



FORUM

REMKE EN DE RECHTSSTAAT #2: EEN VETORECHT VOOR HET VOLK

EVA VAN VUGT - 05.01.2019

De Staatscommissie parlementair stelsel (hierna: Staatscommissie) bracht onlangs haar [eindrapport](#) uit, waarin zij – grote en kleinere – voorstellen deed om het parlementair stelsel toekomstbestendig te maken. Het parlement in Nederland wordt gevormd door de Tweede en Eerste Kamer, samen aangeduid als de Staten-Generaal. Een van de voorstellen van de Staatscommissie is om het parlementair stelsel aan te vullen met een correctief bindend referendum.

Een correctief bindend referendum is een volksstemming, waarbij burgers voor of tegen een wet stemmen die door het parlement is aangenomen. Indien een meerderheid van de bevolking tegen zo'n wet stemt, corrigeert zij als het ware het parlement – vandaar 'correctief'. Het parlement kan de uitslag van zo'n referendum niet naast zich neerleggen, maar moet deze respecteren – vandaar 'bindend'.

Een correctief bindend referendum betreft het volk dan ook direct bij de totstandkoming van wetgeving. Op dit moment is de invloed van het volk op wetgeving slechts indirect: burgers kiezen hun vertegenwoordigers in het parlement (bestaande uit de Tweede en Eerste Kamer) en die vertegenwoordigers nemen wetten aan die vervolgens voor alle burgers gelden. Als het correctief bindend referendum wordt ingevoerd, kunnen burgers zich echter direct uitspreken over wetgeving door voor of tegen wetten te stemmen die in de Tweede en Eerste Kamer zijn aangenomen. Daardoor krijgt het volk als het ware een 'vetorecht' binnen de wetgevingsprocedure.

De Staatscommissie stelt een correctief bindend referendum voor als oplossing voor de 'problematische inhoudelijke representatie' in het parlement. In Nederland wordt het parlement gekozen naar evenredigheid waardoor de zetels in de Tweede en Eerste Kamer verdeeld zijn over veel verschillende politieke partijen met ieder hun eigen partijprogramma. Dit 'evenredigheidsstelsel' maakt mogelijk 'dat vrijwel elke maatschappelijke, levensbeschouwelijke of politieke stroming, overtuiging of opvatting van enige omvang en gewicht in het parlement is vertegenwoordigd', aldus de Staatscommissie in haar eerdere [probleemverkenning](#). Het is deze vertegenwoordiging van 'belangen, idealen en ideeën van kiezers' die zij aanduidt als inhoudelijke representatie.

Nu is die inhoudelijke representatie, ondanks het evenredigheidsstelsel, niet volmaakt. Ten aanzien van specifieke, cruciale kwesties kan er in het parlement een meerderheid bestaan voor maatregelen waar een meerderheid van de bevolking niet achter staat. Dat de politieke besluitvorming soms afwijkt van wat het volk wil, is onoverkomelijk in een vertegenwoordigende democratie: soms vergt het algemeen belang maatregelen die op dat moment impopulair zijn onder de bevolking. Maar als de opvattingen van bepaalde groepen structureel geen gehoor vinden in het parlementaire debat, leidt dit tot onvrede met en zelfs vervreemding van het parlementair stelsel. Dat kan tot gevolg hebben dat onder deze groepen geen draagvlak meer bestaat voor de wetgeving die de Tweede en Eerste Kamer aannemen en die wel op hen – want op iedereen – van toepassing is. Dit bedreigt de normerende werking van wetgeving en daarmee ook de rechtsstaat.

De Staatscommissie meent dat er meer draagvlak komt voor wetgeving, als burgers in belangrijke controversiële kwesties en onder voorwaarden rechtstreeks invloed hebben op de vaststelling van wetgeving. De corrigerende werking van een correctief bindend referendum draagt bij aan ‘de noodzakelijke legitimiteit van en vertrouwen in de representatieve democratie’. Dankzij het referendum zouden burgers, wier opvattingen via vertegenwoordiging minder aan bod komen maar voor wie de thans gebruikelijke kanalen van politieke participatie om uiteenlopende redenen geen optie zijn, namelijk niet vervreemden van het parlementair stelsel maar juist bij de politieke besluitvorming betrokken blijven. Tenslotte voorkomt het bindende karakter van het referendum misverstanden en onduidelijkheid over de gevolgen die een negatieve uitslag heeft. Bij een bindend referendum kunnen politici niet op voorhand beweren de referendumuitslag serieus te nemen om deze na afloop van het referendum te negeren: de uitslag is bindend – en daarmee *basta*.

Nu vergt de invoering van een correctief bindend referendum een grondwetswijziging. [Artikel 81 Grondwet](#) stelt namelijk dat de vaststelling van wetten door de regering en het parlement samen geschiedt. De invoering van een raadgevend referendum veranderde daar niets aan, omdat het parlement inzake wetgeving het laatste woord behield. Daarom kon er worden volstaan met de vaststelling van een ‘gewone’ wet: de Wet raadgevend referendum. Het gevolg van een correctief bindend referendum is daarentegen dat het volk het laatste woord krijgt in de wetgevingsprocedure. Bij de meest recente poging een correctief bindend referendum in te voeren werd dan ook [voorgesteld](#) om artikel 81 Grondwet zo te wijzigen, dat aan die bepaling de volgende bijzin werd toegevoegd: ‘behoudens de mogelijkheid van een referendum’.

De invoering van een correctief bindend referendum vereist dus een formele wijziging van onze Grondwet. Grondwetsherzieningen komen in Nederland vanwege [de ingewikkelde procedure](#) niet vaak voor, en het is daarom natuurlijk

reuze spannend of de politiek open staat voor deze aanbeveling. Interessanter is echter nog dat de invoering van een correctief bindend referendum zou betekenen dat ons constitutionele stelsel de notie van volkssoevereiniteit omarmt.

Volkssoevereiniteit houdt in dat alle macht die binnen een staat wordt uitgeoefend ontleend is aan het volk: het volk heeft anders gezegd het laatste woord. Deze vorm van soevereiniteit ligt oorspronkelijk niet ten grondslag aan ons constitutionele bestel. Sterker nog, de opstellers van de Grondwet in 1814 hebben alle schijn van volkssoevereiniteit zo veel mogelijk willen vermijden. Tijdens de Bataafse Revolutie (1794-1799) hadden de patriotten in hun strijd om meer invloed op het bestuur het volk uitgeroepen als soeverein. Het experiment met volkssoevereiniteit had echter alleen maar geleid tot inefficiënte besluitvorming, staatsgrepen en een aantal jaren Franse bezetting (1801-1813). Om die reden waren de *founding fathers* van onze Grondwet genezen van het idee dat de oppermacht toebehoorde aan het volk: de Bataafse revolutie had alleen maar geleid tot een periode van chaos. Volkssoevereiniteit werd dan ook geassocieerd met de excessen van de revolutie, en de fout om het volk uit te roepen als soeverein moest niet herhaald worden.

Het huidige artikel 50 Grondwet stamt echter ook uit 1814 en luidt nog altijd hetzelfde: ‘De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk’. Sinds 1814 heeft Nederland dus al een parlement dat fungeert als volksvertegenwoordiging, maar het volk dat het parlement in 1814 vertegenwoordigde werd destijds niet opgevat als soeverein. Dat was ook af te lezen aan het feit dat het volk nauwelijks invloed had op de politieke besluitvorming. Het parlement werd gekozen door de provinciale besturen (de ‘Staten’), die op hun beurt weer samengesteld werden uit de adel, de stedelijke en de landelijke elite. Van een algemeen kiesrecht was geenszins sprake. Bovendien werd de leden van de Staten-Generaal opgedragen om zelfstandig (zonder last of ruggespraak) te stemmen: als parlementariër mocht je je stemgedrag niet laten beïnvloeden door overleg plegen met degenen die jou hadden afgevaardigd (je achterban).

Ons stelsel is de afgelopen tweehonderd jaar langzaam maar zeker gedemocratiseerd. Het kiesrecht heeft een uitbreiding gezien van een censuskiesrecht naar een algemeen kiesrecht. Dankzij de invoering van een evenredigheidsstelsel heeft bovendien de partijdemocratie een vlucht genomen, waardoor Kamerleden zich nu wel degelijk in zekere mate moeten laten leiden door de kiezers aan wie zij hun zetel in het parlement te danken hebben. Burgers hebben anno 2018 dus veel meer invloed op de politieke besluitvorming dan zij ooit hebben gehad.

Langzaam maar zeker lijken zelfs vormen van direct democratisch zelfbestuur een plekje in ons parlementaire stelsel te krijgen. Zo is er even geëxperimenteerd met een raadgevend referendum, welk experiment niet al te best is afgelopen. Maar de

Staatscommissie raadt nu, met het oog op de toekomstbestendigheid van ons stelsel, toch echt aan om burgers dwingender bij het wetgevingsproces te betrekken door hen het laatste woord te geven over wetten die het parlement al heeft aanvaard. Mocht de politiek het advies van de Staatscommissie opvolgen en de Grondwet wijzigen om een correctief bindend referendum mogelijk te maken, dan omvat die grondwetsherziening meer dan het vastleggen van de formele voorwaarden waaronder zo'n referendum mag plaatsvinden. Die grondwetsherziening gaat dan namelijk de boeken in als de herziening waarbij het principe van volkssoevereiniteit na ruim tweehonderd jaar door onze Grondwetgever werd omarmd.