

Bijdrage Frank Hendriks (Tilburg University) aan Expert Meeting Eerste Kamer (ivm Intrekkingswet Raadgevend Referendum) – 27 maart 2018

De Eerste Kamer staat binnenkort voor de politieke vraag: is het verstandig om de lijn van de regering omtrent de Wet Raadgevend Referendum (Wrr) te aanvaarden, inclusief de implicaties daarvan – d.w.z: Intrekkingswet aanvaarden; raadgevend referendum hierover onmogelijk maken; in gang gezette leerprocessen voortijdig afbreken (i.h.v. evaluatie van de Wrr, advies Staatscommissie parlementair stelsel).

In een reeds toegestuurd schrijven heb ik betoogd dat de inhoudelijke rechtvaardiging voor deze lijn zeer wankel is.¹

Hieronder stel ik, aanvullend, dat de genoemde handelingslijn indruist tegen redelijke normen van goed democratisch bestuur.

Het perspectief dat ik daarbij hanteer is breder dan het juridisch perspectief dat in het eerste deel van de expert meeting aan de orde is. De Raad van State noemde de handelswijze van de regering 'juridisch effectief', maar zoals het SGP-Tweede Kamerlid Bischoff zei: 'juridisch effectief is nog niet juridisch netjes of juridisch heel goed'.

Het bredere perspectief dat ik onder uw aandacht breng is het perspectief van 'goed bestuur' – dat is nadrukkelijk veel meer dan juridisch-effectief bestuur (niet-strijdig met wet-en regelgeving – een absolute minimumnorm van goed bestuur); dat is ook democratisch-legitiem, behoorlijk en verantwoord bestuur.

Daar zijn extreme en buitenissige definities van te vinden, maar die laat ik hier buiten beschouwing. Ik verwijs naar de 'Code voor goed openbaar bestuur' die door – nota bene – het Ministerie van BZK is opgesteld.²

Daarin worden zeven beginselen van goed openbaar bestuur genoemd, waarvan er ten minste vier bij de genoemde handelswijze in de knel komen:

Ten eerste **legitimiteit**, vooral in de brede definitie die de Code vermeldt naast de smalle definitie van legaliteit; legitieme beslissingen zijn daarbij 'inhoudelijk en procedureel te rechtvaardigen.' De inhoudelijke rechtvaardiging is zeer wankel, zoals ik in mijn reeds toegestuurde schrijven betoog; andere vakgenoten trekken eenzelfde conclusie. Dat dit ook geldt voor de procedurele rechtvaardiging blijkt uit de navolgende punten.

Als tweede punt: **participatie**, 'het betrekken van burgers en belangrijke partijen bij het vormen of bijstellen van beleid'. Met de Intrekkingswet worden voor de burgersamenleving belangrijke democratische rechten en mogelijkheden weggenomen, zonder de samenleving in dit proces mee te nemen. Niet aan de voorkant, bijvoorbeeld door het debat hierover aan te gaan bij eerdere verkiezingen, en ook niet aan de achterkant door referendabiliteit uit te sluiten.

Dit raakt ook het derde punt: **verantwoording**, de bereidheid 'zich ruimhartig jegens de omgeving te verantwoorden'. Met het niet-referendabel verklaren van de Intrekkingswet

¹ 'Rutte-III mag in de Senaat wel met een beter verhaal aankomen over het referendum'.

https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vkm3me7lukvo/nieuws/rutte_iii_mag_in_de_senaat_wel_met_een

² 'Nederlandse code voor goed openbaar bestuur: beginselen voor deugdelijk overheidsbestuur', Ministerie van BZK, 2009. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2009/12/29/nederlandse-code-voor-goed-openbaar-bestuur>

neemt men niet alleen een participatiemogelijkheid weg voor de samenleving maar ook een mogelijkheid om 'ruimhartig' aan de samenleving te verantwoorden waarom zij dit democratisch recht beter niet meer kan hebben.

Ten slotte: **lerend vermogen**, vermogen te 'leren van fouten en andere ervaringen.' De Intrekkingswet kapt een leerproces af dat zijn beloop nog niet heeft gekregen. Op afzienbare termijn zou een fatsoenlijke evaluatie van de Wrr volgen en zou de Staatscommissie onder meer hierover adviseren. De gedachtenontwikkeling omtrent verbeterde referendumwetgeving wordt rauwelings afgesneden.

Men kan natuurlijk zeggen: zo'n Code is niet juridisch-verplichtend maar "slechts" moreel-verplichtend; we hoeven ons er niks van aan te trekken – 'juridisch-effectief' en kleine meerderheden in beide Kamers volstaan.

Men kan ook zeggen – en dat is veel sterker: juist omdat dit een eigen code is, en juist omdat we bij deze Intrekkingswet kwetsbaar zijn voor het verwijt van eigenbelang (het politieke bestuur wordt door betreffende referenda immers uitgedaagd) kiezen we voor de koninklijke weg van 'goed bestuur', met normen die voorbij het minimale gaan.

Bij die koninklijk weg - van goed bestuur - zou zijn ten minste het volgende passen:

- De referendumwet volgens plan evalueren en advies van de Staatscommissie meenemen in een leerproces dat fatsoenlijk wordt afgerond.
- Bij doorzetten van de Intrekkingswet referendabiliteit toestaan, en daarmee de mogelijkheid voor maatschappelijke participatie én publieke verantwoording open houden.³

De Eerste Kamer kan helpen die weg te herpakken - als het goed is als 'chambre de réflexion' meer geneigd tot reflectie op het niveau van de langere termijn en het bredere systeem.

³ Referendabiliteit wil zeggen dat er een referendum over *kan* plaatsvinden, niet dat het moet. Als de Intrekkings