



Montesquieu research papers, nummer 15

Het correctief bindend referendum



MONTESQUIEU
INSTITUUT

2.2 Verhouding correctief wetgevingsreferendum en representatieve democratie

Ruud Koole

De Afdeling advisering van de Raad van State zei het in een advies van september 2019 heel duidelijk: "De Afdeling is (...) van oordeel dat het referendum niet per definitie met de representatieve democratie onverenigbaar is. De in het wetsvoorstel gekozen vorm – een bindend correctief wetgevingsreferendum – sluit van alle referendumvormen het meest bij het representatieve stelsel aan."³¹ In hetzelfde advies had de Afdeling advisering al eerder opgemerkt "dat er geen staatsrechtelijke belemmeringen zijn tegen de invoering van het correctief referendum."³²

Referendum en democratische rechtsstaat

Toch is vaak te horen dat het referendum, instrument van directe democratie, niet te combineren zou zijn met indirecte, vertegenwoordigende democratie. Niettemin kwam de Raad van State tot bovengenoemd advies. Niet echt verbazingwekkend, want als het referendum echt onverenigbaar zou zijn met representatieve democratie, dan zou men landen als Zwitserland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, die alle referenda kennen, alleen al om die reden geen representatieve democratie kunnen noemen.

Maar er bestaat natuurlijk wel spanning tussen de twee verschillende concepten van directe en indirecte democratie. Dat een dergelijke conceptuele spanning niet per se tot een keuze voor het een of het ander hoeft te leiden, bewijst het combi-begrip 'democratische rechtsstaat'. 'Democratie' en 'rechtsstaat' zijn twee geheel verschillende begrippen, die volgens velen toch onlosmakelijk aan elkaar verbonden behoren te zijn.

Bij het referendum wordt door tegenstanders soms ook de overbodigheid ervan in een vertegenwoordigende democratie genoemd. Door het parlement is het volk immers reeds vertegenwoordigd en als een meerderheid van de vertegenwoordigers iets wil of niet wil, dan is daarmee de meerderheid van de bevolking toch al bediend? Waarom dan nog een apart instrument om de opvatting van de meerderheid van de bevolking bij een concrete kwestie vast te stellen?

Onvolkomenheden van de representatieve democratie

Het probleem ligt hier in de meerderheidsvorming in het parlement. De Staten-Generaal mogen dan wel het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen (art. 50 Gw), om praktische redenen wordt een besluit als aanvaard beschouwd wanneer ten minste de helft plus één van de vertegenwoordigers steun verleent aan dat besluit. In enkele gevallen is een gekwalificeerde meerderheid vereist. Volgens de democratische theorie dient het optreden van een regering gerechtvaardigd te zijn door het mandaat van het volk.

Maar wat precies de 'volkswil' is, is moeilijk te bepalen. In de praktijk heeft zich daarom – niet alleen in Nederland – de meerderheidsregel ontwikkeld om dit probleem op te lossen. In een democratie kan een regering regeren wanneer zij de steun van een parlementaire meerderheid verkrijgt. Een legitimeringsbeginsel werd gelijkgesteld aan een besluitvormingstechniek, heeft de Franse politiek filosoof Pierre Rosanvallon daarover opgemerkt.³³ Zo ontstond de fictie dat een parlementaire

³¹ *Kamerstukken II* 2019/20, 35129, nr. 4, 21.

³² *Kamerstukken II* 2019/20, 35129, nr. 4, 1; Zie ook Van Vugt, 2021, 327.

³³ Rosanvallon, 2011, 2.

meerderheid gelijk is aan de 'volkswil'. Een fictie, zij het een noodzakelijke fictie. Er moeten besluiten genomen kunnen worden.

Aan het begin van de twintigste eeuw wees de liberale wit-Rus Mosei Ostrogorski er al op dat in een representatieve democratie het niet uit te sluiten is dat de opvatting van een parlementaire meerderheid niet correspondeert met de opinie van de meerderheid van de bevolking. Hij was tot die conclusie gekomen na bestudering van de Britse en Amerikaanse democratieën die destijds het verst ontwikkeld waren.³⁴ Deze zekerheid is bekend komen te staan als de Ostrogorski-paradox. Om die paradox op te lossen stelde Ostrogorski, overtuigd aanhanger van de representatieve democratie, de invoering van een referendum voor, als noodzakelijke aanvulling. Bij belangrijke controversiële kwesties moest het onder voorwaarden mogelijk zijn om een parlementaire meerderheid te corrigeren, wanneer die duidelijk anders denkt dan de meerderheid van de bevolking.

Daar komt in coalitieland Nederland nog bij dat een parlementaire meerderheid soms niet meer is dan een parlementaire minderheid. Wanneer twee partijen samen een meerderheid aan Kamerzetels bezitten en een kabinet vormen (al lijkt een dergelijke mogelijkheid in de huidige situatie van een minderheidskabinet ver weg), is het mogelijk dat standpunt a van partij X de steun van partij Y krijgt hoewel partij Y het met standpunt a oneens is, in ruil voor steun van partij X voor standpunt b van partij Y. Stel nu dat standpunt a ook niet wordt gedeeld door de oppositie, dan wordt er op deze manier op kunstmatige wijze een parlementaire meerderheid gecreëerd voor standpunt a. Wanneer over dat standpunt a grote weerstand bestaat in de samenleving, terwijl dat standpunt eigenlijk niet eens over een echte parlementaire meerderheid beschikt, wordt het fictieve karakter van een parlementaire meerderheid als uitdrukking van de volkswil wel erg problematisch.

Correctief bindend referendum als *ultimum remedium*

De staatscommissie parlementair stelsel volgde de redenering van Ostrogorski en pleitte in 2018 voor de invoering van een correctief bindend referendum als *ultimum remedium*.³⁵ De vertegenwoordigende democratie staat voorop, maar moet onder condities gecorrigeerd kunnen worden door directe democratie in de vorm van een referendum. Maar niet elk referendum is even goed met de vertegenwoordigende democratie te combineren.³⁶ Daarom koos de staatscommissie voor dit specifieke referendum, dat ook het type is dat nu in parlementaire voorbereiding is.

Bij dit type is het parlement eerst aan zet door wetgeving goed te keuren. Dan kan op initiatief van (een bepaald aantal) burgers en binnen een bepaalde termijn een referendum over die wet worden gehouden, tenzij het onderwerp ervan in een referendumwet niet-referendabel is verklaard. De relatief eenvoudige vraag 'Bent u voor of tegen deze wet?' ligt dan voor. Bij verwerping van de wet is het aan de wetgever of al dan niet een aangepaste wet wordt opgesteld die tegemoetkomt aan de belangrijkste bezwaren die in de discussie over het referendum zijn genoemd. Via dit type referendum kan nooit een meerderheidsopvatting van de burgers worden opgedrongen aan de vertegenwoordigers. Voor elke wet blijft parlementaire goedkeuring vereist.

Daarom is van alle referenda dit type het beste verenigbaar met de vertegenwoordigende democratie. Wel kan een meerderheidsbesluit in het parlement worden tegengehouden. De vertegenwoordigende democratie wordt zo niet gepasseerd, maar gecorrigeerd. Daarom zei de Afdeling advisering van de Raad van State dat dit type van alle referendumvormen het meest bij het representatieve stelsel aansluit.

³⁴ Ostrogorski, 1903.

³⁵ Staatscommissie parlementair stelsel, 2018, 139.

³⁶ Zie voor verschillende typen referenda Hendriks et al., 2017.

Literatuur

Eva Y. van Vugt, *De Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlansche volk. Een onderzoek naar de veranderingen in de betekenis van artikel 50 Grondwet tussen 1814 en 1983* (Proefschrift, Tilburg University 2021).

Moseï Ostrogorski, *La démocratie et l'organisation des partis politiques* (Parijs 1903).

Pierre Rosanvallon, *Democratic Legitimacy. Impartiality, Reflexivity, Proximity* (Princeton & Oxford 2011).

Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (Eindrapport, Amsterdam 2018).

Frank Hendriks, Koen van der Krieken en Charlotte C.L. Wagenaar, *Democratische zegen of vloek? Aantekeningen bij het referendum* (Amsterdam 2017).