



FORUM

GRONDWETTELIJKE VOORNEMENS #2: HET RAADGEVEND REFERENDUM

EVA VAN VUGT - 05.01.2017

2016 was het jaar van de referenda. Zo werd op 4 december in Italië een referendum gehouden over hervorming van het politieke bestel. In Colombia vond op 3 oktober een referendum plaats over het vredesakkoord tussen de Colombiaanse regering en de rebellenbeweging FARC. De Britse bevolking bracht op 23 juni 2016 haar stem uit tijdens een referendum over uittreding uit de Europese Unie. Steeds stemde een meerderheid tegen: tegen de Italiaanse hervorming, tegen het Colombiaanse vredesakkoord, en tegen de Europese Unie.

Ook in Nederland was het raak: op 6 april gingen ongeveer 4,1 miljoen mensen naar de stembus, waarvan de meerderheid tegen de wet tot goedkeuring van het Associatieverdrag tussen de Europese Unie en Oekraïne stemde. Dit Oekraïnerferendum was het eerste raadgevende referendum dat ooit in Nederland werd georganiseerd. Wat voor grondwettelijke aspecten kleven er nu aan zo'n raadgevend referendum? En wat leert het Oekraïnerferendum ons voor de toekomst?

Sinds 1 juli 2015 is de Wet raadgevend referendum (Wrr) in werking. Op grond daarvan kan een wet aan een referendum worden onderworpen, nadat die wet door de Staten-Generaal is aangenomen en door de Koning is bekrachtigd, maar voordat die wet in werking treedt. Minstens tienduizend kiesgerechtigden moeten daartoe een verzoek indienen. Daarna dient het verzoek tevens te worden ondersteund door tenminste driehonderdduizend ondersteuningsverklaringen. Als daaraan is voldaan, wordt er een datum voor het referendum geprikt. De uitslag van het referendum is alleen geldig wanneer de opkomst minstens dertig procent van alle kiesgerechtigden bedraagt. Als dan ook nog de meerderheid van de opgekomen kiezers tegen de desbetreffende wet gestemd heeft, geldt de uitslag van het referendum als een 'raadgevende uitspraak tot afwijzing'.

Een raadgevende uitspraak tot afwijzing bindt de wetgever niet, wat inhoudt dat de wetgever niet verplicht is om de uitslag op te volgen. Een raadgevende uitspraak tot afwijzing verplicht echter wel tot de indiening van een wetsvoorstel dat ofwel strekt tot intrekking van de bij referendum afgewezen wet ofwel tot regeling van de inwerkingtreding van de bij referendum afgewezen wet. Anders gezegd: na een

negatieve uitslag moet de wetgever de wet, die bij referendum is afgekeurd, heroverwegen. Als de Staten-Generaal, die met de regering de wetgever vormen, het intrekkingvoorstel aannemen, wordt de bij referendum afgewezen wet ingetrokken. Andersom geldt dat wanneer de Staten-Generaal het wetsvoorstel dat strekt tot regeling van de inwerkingtreding aannemen, de bij referendum afgewezen wet toch in werking zal treden.

Zo bezien levert het raadgevend referendum geen grondwettelijke problemen op: de in de artikelen 81 t/m 88 Grondwet voorziene wetgevingsprocedure wordt immers niet doorkruist, en het zijn nog steeds de regering en de Staten-Generaal die gezamenlijk als wetgever de wetten vaststellen. Het electoraat brengt slechts via een referendum advies uit aan deze wetgever. Ongeacht de uitslag van het referendum behoudt de wetgever altijd het laatste woord in de vaststelling van wetgeving.

Niets aan de hand dus? Of levert het raadgevend referendum wel degelijk grondwettelijke problemen op?

Misschien niet in relatie tot de artikelen 81 – 88 Grondwet, maar onduidelijk is hoe het raadgevend referendum zich verhoudt tot artikel 50 Grondwet en artikel 67 derde lid Grondwet. Krachtens artikel 50 Grondwet vertegenwoordigen de leden der Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk. Op grond van artikel 67 derde lid Grondwet stemmen de Kamerleden bovendien ‘zonder last’, wat inhoudt dat zij ten opzichte van het electoraat onafhankelijk en in alle vrijheid voor of tegen een wetsvoorstel kunnen stemmen.

De vraag is in hoeverre de leden van de Staten-Generaal zich inderdaad nog vrij voelen om het intrekkingvoorstel te verwerpen, als zij menen dat de intrekking van de wet die bij referendum is afgewezen niet in het belang van het gehele Nederlandse volk zou zijn. Dat is immers een impopulaire beslissing en het is niet ondenkbaar dat Kamerleden uit vrees voor verlies aan stemmen die impopulaire beslissing niet durven te nemen. Dat zou echter betekenen dat de Staten-Generaal niet het belang van het gehele Nederlandse volk, maar de wil van de (nipte) meerderheid zouden vertegenwoordigen. Met andere woorden: dat Kamerleden de marionetten van de meerderheid zouden zijn.

Des te problematischer is het als Kamerleden bij voorbaat verklaren dat zij de uitslag van het raadgevend referendum zullen respecteren (waargebeurd![\[1\]](#)). Wanneer Kamerleden zich voorafgaand aan een raadgevend referendum al aan de uitslag van dat referendum committeren, blijft van hun vrijheid om naar eigen eer en geweten over een wet te stemmen weinig over. In feite verklaren de Kamerleden zich immers gebonden aan de uitslag van het referendum, terwijl het formeel gezien geen bindende maar een raadgevende uitspraak is.

Na het referendum terugkrabbelen van een dergelijke belofte is evenmin een goed

idee. Zo'n belofte terugnemen zou de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van Kamerleden aantasten. En juist het vertrouwen van het volk in zijn vertegenwoordiging is noodzakelijk om een representatief stelsel goed te laten functioneren.

Het verschil tussen het raadgevend referendum en het bindend referendum is echter dat die laatste wel degelijk een wijziging van de Grondwet vereist. Met het bindend referendum krijgt het electoraat namelijk een beslissende rol in de vaststelling van wetten; een rol waarin artikelen 81-88 Grondwet thans niet voorzien. Nu het voorstel tot wijziging van de Grondwet met de bedoeling om zo'n bindend referendum in te voeren na de verkiezingen in maart in tweede lezing zal worden ingediend, is het al helemaal raadzaam dat de leden der Staten-Generaal zich bezinnen op hun positie en functie binnen de vertegenwoordigende democratie. De invoering van het bindend referendum wijzigt immers niet alleen iets aan artikelen 81-88 Grondwet, maar zal eveneens vragen oproepen voor de betekenis van artikel 50 en artikel 67 derde lid Grondwet.

Het grondwettelijk voornemen luidt dan ook dat bij het voorstel om een bindend referendum in te voeren in 2017, maar ook bij de evaluatie van de Wrr in 2018, kritisch gezien moet worden wat de invoering van bindende en raadgevende referenda nu eigenlijk betekent voor de uitleg van artikel 50 en 67 derde lid Grondwet. Hopelijk stelt een beter begrip omtrent de verhouding tussen de vertegenwoordigende en de directe democratie onze toekomstige volksvertegenwoordigers en bestuurders beter in staat om met burgerlijke betrokkenheid om te gaan. Want de manier waarop met de uitslag van het Oekraïne-referendum momenteel wordt omgesprongen, lijkt het wantrouwen in de vertegenwoordigende democratie alleen maar aan te wakkeren.

[1] <http://nos.nl/artikel/2071257-kamer-uitslag-referendum-oekraïne-respecteren.htm>