelijk te maken, zal er dus door PS een referendumverordening moeten worden aangenomen waaruit blijkt wanneer burgers zelf het initiatief tot een referendum kunnen nemen. De referendumverordening zal door ons straks verder behandeld worden.

Ten tweede: het recht op amendement voor PS-leden, zoals dat in het reglement van orde voor vergaderingen van PS is vastgelegd. Het recht op amendement kan behouden blijven door een constructie op te nemen in de referendumverordening, waardoor PS de mogelijkheid wordt gegeven het ontwerp-besluit van Gedeputeerde Staten (GS) te amenderen, tussen het moment van het verzoek van een groep burgers om een referendum en het moment dat daadwerkelijk een referendum wordt gehouden.

Dat kan bijvoorbeeld als volgt gerealiseerd worden. Een inleidend verzoek voor een referendum wordt gedaan door een aantal inwoners dat zo groot is als 50% van de kiesdeler, vastgesteld bij de laatst gehouden Statenverkiezingen(5). Een definitief verzoek moet worden ingediend door een aantal inwoners dat twee maal die kiesdeler haalt. Indien aan de bovengenoemde fasering is voldaan, beslissen de Staten positief over het verzoek. De behandeling van het betreffende ontwerpbesluit van GS wordt dan opgeschort. Vervolgens is GS gehouden binnen een termijn van drie maanden een referendum te organiseren. GS kan de termijn met drie maanden verlengen.

Na het inleidend verzoek voor een referendum door een aantal inwoners van de provincie wordt de behandeling, inclusief amendering, voortgezet tot aan de besluitvorming. Pas dan wordt de behandeling opgeschort. Als de, eventuele, amendering door PS naar bevrediging van de indieners van het verzoek is, zal dat verzoek worden ingetrokken en anders zal over het al dan niet geamendeerde ontwerp-besluit een referendum volgen.

Hierboven hebben wij aangegeven dat PS een referendumverordening zullen moeten aannemen waaruit blijkt dat

burgers het initiatief mogen nemen tot een referendum. De voorgestelde manier om het verzoek daarvoor zal in de referendumverordening moeten worden opgenomen. Genoemde percentages zijn daarbij niet heilig. Keuzes voor dergelijke percentages zullen naar redelijkheid tot stand moeten komen. Naast de voorgestelde manier om het verzoek voor een referendum in te dienen, moet in een referendumverordening ondermeer vermeld worden welke onderwerpen niet referendabel zijn. Wij realiseren ons namelijk dat het initiatiefrecht van burgers om een referendum aan te vragen een aantasting van integraal beleid kan zijn. Volks-vertegenwoordigers zijn in staat en aan zichzelf verplicht zorg te dragen voor een dergelijk beleid. Van burgers kun je dat niet verlangen. Ondermeer om het voeren van integraal beleid niet al te zeer aan te tasten, dienen de volgende onderwerpen niet referendabel te zijn:

- onderwerpen die qua tijd een hoge urgentie hebben;
- onderwerpen over structurele minderheden (mensen die door lichamelijke-, geestelijke-, of culturele kenmerken een blijvende minderheid vormen);
- financieringsstukken;
- persoonlijke benoemingen.

Tot slot dienen in een referendumverordening bepalingen met betrekking tot de uitslag van het referendum en de gevolgen daarvan opgenomen te worden. Over de uitslag van een referendum denken wij aan het volgende. Indien de meerderheid van de kiezers zich heeft uitgesproken tegen het ontwerp-besluit van GS en deze meerderheid verhoudingsgewijs tenminste gelijk is aan de meerderheid van de opgekomen kiezers tijdens de laatst gehouden Statenverkiezingen, dan is het ontwerp-besluit van GS door de kiezers afgewezen.(7) (Ook zou gedacht kunnen worden aan een aanpassing van het voorstel van de commissie Cals-Donner (8): spreekt de meerderheid van degenen, die aan het referendum deelnemen, waarbij de opkomst tenminste uit 30% van de kiesgerechtigden bestaat, zich tegen het referendum uit, dan is het ontwerp-besluit door GS afgewezen.) In gevallen waarbij niet is voldaan aan deze voorwaarden, is het ontwerp-besluit van GS door de kiezers niet afgewezen. En over de gevolgen van de uitslag: indien het ontwerp-besluit van GS door de kiezers is afgewezen, dan wordt dit door het College van GS ingetrokken. Indien het niet door de kiezers wordt afgewezen, dan wordt de opgeschorte behandeling hervat volgens de normale Statenprocedure.

Conclusie

Het is mogelijk en wenselijk een corrigerend besluitreferendum op initiatief van de burgers te ontwerpen. Daartoe zullen in de nabije toekomst door D66, op verschillende niveaus, initiatieven moeten worden ontwikkeld. Dit artikel hoopt hiertoe een aanzet te zijn. ♦

(4) Pieter Fokkink, namens D66, tijdens de algemene beschouwingen bij de begroting voor de provincie Overijssel 1991, p. 4.

(5) Ter illustratie: de kiesdeler tijdens de laatst gehouden Statenverkiezingen in Overijssel bestond uit 7100 stemmen. Dus zouden op dit moment minimaal 3550 mensen een inleidend verzoek moeten indienen (50% van de kiesdeler).

(7) Ter illustratie: in Overijssel was bij de Statenverkiezingen '91 het opkomstpercentage 58,8%. De meerderheid van de opgekomen kiezers tijdens de laatst gehouden Statenverkiezingen kwam neer op 223.637 stemmen.

(8) B.W. Biesheuvel e.a., Rapport van de Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming, 's-Gravenhage, 1984, p. 149.