

**Correctief bindend
wetgevingsreferendum: met
kleine stappen het grootste
effect**

De effecten voor Nederland van het
initiatiefvoorstel-Van Raak voor een bindend
correctief referendum.

Demi van der Veldt

S2135965

Democratietheorie

Begeleider: J. Oversloot

7936 woorden

Inleiding

“Ik denk dat het nu wel gaat lukken,” zei Van Raak (SP) in een interview met het *Algemeen Dagblad* in 2020. In 2019 heeft Van Raak, die de Tweede Kamer na de verkiezingen van 2021 verliet, een initiatiefvoorstel ingediend om het bindend correctief referendum mogelijk te maken. De woorden zijn alleszeggend na een opeenvolging van mislukte pogingen om het referendum in de Nederlandse democratische orde mogelijk te maken.

Het wetsvoorstel is in de eerste lezing met enkele amendementen aangenomen. Op het amendement-Van der Graaf (2020) (ChristenUnie) kwam vanuit de Eerste Kamer veel weerstand. De Eerste Kamer heeft het afzonderlijke advies van drie politicologen, namelijk Hendriks (2020), Jacobs (2020) en Van der Meer (2020), gevraagd en kreeg driemaal een negatief advies, vanwege een te hoge uitkomstdrempel. Het amendement eist een uitkomstdrempel van de helft+1 van de meest recente Tweede Kamerverkiezingen. In andere woorden, de winnende meerderheid moet bestaan uit de helft van de opkomst van de meest recente Tweede Kamerverkiezingen plus één extra persoon (Staatscommissie-Remkes, 2018, pp. 149-150; Van Gennip, 2021). Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 bracht 78,71% van de kiesgerechtigden een stem uit. Dit betekent dat bij een aankomend referendum de winnende meerderheid moet bestaan uit 39,405% van het gehele electoraat plus één extra persoon (Kiesraad, 2021). Dit is anders dan de opkomstdrempel waarbij een absoluut percentage van het electoraat moet deelnemen aan het referendum om het referendum geldig te verklaren (Hendriks, Van der Krieken, Wagenaar, 2017, pp. 178-180).

De referendumterminologie kent een onderscheid tussen adviserende en bindende referenda. Bij een bindend referendum is de wetgever verplicht om de uitslag van het referendum op te volgen. Een bindend referendum behoeft een grondwetswijziging. Dit betekent dat het initiatiefvoorstel tweemaal door de Staten-Generaal moet met in de eerste lezing een gewone meerderheid en in de tweede lezing een tweederde meerderheid (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2021). Bij adviserende referenda daarentegen dient de uitslag vooral als advies van het volk en is er geen grondwetswijziging nodig, omdat Kamerleden dan nog steeds zonder last, ofwel zonder bindend mandaat, in de Tweede Kamer zitten (Vos & Nijeboer, 2018, pp. 248-250). Dit betekent dat Kamerleden niet gedwongen kunnen worden om op een bepaalde manier te stemmen (Vos & Nijeboer, 2018, p. 248). Het initiatiefvoorstel-Van Raak is een facultatief referendum. In andere woorden, er dient een verzoek voor referendabiliteit te worden ingediend. Een raadplegend referendum wordt

ingediend door de overheid. Een raadgevend referendum wordt daarentegen ingediend door burgers. Daarnaast wordt met een correctief referendum bedoeld dat er al een besluit genomen is door de Staten-Generaal en dat het volk kan corrigeren. Tot slot is er nog een verschil tussen een wetgevingsreferendum dat zich richt op losse wetten en een referendum waar een constitutionele rechtsorde wordt voorgelegd. Wanneer er in dit onderzoek gesproken wordt over een referendum wordt een wetgevingsreferendum bedoeld (Steur, 2005, p. 17). Een referendum is een vorm van directe democratie, waarbij burgers door middel van een besluitvormingsprocedure rechtstreeks het beleid bepalen, dus zonder tussenkomst van politieke representanten en politieke partijen (Frey & Stutzer, 2003). Dit is anders dan representatieve democratie. Sartori (1987) beschreef representatieve democratie als "an indirect democracy in which the people do not themselves govern but elect representatives who govern them" (1987, p. 111).

Deze literatuurstudie heeft als doel politieke partijen te adviseren, in de tweede lezing, voor of tegen het wetsvoorstel te stemmen, door naar de verwachte effecten voor Nederland te kijken. Ofwel, wat de verwachte gevolgen zullen zijn als deze wet wordt aangenomen in de tweede lezing. Het woord effecten wordt in dit onderzoek meegenomen in de breedste zin van het woord. Het onderzoek richt zich eerst op de lange weg van het referendum door de parlementaire geschiedenis. Dit is nuttig om het heden beter te begrijpen. Het heden wordt immers deels gevormd door het verleden. Er is in dit hoofdstuk speciale aandacht voor de rol van Nederland als representatieve consensusdemocratie waarbij compromissen sluiten de dagelijkse praktijk is (Hendriks, Van der Krieken, Wagenaar, 2017, pp. 53-54). Onze consensusdemocratie kan van invloed zijn op de vraag of een referendum wenselijk is en welke vorm. Er wordt dan ook vooral gekeken naar Nederlandse wetenschappelijke literatuur over het correctief bindend referendum. In het tweede hoofdstuk wordt het initiatiefvoorstel-Van Raak in kaart gebracht. Voor- en tegenargumenten uit de literatuur worden nader tegen het licht gehouden. Uiteindelijk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord: Wat zijn de verwachte effecten van het initiatiefvoorstel-Van Raak voor Nederland?

Dit onderzoek kent een hoge maatschappelijke relevantie, omdat de tweede lezing van dit initiatiefvoorstel hoogstwaarschijnlijk binnen nu en vier jaar gaat plaatsvinden. Wanneer blijkt dat de effecten van deze vorm van het bindend correctief wetgevingsreferendum onwenselijk zijn, kan dit van invloed zijn op de keuze die politieke partijen maken om de wet aan te nemen of te verwerpen bij de tweede lezing. Daarnaast kent deze studie ook wetenschappelijke relevantie. Over het correctief bindend referendum is al veel geschreven voordat de Eerste Kamer deze parlementaire wet in de eerste lezing aannam. Toch is, ondanks het afzonderlijk negatief adviseren van drie politicologen, de wet aangenomen door de Eerste Kamer. Naar de

redenen hiervan is nog geen wetenschappelijk onderzoek gedaan. Dit onderzoek zal daar verandering in brengen.

H1. De meandering van het referendum door de Nederlandse politiek

Het eerste Nederlandse referendum werd in 1797 door de patriotten voorgelegd aan het stemgerechtigde deel van de Nederlandse bevolking. Dit referendum betrof een constitutioneel referendum. Ofwel, er werd een grondwetsontwerp aan de burgers voorgelegd. Een meerderheid van de kiesgerechtigden stemden tegen de grondwet en deze werd dus niet aangenomen. Tot 1805 werden nog drie andere constitutionele referenda gehouden. Hierna volgden tweehonderd jaar lang enkel lokale wetgevingsreferenda. Er werden op nationaal niveau wel meerdere pogingen gedaan om nationale wetgevingsreferenda in te voeren, maar het politiek enthousiasme verdween grotendeels (De Jong, 2018, p. 448). Troelstra (SDAP) stelde in 1903 bijvoorbeeld voor om een facultatief en correctief wetgevingsreferendum in te voeren op verzoek van 50.000 kiezers. Het wetgevingsreferendum zou dan een vervanging zijn voor de Eerste Kamer. Echter bleek er onvoldoende steun te zijn van andere politieke partijen en trok de SDAP haar voorstel weer in.

1.1 Argumenten van de staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck passen niet in tijdsgeest (1918-1920)

Door de jaren heen bogen meerdere commissies zich over de vraag of en hoe het referendum als vorm zou passen in onze representatieve democratie en consensusdemocratie. Een schema is te vinden in bijlage 1. Na een negatief advies voor een wetgevingsreferendum ter vervanging van de Eerste Kamer van staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck (1920) begon de SDAP zich tegen het referendum te verzetten. Dit kwam ook voort uit de, voor de SDAP, teleurstellende uitslag in 1918, het eerste jaar waarin Nederland algemeen mannenkiesrecht kende, en de mislukte uitgeroepen socialistische revolutie vier maanden later. Troelstra concludeerde dat er onder het volk blijkbaar geen behoefte was aan iets progressiefs als een referendum (Hendriks, Van der kriecken, Wagenaar, p. 64).

De staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck stelde dat een referendum bij een gelijke uitspraak van volk en volksvertegenwoordigers zou zorgen voor vertraging van "onze niet reeds bijster vlugge wetgeving" en bij een ongelijke uitspraak zouden de Staten-Generaal en het Kabinet overbodig worden terwijl volksvertegenwoordigers juist gekozen worden weer te geven wat er in het volk leeft. Daarbij zou het referendum slecht verenigbaar zijn met het "het beginsel der partijvorming" (1920, p. 3). De staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck (1920) zag wel het opvoedende element van het referendum in. Ook zou een referendum een goede toets van

de volkswil zijn en zorgen voor een toename van belangstelling in de publieke zaak. De staatscommissie adviseerde daarom voor een referendum bij een grondwetswijziging of wijziging van staatsvorm ter vervanging van de tweede lezing.

Echter, het referendum in het initiatiefvoorstel-Van Raak is geen vervanging van de Eerste Kamer, maar een opzichzelfstaand instrument. Of het referendum een vervanging zou moeten zijn van de Eerste Kamer is een interessant vraagstuk voor vervolgonderzoek. Verder passen een aantal van de argumenten niet meer in de tijdsgeest. Zo is het argument dat volksvertegenwoordigers weten wat er in het land speelt achterhaald. Sinds de ontzuiling zijn er veel meer politieke smaken, waardoor het steeds lastiger wordt om per onderwerp te bepalen of de meerderheid van het volk achter de besluitvorming zou staan. Zeker wanneer men de toename van strategisch stemgedrag, *Issue Voting* en de Ostrogorski-paradox in overweging neemt (De Vries, 2007, p. 4; Staatscommissie-Remkes, 2018, p. 138). De Ostrogorski-paradox stelt dat kiezers stemmen op beleidspakketten van partijen en verkiezingsprogramma's. Door onderlinge uitruil van politieke partijen ontstaat er een parlementaire meerderheid, terwijl dit een fictieve uitdrukking van de volkswil is (Rae & Daudt, 1976). *Issue Voting* betekent dat kiezers zich bij hun stemkeuze grotendeels laten leiden door een bepaald issue, ofwel een bepaald onderwerp zoals klimaat of migratie, en de positie hierin van de politieke partij (De Vries, 2007, p. 4).

Het argument dat een referendum, zoals de Staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck (1920) stelt, kan zorgen voor een toename van belangstelling in de publieke zaak, weegt in de huidige tijd juist een stuk zwaarder. Zo zijn lageropgeleiden nauwelijks meer te vinden in politiek Den Haag en is Nederland veranderd in een zogenaamde "diplomademocratie" met een afname in politieke lidmaatschappen, een matig gevulde publieke tribune bij raadsvergaderingen een lastigere rekrutering van volksvertegenwoordigers (Bovens & Wille, 2011; DNPP, 2021; Stapelkamp, 2017, p. 1). Het idee is dat mensen die politiek participeren betere mensen worden, omdat ze minder egoïstisch worden en beter worden in informatie verzamelen en beoordelen (Swift, 2014, p. 341). Toch zitten er ook nadelen aan burgerparticipatie. Zo kan het grotere geheel uit beeld verdwijnen en kan samenwerking van burgers leiden tot onderlinge spanning en ergernis (Dekker, 2014).

1.2 Onderlinge verdeeldheid bij de staatscommissie-Cals/Donner (1967-1971)

De staatscommissie-Cals/Donner in 1971 gaf ondanks onderlinge verdeeldheid een negatief advies voor het correctief bindend referendum. Acht van de zeventien commissieleden waren voorstander van het facultatief bindend referendum. Een referendum zou wetgeving vertragen

en veel wetsvoorstellen zouden te technisch zijn voor het volk. Daarnaast zou het volk te veel inspraak hebben om in de parlementaire procedure in te grijpen en daarmee de representatieve democratie verzwakken. Wel stelde de staatscommissie-Cals/Donner (1971) dat als er dan een referendum zou komen, dit raadgevend moest zijn, omdat minderheden in de Staten-Generaal anders altijd met een referendum zouden kunnen dreigen.

1.3 De staatscommissie-Biesheuvel weerlegt tegenargumenten (1982-1985)

Enkel de VDB pleitte tot haar opgaan in de PvdA voor een referendum (Lucardie, 2010). Daarna verdween het streven van politieke partijen naar een referendum tot de PPR en D66 het referendum in 1986 opnamen in het verkiezingsprogramma (D66, 1986, p. 8; PPR, 1986, p. 7). Dit jaartal is niet verbazingwekkend. Nadat Actiecomité "Referendum: Ja" in 1981 een petitie indiende bij de Eerste kamer om een adviserend referendum in te voeren voor zaken met een groot nationaal belang werd Staatscommissie-Biesheuvel in 1982 belast met de studie. Bij goed verloop zou het adviserende referendum vervangen kunnen worden door een bindend referendum (Nationaal Archief, 2018). De staatscommissie-Biesheuvel (1985) pleitte voor een bindend correctief wetgevingsreferendum, omdat het de positie van politieke partijen en daarmee de representatieve democratie zou versterken. Zo kan een referendum een partij helpen wanneer binnen een partij verschillende meningen heersen. Daarnaast speelt het onderwerp van stemming bij volgende verkiezingen geen rol meer. Dit is gunstig voor een politieke partij wanneer een kiezer afwijkt van de opvatting van de partij bij een bepaald, voor de kiezer belangrijk, issue. Tot slot kunnen politieke partijen een leidende rol nemen in discussies om zo het eigen standpunt zo helder mogelijk naar voren te brengen. De staatscommissie-Biesheuvel (1985) ontkracht ook een aantal nadelen. Zo is één van de nadelen dat er simplificatie plaatsvindt in de campagne, in de uitslag en wanneer de vraagstelling meer uitleg verschaft dan ja of nee. Dit kan leiden tot polarisatie. Deze simplificatie, stelt staatscommissie-Biesheuvel (1985), kan meegenomen worden in de discussie. Uiteindelijk volgt er polarisatie, maar dit zal op één onderwerp zijn. Staatscommissie-Biesheuvel (1985) stelt hierbij dat "de Nederlandse democratie veerkrachtig genoeg is om dergelijke polarisatie met betrekking tot één vraagstuk te kunnen verdragen" (p. 21).

Daarnaast is er voor kiezers juist minder sprake van simplificatie bij referenda, omdat zij hun mening kunnen geven over losse standpunten in plaats van vierjaarlijks. Desalniettemin rijst de vraag of deliberatie zal plaatsvinden. Deliberatie is binnen de Nederlandse consensusdemocratie van groot belang om meningen te transformeren door elkaars standpunten te corrigeren en te heroverwegen (Van Stokkum, 2003, p. 153). Daarbij vergroot deliberatie

begrip en nuance jegens de tegenstander, waardoor de kwaliteit van wetgeving wordt versterkt en polarisatie afneemt (Van Hees, Pauly & Roy, 2013, p. 222).

Ofschoon, in Italië blijkt dat deliberatie bij correctieve referenda mede door de hoge opkomstdrempel zeer beperkt is (Hendriks, Jacobs en Wagenaar, 2020, p. 30). Aangezien het initiatiefvoorstel-Van Raak een hoge uitkomstdrempel kent zou dit tot grote deliberatieproblemen kunnen leiden. Gevolg is dat mensen stemmen op basis van ruwe voorkeuren in plaats van tot zich genomen informatie, waardoor er meer polarisatie zal plaatsvinden.

Op basis van ervaringen uit de moderne tijd blijkt dat er ook in Nederland weinig deliberatie op gang is gekomen bij eerdere referenda. Zo was de burger bij het referendum betreffende het associatieverdrag van de Europese Unie met Oekraïne in 2016 volledig afhankelijk van de website van de onafhankelijke referendumcommissie en hielden politieke partijen zich grotendeels afzijdig tijdens de campagne (Wagenaar, 2017). Vooral televisie speelde een rol bij de informatievoorziening (Van Klingereren, 2016, p. 43). Veel mensen gaven in het *Nationaal Referendum Onderzoek 2016* aan weinig kennis te hebben en niet zeker te weten of de kennis betrouwbaar was (Van Klingereren, 2016).

Staatscommissie-Biesheuvel (1985) stelt verder dat de verwachte vertraging relatief gezien meevalt. Ook ontkracht de staatscommissie het beeld dat het referendum een te machtig wapen zou zijn voor belangengroepen en ad hoc actiegroepen, omdat een belangengroep het idee zou moeten hebben om de meerderheid van de samenleving achter zich te hebben, omdat een referendum starten anders zinloos is. Dit onderzoek stelt daarentegen dat een belangengroep ook een referendum zou kunnen starten om aandacht te genereren voor een bepaald onderwerp. Immers, ook wanneer de uitkomstdrempel niet wordt behaald, maar het referendum wel is georganiseerd heeft een belangengroep belang bij de aandacht. Dit is onwenselijk, omdat dit referendummoetheid tot gevolg heeft. Mijns inziens zullen de voordelen van een referendum uiteindelijk vervagen, omdat de opkomstdrempel nooit wordt gehaald. Enkel de nadelen, zoals extra kosten en tijdsvertraging, zullen overblijven.

Tot slot weerlegt staatscommissie-Biesheuvel dat er bij referenda sprake is van een "tirannie van de meerderheid" door te stellen dat er altijd sprake is van een beslissende meerderheid. Ook stelt de staatscommissie dat belangen van minderheden kunnen worden meegenomen in de parlementaire behandeling en dat de Nederlandse rechtsstaat volwassen genoeg is. Referenda tegen de rechtsstaat zullen geen kans van slagen hebben. Met de "tirannie van de meerderheid" wordt bedoeld dat een minderheid de wil van de meerderheid wordt opgelegd (Staatscommissie-Biesheuvel, 1985, p. 20). De staatscommissie-Biesheuvel (1985)

kwam met een aantal voorstellen, maar deze konden, vanwege politiek verzet, niet tot besluitvorming leiden.

1.4 Na kritiek Van Mierlo: Commissie-De Koning (1991-1993)

In 1992 beklagde Van Mierlo (D66) zich erover dat de Tweede Kamer studies naar het referendum afhield (Hendriks, Van der Krieken, Wagenaar, 2017, p. 68). Als gevolg hiervan werd in 1991 commissie-De Koning belast met het onderzoek naar de mogelijkheid van het referendum. Commissie-De Koning kwam in 1993 met aanbevelingen in dezelfde lijn als staatscommissie-Biesheuvel (1985): een referendum kan leiden tot legitiem beleid zonder "frustratie en vervreemding." Immers, burgers hebben het gevoel dat zij een rol hebben kunnen spelen in de besluitvorming. Daarbij noemt staatscommissie-De Koning een ondergesneeuwd argument tot dusver: de burger mee laten beslissen is een wezenlijke notie van democratie (1993, p. 3). Een democratie wordt als moreel wenselijk gezien en kent daarmee intrinsieke waarde. In een democratie ligt de soevereiniteit dan ook *a priori* bij het volk. De doelen die binnen deze democratie worden nagestreefd zijn van secundair belang. Volksvertegenwoordigers hebben het mandaat van het volk gekregen en dit mandaat is vrijwillig gegeven. In andere woorden, gekozenen hebben de bevoegdheid gekregen om in naam van de burgers te handelen. Wanneer burgers een referendum willen zou dit referendum voor burgers vrij gegeven moeten worden, anders ligt de soevereiniteit niet bij het volk, maar bij de gekozenen. Dit werkt enkel wanneer een meerderheid van het volk het eens is met deze representatieve democratie. Dit is het geval. In 2019 was 74% van de Nederlandse bevolking voor de invoering van een nationaal bindend referendum voor "sommige, voor ons land belangrijke beslissingen" (Den Ridder, 2020, p. 73). Evenwel wordt de representatieve democratie door het volk niet afgewezen. Dit lijkt er dus op te wijzen dat Nederlanders referenda zien als een aanvulling op de representatieve democratie. Commissie-De Koning (1993) noemt in haar rapport ook al de roep van burgers om een referendum. Toch lijken tegenstanders van het referendum angstig te zijn over dit meebeslissen en verkiezen zij een representatieve democratie boven een directe vorm van democratie.

Commissie-De Koning noemde ook nadelen van het referendum. Zij stelden dat referenda kunnen zorgen voor vertraging van wetgeving en hoge kosten en dat uitspraken van kiezers kunnen voortkomen uit ondeskundigheid, eigen belang of oorzaken buiten het referendum. Ook kan het representatieve stelsel in het gedrang komen vanwege het correctieve karakter, wat kan zorgen voor een breuk tussen kiezers en gekozenen (1993, p. 3). Desondanks wogen de voordelen volgens de staatscommissie sterker dan de nadelen.

1.5 Drie mislukte pogingen: 1996, 2000 en 2005

In 1996, 2000 en 2005 zijn drie mislukte pogingen gedaan om het bindend correctief wetgevingsreferendum tot stand te brengen. De voorstellen werden alle drie in de tweede lezing verworpen (Parlement.com, z.j.). Het initiatiefvoorstel van Kamerleden Fokke, Voortman en Schouw uit 2005 varieert van de andere twee pogingen, omdat gekozen is om drempels, steunbetuigingen en uitzonderingen niet in de Grondwet op te nemen, omdat er dan een zware en langdurige procedure nodig is om deze te wijzigen. Echter, de staatscommissie-Biesheuvel (1985) stelde eerder dat bij vastlegging in de reguliere wet de wetgever voor eigen rechter kon spelen bij het bepalen van de uitzonderingen of drempels. In andere woorden, wanneer het de Staten-Generaal uit zou komen om een lage drempel in te voeren zou er voor een lage drempel gekozen kunnen worden en wanneer het de Staten-Generaal uit zou komen een hoge drempel in te voeren zou voor een hoge drempel gekozen worden. Fokke, Voortman en Schouw (2005) stelden daarom voor dat er een 2/3^e meerderheid in de Kamer moet zijn voor dergelijke bepalingen.

In de tussentijd, van 1 januari 2002 tot 31 december 2004 bestond er wel een tijdelijke referendumwet (trw). De wet verviel in 2005 (Haagsch College, 2015). Het onderwerp verdween in de tussentijd niet van de politieke agenda. Het initiatiefvoorstel ‘Wet raadplegend referendum Europese Grondwet’ werd een aantal weken na het aflopen van de trw door de Eerste kamer aangenomen. Op 1 juni 2005 werd het raadplegend referendum over het grondwettelijke verdrag van de Europese Unie gehouden. Dit was het eerste nationale referendum in 200 jaar tijd in Nederland. Dit raadplegende referendum had een opkomst van 63,3% waarvan 61,5% tegen de Europese grondwet stemde. Het referendum behaalde geen meerderheid en werd daarom niet aangenomen (Kiesraad, 2005).

1.6 Nationale Conventie (2005-2006)

In 2006 stelde de Nationale Conventie dat de ratio van het raadgevend en bindend correctief wetgevingsreferendum bij het verbinden van burgers en de politiek ligt. Ten eerste houdt een bindend correctief referendum het kabinet en de volksvertegenwoordiging scherp om goede verantwoording af te leggen en goed in de gaten te houden wat er in de samenleving speelt. Daarnaast zorgen referenda voor meer politieke participatie. Referenda wekken, zoals staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck (1920) en Commissie-De Koning (1993) ook al stelden, namelijk interesse bij de burger. Het bindende karakter schept duidelijkheid bij de kiezer en het correctieve karakter zorgt ervoor dat een referendum een aanvulling kan zijn op

de representatieve democratie. Desalniettemin is het voor de Nationale Conventie wel van groot belang dat referenda de ambten van politici en het functioneren van politieke partijen niet ondermijnen, daarom dient een behoorlijk aantal kiezers een verzoek voor een referendum te doen (2006, p. 20). De Nationale Conventie (2006) noemt geen specifieke aantallen.

Hendriks, Van der Krieken en Wagenaar (2017) kijken in hun onderzoek naar Zwitserland. Een land dat ook een sterke consensusdemocratie heeft. Het blijkt dat de consensuscultuur en het referendum vooral goed samen gaan, omdat referenda werken als het zwaard van Damocles. Zwitserse politici willen referenda voorkomen en daardoor lopen zij constant op hun tenen en blijven zij scherp. Referenda werken in Zwitserland daarom goed als vorm van tegenwicht op de gevestigde democratie. Referenda worden daarom ook wel ‘tegendemocratie’ genoemd, naar een term van Rosanvallon, die niet ‘tegen democratie’ betekent, maar een aanvullende vorm van democratie is die de gevestigde representatieve democratie versterkt (Hendrik, Van der Krieken & Wagenaar, 2017, pp. 164-169).

1.7 De Wet raadgevend referendum (Wrr) en het ondeskundigheidsargument

Op 1 juli 2015 trad de Wet raadgevend referendum (Wrr) in werking. Er werd een opkomstdrempel van 30 procent gehanteerd. Eén van de uitzonderingen op referendabiliteit zijn begrotingswetten. Deze begrotingswetten, zo stelt Borgman, zijn al bijna 40% van het totale aantal wetten tussen 1 januari 2015 en 1 januari 2017 (2017, p. 178). Het referendum zou een positieve invloed moeten hebben op politiek vertrouwen en de veronderstelde kloof tussen burger en politiek moeten verkleinen. Desalniettemin rijst de vraag of dit lukt bij een hoge mate van uitzonderingen. Volgens sommigen, zoals Witteveen (1996), is het principieel verkeerd als het oordeelsvermogen van kiezers in twijfel wordt getrokken. Immers, de politiek vertrouwt de burgers toch ook bij het kiezen van volksvertegenwoordigers? Waarom dan niet bij dit soort zaken? Wanneer de burger het gevoel krijgt dat zij niet door de politiek vertrouwd wordt kan dit ook omgekeerd werken en kan de burger de politiek gaan wantrouwen.

Het ondeskundigheidsargument is een argument dat in de discussie omtrent het referendum vaak de overhand neemt. Kiezers kunnen niet van elk onderwerp verstand hebben, zeker niet wanneer er veel belangen spelen. Ook kijken referenda niet naar rationele samenhang met andere wetsvoorstellen en zijn ze niet gericht op de lange termijn. Het idee is dat Tweede Kamerleden wel een zorgvuldige en openbare afweging kunnen maken van alle betrokken belangen, voor hen is het immers een fulltimebaan. Echter, deze afweging is voor veel burgers juist allesbehalve openbaar. Daarnaast dient er ook naar de rol van de Eerste Kamer te worden gekeken. De Eerste Kamer is in 1815 opgericht en heeft in de moderne tijd de taak om de

uitvoerbaarheid, noodzaak en wetskwaliteit van wetten te toetsen als "Chambre de réflexion" (Eerste Kamer der Staten-Generaal, z.j.). In de praktijk wordt desondanks vooral een politiek oordeel gegeven. De functie van Eerste Kamerlid is een deeltijdfunctie. In andere woorden, mensen die geen fulltime politieke baan hebben kunnen ook een goed politiek besluit nemen. Deliberatie speelt wel een grote rol in de Eerste Kamer en dus is het van belang dat deze ook in de maatschappij op gang komt.

Over de vraag welke uitzonderingen er dienen te zijn en welke niet kan een heel boekwerk worden geschreven. Het zou voorbij gaan aan de relevantie en gewichtigheid van dit onderwerp om hier kort alle uitzonderingen te bespreken en daarom dient dit in vervolgonderzoek nader bekeken te worden. Immers, er dient een lijst te zijn van de juiste uitzonderingen, maar ook weer niet zoveel uitzonderingen dat er frustratie en vervreemding volgt.

Op basis van de Wrr werden twee referenda gehouden: het referendum over het associatieverdrag van de Europese Unie met Oekraïne in 2016 en het referendum over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdienst in 2018. Eerder was afgesproken dat de Wrr in juli 2018 geëvalueerd zou worden. Toch werd de Wrr al op 21 december 2017 ingetrokken op verzoek van Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ollongren (parlement.com, z.j.). Door het raadgevende karakter kon de Staten-Generaal besluiten om de uitspraak niet over te nemen en daardoor nam het vertrouwen in de politiek af. Ondertussen nam bij veel politieke partijen het referendaenthousiasme af. CDA en VVD waren al nooit echt enthousiast, maar ook PvdA, GroenLinks en D66 zagen minder in het instrument. Het Kabinet-Rutte III vond dat de wet niet aan de verwachtingen voldeed, vanwege de controverse van aanvragen en verschillende interpretaties van de uitslag (Eerste Kamer der Staten-Generaal, 2018).

1.8 De staatscommissie-Remkes pleit voor correctief bindend referendum (2017-2018)

Na het onderzoek van de staatscommissie-Remkes (2018) concludeert zij dat invoering van een raadgevend en bindend correctief referendum kan worden gebruikt als een vorm van tegendemocratie om de bestaande democratie te versterken. Het referendum kan zorgen voor meer betrokkenheid daar waar burgers een grote afstand tot de politiek ervaren. Groepen burgers die minder aan bod komen in het representatieve systeem hebben daarom veel baat bij een referendum als participatiemethode. Een referendum zorgt voor gelijke deelname waarbij elke stem even zwaar telt (Staatscommissie-Remkes, 2018, p. 141). Dit is anders dan in een burgerforum dat vooral een "speelveld van hogeropgeleiden" is (Hendriks, Jacobs & Wagenaar, 2020, p. 7). De staatscommissie-Remkes stelt in haar eindrapport *Lage drempels, hoge dijken*: "Het referendum is daarmee tevens een goed weerwoord op de diplomademocratie" (2018, p.

141). Hier is het in dit onderzoek al eerder over gegaan. Dit is volgens dit onderzoek van groot belang om iedereen in de samenleving het gevoel te geven dat zij gehoord worden. Prestige en machtsfactoren spelen bij een referendum namelijk geen rol. Ook is de drempel om te stemmen voor veel burgers veel lager dan de drempel om op een andere manier politiek te participeren.

Daarnaast noemt staatscommissie-Remkes (2018) ook het gebrek aan inhoudelijke representatie door de eerder benoemde Ostrogorski-paradox. De invoering van een bindend correctief referendum is een oplossing voor dit probleem en een aanvulling op en modernisering van de representatieve democratie (p. 139). Een derde reden die Staatscommissie-Remkes noemt is dat referenda de positie van politieke partijen versterken, omdat politieke partijen zo in nauw contact kunnen komen met de achterban. Kiezers vertrouwen hun partij en zijn daarom gevoelig voor argumentatie van de partijen die zij vertrouwen (2018, p. 142). Dit sluit aan bij het argument van Staatscommissie-Biesheuvel (1985) en weerlegt het argument van Staatscommissie-Ruys-de Beerenbrouck (1920) dat de rol van de Staten-Generaal overbodig wordt. Tot slot stelt Staatscommissie-Remkes dat het referendum de politiek scherp houdt, omdat politieke keuzes zo beter verantwoord dienen te worden en omdat politieke partijen worden geprikkeld om responsief te reageren op veranderende opvattingen onder de bevolking (2018, p. 142). Dit werd al eerder door Staatscommissie-Cals/Donner (1971), Commissie-De Koning (1993) en de Nationale Conventie (2006) benadrukt.

Staatscommissie-Remkes wijst een raadgevend referendum af, vanwege de kans op manipulatie van de initiatiefnemer en het risico van de dictatuur van de meerderheid. In autoritaire democratieën worden top-down referenda namelijk gehouden om machthebbers nog meer macht te geven (2018, p. 140). Daarnaast pleit Staatscommissie-Remkes voor een bindend referendum zodat er geen misverstanden ontstaan over de consequenties die worden verbonden aan de uitslag (2018, p. 143). Er is door staatscommissie-Remkes (2018) gekozen voor een uitkomstdrempel, mede omdat dit kan voorkomen dat slechts een beperkt deel van de bevolking de uitslag bepaalt en om te voorkomen dat er minder strategisch stemgedrag plaatsvindt. De speltheorie van de opkomstdrempel, die lijkt op het prisoners dilemma, is een veelbesproken fenomeen binnen de referendaliteratuur (Albers, 2016; Louwense, 2015; Van Hees, Pauly & Roy, 2013). Wanneer men tot de minderheidsgroep behoort, en dit van tevoren weet, is het bij een opkomstdrempel strategisch om niet te gaan staan stemmen om dat zo wellicht de opkomstdrempel niet wordt gehaald. Het is echter onduidelijk welke keuze het beste is omdat dit afhangt van de stem van de rest van het electoraat (Albers, 2016; Louwense, 2015; Van Hees, Pauly & Roy, 2013). Bij een uitkomstdrempel valt dit argument weg waardoor volgens dit onderzoek en in de ogen van Staatscommissie-Remkes een uitkomstdrempel de voorkeur heeft

boven een opkomstdrempel. Een fout die mijns inziens wel wordt gemaakt bij de uitkomstdrempel komt voort uit het correctieve karakter van het referendum. Wanneer een wet al door de Staten-Generaal heen is kan het volk alleen tegen het wetsvoorstel stemmen. Wanneer de wet wordt verworpen, gebeurt er niks. Echter, wanneer de uitkomstdrempel niet gehaald wordt dan wordt de wet simpelweg aangenomen. Wanneer men voor een wetsvoorstel is maakt het dus simpelweg niet uit of die persoon wel of niet komt stemmen.

De hoogte van deze uitkomstdrempel is het optimale evenwicht, ofwel het equilibrium, tussen de reële mogelijkheid voor de bevolking om zich uit te spreken en het correctief bindend wetgevingsreferendum als aanvulling op de parlementaire democratie (Staatscommissie-Remkes, 2018, pp. 150-152). Concluderend dient het aantal nee-stemmen gelijk te zijn aan $1/3^e$ van alle kiesgerechtigden (Staatscommissie-Remkes, 2018, p. 137). De staatscommissie-Remkes stelt ook dat in andere landen een uitkomstdrempel van 25-30% wordt gehanteerd bij reguliere wetgeving en dat onderzoek laat zien dat de representativiteit na 25% niet aantoonbaar toeneemt. Een uitkomtdrempel van één derde van de bevolking zou volgens de staatscommissie realistisch zijn. Ter vergelijking, het EU-referendum in 2005 zou deze uitkomstdrempel gehaald hebben, maar het referendum betreffende het associatieverdrag van de Europese Unie met Oekraïne en het referendum over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten niet (2018, p. 153).

1.9 Het referendum: versterking of verzwakking van onze representatieve democratie?

Al met al kan er dus gesteld worden dat er nooit een duurzame referendumpraktijk in Nederland is geweest. Het referendum kent een lange meanderende weg door de Nederlandse politiek. De kernvraag in die meanderende weg van het referendum is de vraag of, en op welke wijze, een referendum past in onze representatieve democratie. Lijphart stelde dat parlementaire soevereiniteit en volkssoevereiniteit onvereenigbaar zijn, maar het begrip "representatieve democratie" heeft een dynamisch karakter. (Hollander, 2019). Zo legde Thorbecke in 1848 de basis voor een parlementaire democratie, maar kwam de eerste politieke partij, de ARP, pas op in 1879 (Historiek, 2018; Historiek, 2020). Daarbij is het Nederlandse huidige representatieve stelsel met een niet representatief gekozen koning, die officieel wetgever is, ook niet zuiver.

Daarbij kunnen referenda de representatieve democratie ook juist versterken wanneer zij een correctief en raadgevend karakter hebben. De Nationale Conventie (2006) en staatscommissie-Remkes (2018) stelden al dat het correctieve karakter van het referendum de politiek scherp zou houden. Dit blijkt ook in Zwitserland het geval (Hendriks, Van der Krieken & Wagenaar, 2017). Daarnaast stelden staatscommissie-Biesheuvel (1985) en staatscommissie-

Remkes (2018) dat een bindend correctief referenda de positie van politieke partijen kan versterken. Referenda zorgen voor stabiliteit omdat burgers direct kunnen corrigeren en niet hun uiting van onvrede hoeven af te wachten tot de eerstvolgende verkiezingen (Staatscommissie-Biesheuvel, 1985; Staatscommissie-Remkes, 2018). Een referendum met een haalbare en realistische uitkomstdrempel kan zorgen voor een toename in politiek vertrouwen en dit kan zorgen voor een afname in populistisch stemgedrag (Van Enk, Schmeets, 2019). Met populistisch stemgedrag wordt bedoeld dat burgers de keuze maken om op een populistische politieke partij te stemmen. Het gaat bij populisme om de communicatieboodschap: de anti-establishmentboodschap staat centraal en er wordt constant ingezet op identificatie met het volk. Het volk wordt recht tegenover de elite gezet (Jagers & Walgrave, 2007, p. 3). De argumenten dat deze vorm van het wetgevingsreferendum de representatieve democratie juist versterken in plaats van verzwakken wegen, volgens dit onderzoek, daarom zwaarder. Zoals Van Raak (2020) het stelt:

"Aan de ene kant kan onze representatieve democratie haar werk blijven doen en belangen wegen en rechten van minderheden waarborgen. Aan de andere kant kan het bindend correctief referendum in de voorgestelde vorm een middel zijn om te toetsen of de in de representatieve democratie gesloten compromissen nog wel kunnen rekenen op het nodige draagvlak onder de bevolking" (Van Raak, 2020, p. 11).

H2. De parlementaire behandeling van initiatiefvoorstel-Van Raak

Na het rapport *Lage Drempels, Hoge Dijken* van Staatscommissie-Remkes (2018) heeft Van Raak op 12 februari 2019 een wetsvoorstel ingediend om het correctief bindend referendum mogelijk te maken. De wet kende in eerste instantie een aantal uitzonderingsgronden afkomstig uit adviezen van de eerdere staatscommissies, namelijk voorstellen van wet inzake het koninklijk huis; voorstellen van wet tot verandering in de Grondwet en voorstellen van wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel hiertoe in overweging te nemen; voorstellen van wet inzake de belastingen; voorstellen van wet inzake de begroting; voorstellen van wet die uitsluitend strekken tot uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties en voorstellen van rijkswet, behoudens voorstellen van rijkswet tot goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden (Van Raak, 2019, p. 2). Om een referendum aan te vragen dienen 400.000 handtekeningen te worden opgehaald. Van Raak stelt voor om drempels niet onder te brengen in de Grondwet om de redenen die Fokke, Voortman en Schouw in hun wetsvoorstel van 2005 ook noemden. Hierna kwam de Raad van

State (2019) met het advies om dit alsnog te doen. Ook adviseerde de Raad van State om internationale verdragen uit te zonderen van referendabiliteit en belastingwetten juist wel referenderen, omdat ook andere wetten zoals klimaatwetten en pensioenwetten vergaande financiële gevolgen kunnen hebben. De Raad van State (2019) pleitte verder voor uitkomstdrempel van 40% zodat het referendum als "ultimum remedium" gaat functioneren.

2.1 Door de Tweede Kamer

In september 2020 vervolgt de wet zijn weg door de Tweede Kamer. Er worden vier amendementen ingediend en aangenomen. Het eerste amendement was van Kamerlid Sneller (D66) om ook internationale verdragen toe te voegen aan de lijst van uitzonderingen voor referendabiliteit (Sneller, 2020). Het tweede amendement van Özütok (GroenLinks) stelt voor om ook op waterschapsniveau het correctief referendum mogelijk te maken (Özütok, 2020). Een derde amendement komt van Van der Graaf (ChristenUnie), Van Gent (VVD) en Van der Molen (CDA) over de bepaling om lokale en provinciale referenda te schrappen uit het wetsvoorstel (Van der Graaf, Van Gent & Van der Molen, 2020). Het laatste amendement van Van der Graaf (2020) is het meest besproken amendement. Met dit amendement wordt besloten dat er een uitkomstdrempel moet zijn van de helft+1 van de meest recente Tweede Kamerverkiezingen, een conceptualisatie hiervan is beschreven in de inleiding. Het uitgangspunt dat wordt genoemd is dat het bindend correctief referendum op deze manier als een aanvulling op de representatieve democratie geldt en dat het recht doet aan de uitspraak van de Raad van State. Alle amendementen zijn aangenomen en het wetsvoorstel is overgedragen aan de Eerste Kamer.

2.2 Een te hoge uitkomstdrempel?

Minister van binnenlandse zaken Ollongren (2020) stelt dat de drempel in de praktijk nader bekeken moet worden. Uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat de hoogte van uitkomstdrempels oploopt tot 50% van het electoraat op de Kaaimaneilanden en tot 50% van de opkomst van de parlementaire verkiezingen die op dezelfde dag als het referendum wordt gehouden (Ollongren, 2020). Toch viel de Eerste Kamer al snel over deze hoge uitkomstdrempel en roept de afzonderlijke hulp in van drie politicologen: Hendriks, Van der Meer en Jacobs.

Hendriks (2020) stelt dat twee functies van groot belang zijn: de correctieve functie van het wetgevingsreferendum en de alertheidsfunctie vooraf om de politiek scherp te houden, het eerdergenoemde Zwaard van Damocles. Hiervoor dient er, zoals staatscommissie-Remkes

(2018) al stelde, een optimaal evenwicht, een equilibrium, tussen twee uitgangspunten te worden gevonden. De staatscommissie-Remkes (2020) noemde een uitkomstdrempel van 33,3% streng, maar haalbaar. Bij een uitkomstdrempel van 40% zullen beide functies uit beeld raken.

Jacobs (2020) stelt ook dat de 40%-uitkomstdrempel te hoog is voor een positief preventief effect. Het is van belang om een drempel te hebben die een equilibrium is tussen genoeg representatie en voldoende legitimiteit. De meeste referenda zouden een uitkomstdrempel van 40% simpelweg niet halen en wanneer dit in de grondwet wordt vastgelegd duurt wijziging te lang wanneer dit het geval blijkt. Bovendien stelt Jacobs (2020) dat de praktijk uitwijst dat mensen bij een te hoge drempel denken dat het allemaal toch geen zin heeft, en dus thuisblijven waardoor de referendumuitkomsten minder representatief zijn.

Van der Meer (2020) wijst er ook op dat de voorgestelde uitkomstdrempel onrealistisch hoog is vanuit het oogpunt van haalbaarheid en onnodig hoog is vanuit het oogpunt van representativiteit. Zo wijst Van der Meer (2020) erop dat geen van de voorgaande Nederlandse referenda in de afgelopen decennia geldig zou zijn. Ook blijkt dat er slechts 17 referenda zijn over gewone wetten die niet gekoppeld zijn aan verkiezingsdagen. Slechts 2 van deze referenda hebben het een uitkomstdrempel van 40%, beide in Nieuw-Zeeland. Daarnaast stelt Van der Meer (2020) dat referenda vanaf een opkomst van 25% tot 30% al representatief zijn waardoor een opkomst wel representatief kan zijn, maar niet geldig. Ook wijst de politicoloog erop dat de internationale norm voor uitkomstdrempels 30% is.

Opvallend is dat van Raak (2020) niet ingaat op de argumenten van de drie politicologen, maar verwijst naar het primaat van de politiek en de amendementen vanuit de Tweede Kamer. Een reden hiervoor is de angst voor vertraging. Dit blijkt ook uit de verwerping van Novelle Ganzevoort, een novelle om de opkomstdrempel te verlagen (Ganzevoort, Koole, Baay-Timmerman, Otten & Rosenmöller, 2021). Enkele fracties, waaronder de SP, maar ook de PVV en Fractie-Van Pareren, hebben tegen de novelle gestemd uit angst voor vier jaar vertraging (Eerste Kamer der Staten-Generaal, 2021a; Eerste Kamer der Staten-Generaal, 2021b).

Tweemaal zijn de reacties van minister Ollongren (2021) opvallend. Nadat Van der Meer (2020) stelde dat bijna onmogelijk is om bij een uitkomstdrempel van 40% tot een geldige referendumuitslag te komen, stelt Ollongren (2021) dat het dus niet onmogelijk is. Het argument van Van der Meer (2020) wordt hier volledig uit het verband gerukt. Ten tweede stelt Ollongren (2021) ook dat de politiek duidelijk een andere keuze heeft gemaakt en dat er waarschijnlijk geen politieke overeenstemming kan worden bereikt over oplossingen die

professor van der Meer (2020) aandraagt. Een bijzonder standpunt dat de minister hier aandraagt, immers: politiek is aangewezen op de expertise van professionals.

2.2 Invalshoeken van politieke partijen

Verschillende fracties staan verschillend tegenover dit wetsvoorstel. Volgens Hollander (2019) houdt dit verband met partijideologie. Zo hebben meer linkse en meer populistische partijen zich altijd voorstander geuit van het referendum. Voor hen zijn referenda anti-elitaire instrumenten die de wil van de gewone mensen weerspiegelen. Christelijke partijen en de VVD hebben zich altijd tegen het referendum verzet (Hollander, 2019). Dit patroon is terug te vinden in het huidige wetsvoorstel. Veel van deze argumenten zijn terugkomende argumenten die eerder in dit onderzoek tegen het licht zijn gehouden. Van Raak (2020) weerlegt meerdere argumenten van politieke partijen, maar geeft ook aan dat veel keuzes regelrecht van staatscommissie-Remkes (2018) komen. Zo is voor de VVD het vertegenwoordigende stelsel leidend, omdat burgers zich zouden laten leiden door andere motieven. Echter ziet de VVD het correctief wetgevingsreferendum wel als beste aanvulling op de representatieve democratie, ondanks onderliggende spanning. Andere punten die VVD noemt zijn de invloed van desinformatie en complottheorieën op de uitslag en de conserverende werking van referenda die terug te zien is in Zwitserland (Van Raak, 2020). Van Raak (2020) stelt dat de conserverende werking van referenda afhangt van de beschouwer. Ook stelt Van Raak (2020) dat complotdenken geen impact zal hebben op de uitslag, vanwege de hoge uitkomstdrempel. Immers, wanneer een te groot deel van Nederland in complottheorieën geloven, dan dient de representatieve democratie met oplossingen te komen. Het CDA ziet de problemen in het huidige stelsel, maar ziet de tegenstelling tussen de directe en de representatieve democratie. CDA noemt hierbij de argumenten van oud CDA-Kamerlid Dölle dat de niet-deliberatieve werking van referenda, de ondeskundigheid van burgers en de opdracht die volksvertegenwoordigers hebben om namens het gehele volk te dienen. Tot slot stelt het CDA dat de nieuwe uitkomstdrempel onrealistisch en onevenredig hoog is, waardoor een correctie feitelijk illusoir is. PvdA, GroenLinks en 50Plus delen deze zorg over van een te hoge uitkomstdrempel. Van Raak stelt dat de praktijk verder uit kan wijzen of de drempel te hoog is. PvdA vraagt zich ook af of een referendum de beste manier is om representatie van lageropgeleiden te verbeteren. Ook stelt van Raak dat juist lager en middelbaar opgeleiden zich in het referendum bijzonder goed kunnen vinden. D66 en Groenlinks stonden positief tegenover dit wetsvoorstel. De ChristenUnie geeft aan dat referenda ondanks een goede intentie kunnen

leiden tot meer maatschappelijke onrust bij een onduidelijke uitslag, mede gezien het gevaar van populistische bewegingen.

Uit het *Democracy Practical Potential Index* van Altman blijkt dat Zwitserland het enige land is dat een stabiele raadgevende referendapraktijk heeft (2016, p. 1222). Hendriks (2009) heeft de referendapraktijk van Zwitserland empirisch bekeken en stelt dat er niet direct sprake is van een conserverende werking. Zo werd de speciale positie van mannen in het publieke domein pas laat opgegeven, maar zijn op andere vlakken juist forse veranderingen via de directe democratie goedgekeurd zoals tweemaal de verhoging van de benzineprijs in 1983 en 1993, heroïneverstrekking aan verslaafden door artsen in 1999 en continuering van experimenten met progressieve drugswetgeving in 1997. Ook staatscommissie-Biesheuvel (1985) stelt dat referenda in andere landen niet in de weg hebben gestaan van noodzakelijke vernieuwingen.

Dit onderzoek heeft globaal vier perspectieven gevonden die het stemgedrag van de Eerste Kamerfracties bepaalden. Ten eerste was het amendement-Van der Graaf (2020) voor PvdA en GroenLinks, behalve Kamerlid Karimi, alsnog reden om tegen het voorstel te stemmen (Eerste Kamer der Staten-Generaal, 2019). Voor dit onderzoek is contact opgenomen met Kamerlid Karimi om te vragen naar haar beweegredenen om niet met haar partij mee te stemmen, maar er is geen reactie ontvangen. Andere partijen, zoals FvD en Fractie-Otten, stemden ondanks de hoge uitkomstdrempel alsnog voor het wetsvoorstel, uit angst voor vier jaar vertraging (Eerste Kamer der Staten-Generaal, 2021). Weer andere partijen, zoals D66 en ChristenUnie, zien de hoge uitkomstdrempel als een voordeel, omdat burgers het referendum op deze manier enkel als noodrem kunnen inzetten wanneer de representatieve democratie niet goed functioneert (D66, 2020; Van der Graaf, 2020). De laatste groep partijen, zoals CDA, SGP en VVD, hebben tegen het wetsvoorstel gestemd, omdat zij een directe tegenstrijdigheid zien tussen het referendum en de representatieve democratie (Van Raak, 2020). Een meerderheid van de Eerste Kamer heeft, ondanks, of juist vanwege, de hoge uitkomstdrempel ingestemd met het wetsvoorstel, die nu ligt te wachten op een tweede lezing.

H3. Speculaties voor Nederland

Het correctief referendum kan een belangrijke toevoeging zijn aan onze representatieve consensusdemocratie met ruimte voor deliberatie en streven naar consensus, maar waar achteraf duidelijk een standpunt kan worden uitgebracht door kiezers om de politiek scherp te houden. Veel nadelen van het referendum worden tegengaan door het correctieve karakter van het initiatiefvoorstel Van Raak. Immers, deliberatie vindt al plaats in de Staten-Generaal waardoor er minder sprake is van simplificatie en onduidelijkheid van de uitslag. Verder is het

raadgevende karakter van dit wetsvoorstel positief omdat dit de correctieve functie versterkt en het niet een dreigmiddel voor de oppositie betreft (Staatscommissie-Cals/Donner, 1971). Ook zorgt dit voor een mindere mate van manipulatie en is er geen gevaar tot het vormen van een dictatuur (Staatscommissie-Remkes, 2018). Het bindende karakter schept daarbij duidelijkheid voor de kiezer en verscherpt daarbij het positieve preventieve effect (Nationale Conventie, 2006).

3.1 Een te hoge uitkomstdrempel

Het belangrijkste pijnpunt van het referendum is de hoge uitkomstdrempel. Zoals Staatscommissie-Remkes ook stelde moet er een optimaal evenwicht komen tussen de reële mogelijkheid voor de bevolking om zich uit te spreken en het correctief bindend wetgevingsreferendum als "ultimum remedium" om het een versterking van de parlementaire democratie te laten zijn (2018, pp. 150-152). In de Nederlandse consensusdemocratie werkt het referendum alleen wanneer het de juiste vorm van het referendum is, met de juiste drempels. Een te lage uitkomstdrempel kan ervoor zorgen dat burgers om de haverklap een referendum aanvragen om de politiek te corrigeren. In dit geval zal de Nederlandse representatieve consensusdemocratie verzwakken. Een te hoge drempel daarentegen leidt tot de problemen die nu op de loer liggen.

De uitkomstdrempel van bijna 40% is onrealistisch en onhaalbaar. Gevolg is dat een referendum die niet samenvalt met gewone verkiezingen het nooit gaat halen. Als gevolg hiervan zullen de twee belangrijkste functies niet waargemaakt kunnen worden: de correctieve functie en de preventieve stok achter de deur die politiek scherp houdt (Hendriks, 2020). Ook kan de representativiteit afnemen, omdat men denkt dat stemmen toch geen nut heeft (Jacobs, 2020). Daarnaast kan de hoge uitkomstdrempel zorgen voor tegenstand van de natie (Hendriks, 2020). Ten derde kan de *demos* het gevoel krijgen dat de politiek hen niet vertrouwt. Dit kan mijns inziens verstrekkende gevolgen hebben. Wanneer mensen het gevoel hebben niet meer serieus genomen te worden kan dit leiden tot meer frustratie en vervreemding in plaats van minder. Dit zal leiden tot een afname in politiek vertrouwen en dit zou weer kunnen leiden tot een toename in populistisch stemgedrag. Daarnaast kan het zijn dat er, net als in Italië, bij de *demos* minder deliberatie plaatsvindt door hoge uitkomsteisen (Hendriks, Jacobs en Wagenaar, 2020, p. 30). Dit een groot probleem, omdat deze deliberatie simplificatie en uitkomstduidelijkheden kan wegnemen bij minder politiek-geïnteresseerde burgers. Nadelen als grote referendumkosten en grote vertraging zullen volgen en de voordelen zullen geheel wegvallen.

3.2 Advies

Het argument van de professionals dat de uitkomsthempel onrealistisch is, is eerder aan de kant geschoven en niet inhoudelijk behandeld uit angst voor vertraging. Dit onderzoek adviseert politieke partijen echter om toch niet in te stemmen met het wetsvoorstel in de tweede lezing en vervolgens een nieuw wetsvoorstel in te dienen met een lagere uitkomsthempel. Er zal een vertraging volgen, maar dit is gunstiger dan wanneer er veel tijd en werk overheen gaat om de drempels in de grondwet opnieuw te wijzigen terwijl de nadelen zich ondertussen opstapelen.

De staatscommissie-Remkes stelt een uitkomsthempel van 33,3% voor. Dit zou een hoge, maar realistische, uitkomsthempel zijn. Dit onderzoek adviseert daarentegen om de uitkomsthempel in het nieuwe wetsvoorstel te verlagen naar de internationale norm van 30%, maar met een hoger aantal handtekeningen tot verzoek van het referendum. Het aantal handtekeningen staat nu op 400.000 handtekeningen, omdat het enkel gaat om het meten van draagvlak, maar dit kan verhoogd worden naar 600.000. Volgens staatscommissie-Remkes (2018) is dit absoluut haalbaar, maar niet nodig voor het verhogen van draagvlak. Een voordeel hiervan is dat men niet achteraf opeens te horen krijgt dat het referendum niet geldig is. Achteraf afwijzen van een referendum leidt namelijk tot meer maatschappelijke onrust. Vooraf afwijzen zorgt dat er al preventief gezorgd wordt dat de verwachte polarisatie op het onderwerp niet kan ontstaan. Hierbij is een uitkomsthempel van 30% zoals betoogd ook zeker representatief, maar ook haalbaar waardoor veel nadelen wegvallen. Een derde voordeel is dat het nog moeilijker wordt voor actiegroepen om referenda te kapen, vanwege de grote mate aan handtekeningen die nodig zijn. Dit gaat in op het argument van de Nationale Conventie (2006) dat op deze manier referenda ook niet het ambt van politici en het functioneren van de politiek ondermijnen. Ook zullen er minder referenda worden georganiseerd wat leidt tot lagere kosten, minder referendummoedigheid en minder vertraging van wetgeving.

Conclusie

Een vorm van directe democratie in onze democratische orde dient altijd nader bekeken te worden, vanwege de intrinsieke waarde die democratie kent. Het initiatiefvoorstel-Van Raak kan een belangrijk instrument van de directe democratie zijn en als vorm van tegendemocratie een belangrijke toevoeging zijn voor onze representatieve consensusdemocratie. Burgers kunnen elk moment aan de noodrem trekken en de Staten-Generaal, met al haar deliberatie en consensusstreven, corrigeren.

Desalniettemin is de uitkomstdrempel besloten in het amendement-Van der Graaf (2020) onrealistisch en onhaalbaar. Dit onderzoek adviseert politieke partijen in de tweede lezing tegen dit wetsvoorstel te stemmen. Deze wet aannemen kan, vanwege de te hoge uitkomstdrempel, zorgen voor grote problemen voor Nederland: een afname in politiek vertrouwen, frustratie en vervreemding, referendummoetheid en enkel de hoge kosten en de vertraging. Alle voordelen van het referendum zullen wegvallen en terugdraaien kan, doordat de drempels van het referendum in de grondwet zullen worden opgenomen, lang duren.

Een discussiepunt is dat dit onderzoek zich niet goed genoeg heeft kunnen richten op het vinden van een juiste lijst van uitzonderingen voor referendabiliteit. Het niet hebben van een juiste lijst van uitzonderingen heeft tot gevolg dat de onderzoeksvraag niet in zijn geheel beantwoord is. In vervolgonderzoek kan dit nader bekeken worden. Ook kan er in vervolgonderzoek gekeken worden naar de mogelijkheden van het referendum als vervanging van de Eerste Kamer.

Literatuurlijst

- Albers, C. (2016). *Die opkomstdrempel dus. Die is stom*. Joop. Geraadpleegd van <https://joop.bnnvara.nl/opinies/die-opkomstdrempel-dus-die-is-stom>
- Altman, D. (2016). The Potential of Direct Democracy: A Global Measure (1900–2014). *Social Indicators Research*, 133(3), 1207–1227. <https://doi.org/10.1007/s11205-016-1408-0>
- Bovens, M. & Wille, A. (2011). *Diploma Democracy: over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Commissie-De Koning. (1993). *Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing*. Den Haag: Sdu Uitgeverij Plantijnstraat. Geraadpleegd van https://www.parlement.com/9291000/d/rap_cie_de_koning.pdf
- D66. (1986). *Verkiezingsprogramma 1986-1990*. D66. Geraadpleegd van <https://dnpprepo.ub.rug.nl/274/1/Verkiezingsprogramma%20D66%201986.pdf>
- D66. (2020). *D66 voor echt referendum*. Geraadpleegd van <https://d66.nl/nieuws/d66-voor-echt-referendum/>
- De Jong, J. (2018). *Democratie in kinderschoenen : twee referenda: Nederlanders stemmen over hun eerste grondwet, 1797–1798* (Proefschrift). Universiteit Leiden. Geraadpleegd van <http://hdl.handle.net/1887/67081>
- Dekker, P. (2014). *Hoe democratisch is de Doe-democratie?* ProDemos. Geraadpleegd van <https://prodemos.nl/nieuws/hoe-democratisch-is-democratie/>
- Den Ridder, J. (2020). *Maatschappelijke en politieke participatie*. Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Geraadpleegd van <https://digitaal.scp.nl/ssn2020/maatschappelijke-en-politieke-participatie/>
- De Vries, C.E. (2007). *European Integration and National Elections: The Impact of EU Issue Voting on National Electoral Politics*. Vrije Universiteit Amsterdam. Geraadpleegd van <https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/42176504/abstract+dutch.pdf>

Ditrich & Bergman (2020). Voorlopig verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning (35129-B) [Kamerstuk]. Geraadpleegd van [kst-35129-B.pdf](#)

Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP). (2021). Ledentallen van politieke partijen. Geraadpleegd van <https://dnpp.nl/themas/leden>

Eerste Kamer der Staten-Generaal. (z.j.). *Taken en positie Eerste Kamer*. Geraadpleegd van https://www.eerstekamer.nl/begrip/taken_en_positie_eerste_kamer

Eerste Kamer der Staten-Generaal. (2018). *Debat intrekking Wet raadgevend referendum*. Geraadpleegd van https://www.eerstekamer.nl/nieuws/20180703/debat_intrekking_wet_raadgevend

Eerste Kamer der Staten-Generaal. (2019). *Initiatiefvoorstel-Van Raak opneming in de Grondwet van bepalingen inzake het correctief referendum (35.129)* van https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35129_initiatiefvoorstel_van_raad

Eerste Kamer der Staten-Generaal. (2021a). *Eerste Kamer der Staten-Generaal - Plenair Kox bij voortzetting behandeling Opneming bepalingen correctief referendum in Grondwet*. Geraadpleegd van https://www.eerstekamer.nl/plenair/20210119/kox_2

Eerste Kamer der Staten-Generaal. (2021b). *Eerste Kamer der Staten-Generaal - Stemming motie Opneming bepalingen correctief referendum in Grondwet*. Geraadpleegd van https://www.eerstekamer.nl/verslagdeel/20210126/motie_opneming_bepalingen

Eerste Kamer de Staten-Generaal. (2021c). *Stemming opneming bepalingen correctief referendum in grondwet* Geraadpleegd van https://www.eerstekamer.nl/verslagdeel/20210126/opneming_bepalingen_correctief

Fokke, H., Voortman, L.G.J., & Schouw, A.G. (2005). Voorstel van wet van de leden Duyvendak en Dubbelboer houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van

- bepalingen inzake het correctief referendum (30174-3) [Memorie van toelichting]. Geraadpleegd van [kst-30174-3 \(2\).pdf](#)
- Frey, B. S., & Stutzer, A. A. S. (2003). Direct Democracy: Designing a Living Constitution. *SSRN Electronic Journal*, 1–51. <https://doi.org/10.2139/ssrn.452081>
- Ganzevoort, R.R., Koole, R.A., Baay-Timmerman, M.H.H., Otten, H. & Rosenmöller, P. (2021). Motie van het lid Ganzevoort C.S. [Novelle]. Geraadpleegd van https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20210119/motie_van_het_lid_ganzevoort_c_s_2/document3/f=/vlfmbq6918ys_opgemaakt.pdf
- Grondwet. (2008). Geraadpleegd van <https://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvk11oucfq6v2/vgrnd4erqxy>
- Haagsch College. (2015). *De avond van Wiegel*. Geraadpleegd van <https://www.haagschcollege.nl/archief-oud/hc-magazine-de-avond-van-wiegel.pdf>
- Hendriks, F. (2009). Democratie in Zwitserland: een voorbeeld voor Nederland? *Bestuurskunde*, 4, 58-68.
- Hendriks, F. (2020). *Over de uitkomstdrempel bij een bindend-correctief referendum in Nederland. Position paper op verzoek van de Eerste Kamer, Commissie Binnenlandse Zaken*. Geraadpleegd van https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20201127/over_de_uitkomstdrempel_bij_een/document3/f=/vle4i1o7ltvr.pdf
- Hendriks, F., Van der Krieken, K., & Wagenaar, C. (2017). *Democratische zegen of vloek? Aantekeningen bij het referendum*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hendriks, F., Wagenaar, C., & Jacobs, D. (2020). *Referenderen en delibereren: Een verkenning van bindend correctieve referenda en combinaties met deliberatieve democratie*. Tilburg University. Geraadpleegd van https://www.tilburguniversity.edu/sites/default/files/download/Referenderen%20en%20delibereren_Januari%202020.pdf
- Hollander, S. (2019). *The Politics of Referendum Use in European Democracies*. New York: Springer Publishing.

- Historiek. (2018). *Abraham Kuyper en de eerste politieke partij*. Geraadpleegd van <https://historiek.net/abraham-kuyper-en-de-eerste-politieke-partij/18319/>
- Historiek. (2020). *De grondwet van Thorbecke (1848)*. Geraadpleegd van <https://historiek.net/grondwet-thorbecke-1848-samenvatting/75675/>
- Jacobs, K. (2020). *De hoogte van uitkomstdrempel en legitimiteit. Op verzoek van de Eerste Kamer, Commissie Binnenlandse Zaken*. Geraadpleegd van https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20201128/de_hoogte_van_de_uitkomstdrempel/document3/f=/vle5iqg2sawy.pdf
- Jagers, J., & Walgrave, S. (2007). Populism as political communication style: An empirical study of political parties' discourse in Belgium. *European Journal of Political Research*, 46(3), 319–345. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2006.00690.x>
- Karimi, F., Dubbelboer, J. N., & Van der Ham, B. (2003). Voorstel van wet (28885-2) [Wetsvoorstel]. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28885-2.pdf>
- Kastelein, N. (2005). Raadplegend referendum over het Grondwettelijk Verdrag voor de Europese Unie. In Steur, B.F. (Eds.), *De keuze om te kiezen* (pp. 147-159). Dordrecht: Convoy Uitgevers Bv.
- Kiesraad. (2005). *Proces Verbaal Uitslag referendum Europese Grondwet 2005*. Geraadpleegd van <https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/proces-verbalen/2005/06/06/proces-verbaal-zitting-uitslag-referendum-europese-grondwet-2005>
- Kiesraad. (202). *Officiële uitslag Tweede Kamerverkiezing 17 maart 2021*. Kiesraad.nl. Geraadpleegd van <https://www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2021/03/26/officiële-uitslag-tweede-kamerverkiezing-17-maart-2021>

Kriesi, H. (1990). Federalism and pillarization: The Netherlands and Switzerland compared, in: *Acta Politica*, 25, 433-450.

Louwerse, T. (2015). *Eerste Kamer drong aan op 'weeffout' opkomsthempel raadgevend referendum*. StukRoodVlees. Geraadpleegd van <https://stukroodvlees.nl/eerste-kamer-drong-aan-op-weeffout-opkomsthempel-raadgevend-referendum/>

Lucardie, P. (2010). Nederlandse politieke partijen en het referendum: wordt de links-rechts tegenstelling doorbroken? *Civis Mundi Digitaal*, 1. Geraadpleegd van <https://www.civismundi.nl/?p=artikel&aid=1453>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2021). *Herziening van de Grondwet*. Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/grondwet-en-statuut/herziening-grondwet>

Nationaal Archief. (2018). *Referendum ja of nee*. Geraadpleegd van <https://www.nationaalarchief.nl/beleven/nieuws/referendum-ja-of-nee>

Nationale Conventie (2006). *Hart voor de publieke zaak. Aanbevelingen van de Nationale Conventie voor de 21^e eeuw*. Geraadpleegd van <https://www.parlement.com/9291000/d/natconv.pdf>

NOS. (2012). *Ruim drie kwart stemt strategisch*. Geraadpleegd van <https://nos.nl/artikel/418089-ruim-kwart-stemde-strategisch.html>

Sartori, G. (1987). *The theory of democracy revisited*. New York: Macmillan Publishers.

Swift, A. (2014). *Political Philosophy: A Beginners' Guide for Students and Politicians* (4de editie). Cambridge: Polity Press.

Ollongren, K. H. (2021). Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (35129-G) [Kamerstuk]. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35129-G.html>

- Özütük, N. (2020). Gewijzigd amendement van het lid Özütük ter vervanging van nr. 13 over een facultief bindend correctief referendum voor waterschappen (35129-16) [Amendement]. Geraadpleegd van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2019Z01474&dossier=35129>
- Parlement.com. (z.j.). *Correctief referendum*. Geraadpleegd van https://www.parlement.com/id/vkvmknrk9vy2/correctief_referendum
- PPR. (1986). *Programma PPR 1986-1990. Verzet en vernieuwing*. Geraadpleegd van <https://dnpprepo.ub.rug.nl/271/1/Verkiezingsprogramma%20PPR%201986.pdf>
- Raad van State. (2019). Voorstel van wet van het lid Van Raak houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake het correctief referendum [Advies Raad van State]. Geraadpleegd van <https://www.raadvanstate.nl/@113252/w01-19-0027/>
- Rae, D., & Daudt, H. (1976). The Ostrogorski Paradox: a peculiarity of compound majority decision. *European Journal of Political Research*, 4(4), 391–398. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1976.tb00542.x>
- RTLNieuws. (2017). *Twee miljoen kiezers overwegen strategische stem*. Geraadpleegd van <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/164206/twee-miljoen-kiezers-overwegen-strategische-stem>
- Schulte, A. (2017). *‘Tegennatuurlijk stemgedrag’ is niets om je over te verbazen*. Geraadpleegd van <https://www.ftm.nl/artikelen/tegennatuurlijk-stemgedrag>
- Sneller, J.C. (2020). Amendement van het lid Sneller over internationale verdragen uitzonderen van referendabiliteit (35129-10) [Amendement]. Geraadpleegd van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2019Z01474&dossier=35129>
- Staatscommissie-Biesheuvel. (1985). *Relatie kiezers- beleidsvorming*. Den Haag: Staatsuitgeverij 's-Gravenhage. Geraadpleegd van

<https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/lokale-democratie/tijdljn-lokale-democratie-2/1980-1990/1985-staatscommissie-biesheuvel/>

Staatscommissie-Cals/Donner. (1971). *Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet*. Den Haag: Staatsuitgeverij 's-Gravenhage. Geraadpleegd van http://resources.huygens.knaw.nl/watermarker/pdf/cc/scans/1967a_cie_cals-donner/verslag/plenair/data/1971-03-29/1971-03-29.pdf

Staatscommissie-Remkes. (2018). *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel*. Amsterdam: Boom. Geraadpleegd van [Eindrapport+Lage+drempels,+hoge+dijken \(3\).pdf](#)

Staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck. (1920). *Verslag van de Staatscommissie ingesteld bij Koninklijk besluit van 20 december 1918, N^o. 78, aan welke is opgedragen de voorbereiding van eene herziening van de grondwet*. Geraadpleegd van http://resources.huygens.knaw.nl/watermarker/pdf/cc/scans/1918_cie_ruijs_de_beerenbrouck/verslag/plenair/data/1920-20-27/1920-10-27.pdf

Stapelkamp, A. (2017). *De kloof tussen burger en overheid vanuit relationeel perspectief*. Prodemos. Geraadpleegd van <https://www.prodemos.nl/wp-content/uploads/2017/10/Anton-Stapelkamp-De-kloof-tussen-burger-en-overheid-vanuit-relationeel-perspectief.pdf>

Steur, B. F. (2005). *De keuze om te kiezen*. Dordrecht: Convoy Uitgevers Bv.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2020). Stemmingen Opneming bepalingen correctief referendum in Grondwet. Geraadpleegd van: [Stemmingen Opneming bepalingen correctief referendum in Grondwet \(1\).pdf](#)

Van der Graaf, S.J.F. (2020). Gewijzigd amendement van het lid Van der Graaf ter vervanging van nr. 11 over een uitkomstdrempel (35129-14) [Amendement]. Geraadpleegd van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/amendementen/detail?id=2020Z15887&did=2020D34315>

Van der Graaf, S.J.F, Van Gent, T. & Van der Molen, H. (2020). Gewijzigd amendement van

het lid Van der Graaf c.s ter vervanging van nr. 12 over facultatieve bindende correctieve referenda voor provincies en gemeenten (35129-15) [Amendement]. Geraadpleegd van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2019Z01474&dossier=35129>

Van der Meer, T.W.G. (2020). *Voorgestelde uitkomstdrempel is onrealistisch en onnodig hoog*. Geraadpleegd van https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20201127/voorgestelde_uitkomstdrempel_is/document3/f=/vle4nu2asfty.pdf

Van Enk, B., & Schmeets, H. (2019). *Vertrouwen en Stemgedrag*. Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2019/vertrouwen-en-stemgedrag?onepage=true>

Van Gennip, T. (2021). *De uitkomst van de uitkomstdrempel*. Nederlandse Grondwet. Geraadpleegd van https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vlgiaw2ksw85/nieuws/de_uitkomst_van_de_uitkomstdrempel

Van Hees, M., Pauly, M., & Roy, O. (2013). Democratisch Optimisme: deliberatie in theorie en praktijk. In Aerts, R., & De Goede, P. (Eds.), *Omstreden Democratie. Over de problemen van een succesverhaal* (pp. 207-223). Amsterdam: Uitgeverij Boom.

van Klinger, M. (2016). *Het Oekraïne-referendum. Nationaal Referendum Onderzoek 2016*. Stichting KiezersOnderzoek Nederland (SKON). Geraadpleegd van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/254244/het-oekra%C3%AFne-referendum-nationaal-referendumonderzoek-2016.pdf>

Van Raak. (2019). Voorstel van wet (35129-2) [Wetsvoorstel]. Geraadpleegd van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2019Z01474&dossier=35129>

- Van Raak. (2020). Memorie van antwoord (35129-C) [[Kamerstuk](#)]. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35129-C.html>
- Van Stokkom, B. (2003). Deliberatie zonder democratie? *B en M - Beleid en Maatschappij*, 30(3), 153–165. <https://doi.org/10.1347/benm.30.3.153.16436>
- Van Praag, P. (2009). Onafhankelijke referendumcommissies: kenmerkend voor de Nederlandse consensusdemocratie. *Res Publica*, 51(1), 33–51. <https://doi.org/10.5553/rp/048647002009051001003>
- Vos, T., & Nijeboer, A. (2020). *Het grondwettelijk verbod op last, het referendum en fractiediscipline*. Meerdemocratie. Geraadpleegd van <https://meerdemocratie.nl/sites/default/files/nijeboer-vos-referendum-fractiediscipline-tijdschrift-constitutioneel-recht.pdf>
- Witteveen, W.J. (1996). Kiezer, keizer! Over referendum en presentatie. *Socialisme en Democratie*, 1, 3-7
- Wagenaar, C. (2017). *Het referendum als leerschool*. StukRoodVlees. Geraadpleegd van <https://stukroodvlees.nl/referendum-als-leerschool/>

Bijlage 1. De voor- en tegenargumenten van een bindend correctief wetgevingsreferendum van de staatscommissies 1920-2018

<u>Tegen</u>	<u>Staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck (1920)</u>	<u>Staatscommissie -Cals/Donner (1971)</u>	<u>Staatscommissie-Biesheuvel (1985)</u>	<u>Commissie-De Koning (1993)</u>	<u>Nationale Conventie (2006)</u>	<u>Staatscommissie-Remkes (2018)</u>
<u>Argumenten voor het correctief bindend wetgevings-referendum</u>	Goede toets volkswil					Huidig gebrek aan inhoudelijke representatie – (Ostragorski-paradox)
	Opvoedend element			Minder frustratie en vervreemding	Meer debat en politieke participatie; meer betrokkenheid burgers	Meer betrokkenheid van burgers die een grote afstand ervaren tot de politiek
	Toename belangstelling publieke zaak					
		Houdt SG scherp		Zorgvuldigheid wetgeving	Houdt SG en kabinet scherp	Houdt SG en kabinet scherp
				Notie democratie Roep van burgers		
					Doet recht aan doel bij grondwetsherziening	
			Versterkt positie politieke partijen			Versterkt positie politieke partijen
<u>Argumenten tegen het correctief bindend wetgevings-referendum</u>	Vertraging procedure	Vertraging procedure	Vertraging procedure	Vertraging procedure		
	Rol Regering en Staten-Generaal overbodig			Slecht verenigbaar met representatieve democratie bij corrigeren		
	Volksvertegenwoordigers worden gekozen om te laten zien wat in het volk leeft	Te veel gelegenheid volk om in te grijpen				
	Slecht verenigbaar met beginsel der partijvorming					
		Veel zaken te technisch voor referendum	Onduidelijkheid uitslag Simplificatie	Uitspraak kiezers kan voorkomen uit ondeskundigheid, oorzaken buiten referendum of eigenbelang Extra kosten Geen compromisvorming		
			Machtig wapen belangengroep			
			Tirannie meerderheid			
			Conserverende werking			
			Polariserende werking			