

Vergaderjaar 2005–2006

**30 184**

**Bestuurlijke vernieuwing**

**Nr. 2**

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE VERNIEUWING  
EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 november 2005

In zijn brief van 8 juli 2005 aan de Tweede Kamer heeft het kabinet zijn agenda voor democratische vernieuwing gepresenteerd (kamerstuk 30 184, nr. 1). Bij die gelegenheid heeft het kabinet aangegeven het vertrouwen tussen burgers en vertegenwoordigers te willen versterken. Het kabinet wil dit bereiken door enerzijds bevordering van het verantwoordelijk democratisch leiderschap en anderzijds door de versterking van de positie van de actieve participatieve burger. Vormen van directe democratie, waaronder het referendum, worden met nadruk in deze discussie betrokken.

Overeenkomstig de afspraken in het paasakkoord is in de brief van 8 juli aangegeven dat het kabinet in het najaar van 2005 zal komen met een notitie, inhoudende een kabinetsstandpunt over referenda. Bijgaand bied ik u deze notitie aan. Zij bevat een analyse van onderzoek die ingaat op verschillende vormen van referenda met hun voor- en nadelen. De notitie is leidend voor de positie van het kabinet ten aanzien van referenda in het verdere proces van democratische vernieuwing. Het kabinet gaat er vanuit dat de Tweede Kamer deze notitie zal betrekken bij de behandeling van de bij de Tweede Kamer aanhangige initiatiefvoorstellen en eventuele toekomstige initiatieven.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,  
A. Pechtold

## Notitie referendum

### 1. Inleiding

Bij brief van 8 juli 2005 heeft het kabinet zijn agenda voor democratische vernieuwing voor de komende twee jaar gepresenteerd. Die agenda is gebaseerd op de afspraken die in maart zijn gemaakt tussen de fractievoorzitters van CDA, VVD en D66 (paasakkoord). De brief van 8 juli 2005 bevat naast een algemene analyse van de redenen die nopen tot democratische vernieuwing ook een toelichting op de keuze die het kabinet ten aanzien van de te volgen lijn heeft gemaakt. Ten slotte heeft het kabinet in de brief een aantal maatregelen aangekondigd.

In zijn probleemanalyse van 8 juli 2005 schetst het kabinet gebeurtenissen, ontwikkelingen en trends die een breed besef hebben doen ontstaan dat de relatie tussen burgers en hun vertegenwoordigers verbeterd moet worden. De representatieve democratie staat onder druk. Vertrouwen tussen burgers en vertegenwoordigers is van levensbelang in een vertegenwoordigende democratie. Het kabinet heeft aangegeven dit vertrouwen te willen versterken door enerzijds bevordering van het verantwoordelijk democratisch leiderschap en anderzijds door de versterking van de positie van de actieve participatieve burger.

Overeenkomstig de afspraken in het paasakkoord en de brief van 8 juli bevat deze notitie een analyse van onderzoek die ingaat op de verschillende vormen van referenda met hun voor- en nadelen. In dat verband zal nader worden ingegaan op de bovengeschetste probleemanalyse en de mate waarin referenda kunnen bijdragen aan de oplossing van dit probleem. De onderhavige notitie is leidend voor de positie van het kabinet ten aanzien van referenda in het verdere proces van democratische vernieuwing waarvoor de eerste verantwoordelijkheid bij mij ligt. Het ligt in de rede dat de Tweede Kamer deze notitie betreft bij de behandeling van bij de Kamer aanhangige initiatiefvoorstellen en eventuele toekomstige initiatieven. Momenteel zijn bij de Kamer aanhangig gemaakt een initiatiefvoorstel van de leden Duyvendak en Dubbelboer tot wijziging van de Grondwet<sup>1</sup> en een initiatiefvoorstel van het lid Wilders over het houden van een raadplegend referendum over de toetreding van Turkije tot de Europese Unie<sup>2</sup>.

Het referendum is in de afgelopen decennia meer dan eens het onderwerp van onderzoek en debat geweest bij voornemens tot bestuurlijke vernieuwing. Verwezen wordt naar onder meer de rapporten van de staatscommissies Cals-Donner (1971)<sup>3</sup> en Biesheuvel (1985)<sup>4</sup>, alsmede de commissie De Koning (1993)<sup>5</sup>. Verder kan gewezen worden op de parlementaire behandeling van de voorstellen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot opnemings van bepalingen inzake het correctief referendum<sup>6</sup> en op de inmiddels vervallen Tijdelijke referendumwet.

Het kabinet pretendeert met de onderhavige notitie niet het onderzoek van de bovenvermelde gezaghebbende commissies overbodig te maken of nog eens over te doen. Het verrichten van een uitvoerige en grondige studie als die van de commissie Biesheuvel zou ook weinig zinvol zijn. Dit zou geen meerwaarde hebben in het debat, zoals dat tussen voor- en tegenstanders van het referendum wordt gevoerd. De uiteindelijke uitkomst van dit debat wordt bepaald door de visie die politici hebben op de samenleving en het openbaar bestuur. Het gaat er dan ook niet zozeer om welke voor- en nadelen verbonden zijn aan het houden van referenda als wel om de vraag hoe deze worden gewogen. Bovendien is wel opgemerkt dat het bijzondere van het referendum is dat wanneer men met

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2004/05, 30 174.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 309.

<sup>3</sup> Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, 1971.

<sup>4</sup> Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming «Referendum en volksinitiatief», Staatsuitgeverij 's-Gravenhage 1985.

<sup>5</sup> Rapport Tweede Kamer externe commissie vraagpunten staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing «Het bestel bijgesteld», Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs. 36–37 en het vervolgrapport, Kamerstukken II 1993/94, 21 427, nrs. 64–65.

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 25 153 en 28 515.

recht een zeker aspect van de werking ervan signaleert, men met enig recht vaak ook het tegengestelde kan verdedigen<sup>1</sup>.

Onderstaand zal regelmatig worden teruggerepen op bovenvermelde rapporten, met name op het rapport van de commissie Biesheuvel. Wel zal het kabinet de analyses en aanbevelingen van deze commissies waar nodig opnieuw bezien in het licht van de huidige maatschappelijke en politieke context.

Ter afbakening van het bereik van deze notitie is het nuttig het begrip referendum te definiëren in de zin waarin het in deze notitie zal worden gebruikt. Aangesloten is bij de omschrijving van de commissie Biesheuvel. Deze commissie definieerde het referendum als een «(...) figuur, waarbij bepaalde voorstellen (meestal voorstellen van wet) hetzij vanwege de regering, hetzij na aanvaarding door het parlement aan een volksstemming worden onderworpen». Dit betekent dat andere vormen van directe democratie, zoals het volksinitiatief, het burgerinitiatief<sup>2</sup>, het recall-recht of herroeping van verkiezingen buiten het kader van deze notitie vallen. Deze onderwerpen kunnen eventueel in het verband van de nationale conventie aan de orde komen.

## 2. Geschiedenis referendum in Nederland

Op lokaal niveau is het referendum al decennia mogelijk en van tijd tot tijd is in een aantal gemeenten referenda gehouden. Met name in de jaren '90 van de vorige eeuw zijn in veel gemeenten referendumverordeningen van kracht geworden die – gelet op de grondwettelijke grenzen – alleen niet-bindende referenda mogelijk maken, zowel raadplegend als raadgevend.

Afgezien van het per 1 juni 2005 gehouden referendum over het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (hierna genoemd: referendum over de Europese Grondwet), was de laatste keer dat in Nederland een nationaal referendum werd gehouden in 1814. Het onderwerp was de nieuwe Grondwet. Een echte volksraadpleging was het echter niet. Het algemene kiesrecht was nog niet ingevoerd en alleen de notabelen waren gerechtigd om te stemmen. Wat dit betreft laten de Bataafse volksstemmingen van 1797 en 1798 zich met meer recht als referendum duiden<sup>3</sup>.

De discussie over de invoering van het referendum op nationaal niveau staat al sinds 1900 op de politieke agenda, maar wordt pas sinds 1983 ook echt prominent gevoerd. Het eerder genoemde rapport van de commissie Biesheuvel, die de invoering van een raadgevend bindend correctief wetgevingsreferendum bepleitte, heeft in deze discussie een belangrijke rol gespeeld. In de twintigste eeuw zijn verschillende voorstellen gedaan tot invoering van het referendum op nationaal niveau. Het meest in het oog springt het wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet, dat eind 1996 bij de Tweede Kamer is ingediend<sup>4</sup>. Dit wetsvoorstel strekte ertoe een bindend correctief raadgevend wetgevingsreferendum in te voeren. De beide Kamers der Staten-Generaal hebben dit wetsvoorstel in eerste lezing aangenomen. Ook in tweede lezing behaalde het voorstel in de Tweede Kamer der Staten-Generaal de vereiste tweederde meerderheid<sup>5</sup>.

In mei 1999 verwierp de Eerste Kamer der Staten-Generaal het wetsvoorstel<sup>6</sup>. Naar aanleiding hiervan besloot het toenmalige kabinet opnieuw een wetsvoorstel in te dienen dat ertoe strekte het bindend correctief raadgevend referendum in de Grondwet op te nemen. Het kabinet achtte het bovendien wenselijk om, vooruitlopend op de invoering van het bindende referendum, een niet bindende variant van het correctief raadgevende referendum wettelijk te regelen. Het zou daarbij gaan om een

<sup>1</sup> P.C. Gilhuis, *Het referendum, een rechtsvergelijkende studie*, Alphen aan de Rijn 1981.

<sup>2</sup> Zie in dit verband ook de voorstellen tot wijziging van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2004/05, 30 140) en artikel I-47, vierde lid, van de in het referendum van 1 juni jl. verworpen Europese Grondwet.

<sup>3</sup> M.H. Klijnsma, *De Bataafse referenda: herontdekte precedentes*, in: Steur, *De keuze om te kiezen*, Den Haag 2005.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 1996/97, 25 153.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 1997/98, 26 156.

<sup>6</sup> Kamerstukken I 1998/99, 26 156.

tijdelijke regeling «in functie en perspectief» van de wijziging van de Grondwet inzake het correctief raadgevende referendum.

Het nieuwe wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet inzake het correctief raadgevende referendum werd op 2 maart 2000 in eerste lezing bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediend<sup>1</sup>. Het voorstel voor de Tijdelijke referendumwet werd op dezelfde datum bij de Tweede Kamer ingediend<sup>2</sup>. Beide wetsvoorstellen werden door de Tweede Kamer en vervolgens op 10 juli 2001 ook door de Eerste Kamer aangenomen. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet inzake het correctief raadgevende referendum werd vervolgens op 16 september 2002 in tweede lezing bij de Tweede Kamer ingediend<sup>3</sup>. De Tijdelijke referendumwet trad op 1 januari 2002 in werking.

Het eerste kabinet Balkenende was geen voorstander van het instrument referendum en achtte het wenselijk de Tijdelijke referendumwet weer in te trekken. Een wetsvoorstel van deze strekking werd op 18 december 2002 bij de Tweede Kamer ingediend<sup>4</sup>.

Het huidige kabinet heeft het wetsvoorstel tot intrekking van de Tijdelijke referendumwet op 27 juni 2003 echter weer ingetrokken<sup>5</sup>. In het hoofdlijnenakkoord is afgesproken dat de Tijdelijke referendumwet zou blijven bestaan tot de daarin opgenomen expiratiedatum (1 januari 2005). Ook werd afgesproken het oordeel van de Kamers af te wachten over de tweede lezing van het wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet inzake het correctief raadgevende referendum. Het kabinet stond met andere woorden neutraal tegenover het wetsvoorstel, zoals de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties het verwoordde<sup>6</sup>. Deze tweede lezing is op 29 juni 2004 door de Tweede Kamer verworpen<sup>7</sup>. Anders dan de bedoeling was van het kabinet Kok II, is de Tijdelijke referendumwet dan ook niet omgezet in een definitieve regeling van het bindende correctief raadgevende referendum. Een initiatiefwetsvoorstel van de Tweede-Kamerleden Dubbelboer en Duyvendak dat ertoe strekte de Tijdelijke referendumwet voort te laten bestaan<sup>8</sup> is op 14 oktober 2004 door de Tweede Kamer verworpen<sup>9</sup>. De Tijdelijke referendumwet is dan ook met ingang van 1 januari 2005 vervallen.

Daarmee was het onderwerp referendum echter geenszins van de politieke agenda verdwenen. Enkele weken na het vervallen van de Tijdelijke referendumwet nam de Eerste Kamer het initiatiefvoorstel voor een Wet raadplegend referendum Europese Grondwet aan<sup>10</sup>. Op basis van deze wet is op 1 juni jl. het referendum over de Europese Grondwet gehouden. Dit referendum gold als een zwaarwegend advies aan de Tweede Kamer dat de Kamer heeft betrokken bij de besluitvorming over het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van de Europese Grondwet.

### 3. Verschijningsvormen van referenda

#### 3.1 Typen en kenmerken

Referenda zijn er in soorten en maten. In de literatuur worden de verschillende verschijningsvormen niet altijd op dezelfde wijze aangeduid. Zo wordt met een correctief referendum soms bedoeld op een bindend referendum, maar soms ook op een referendum (bindend of niet) dat plaatsvindt nadat de besluitvorming is afgerond (correctie van een genomen besluit). Om spraakverwarring te voorkomen wordt in deze paragraaf uiteengezet hoe de verschillende verschijningsvormen van referenda in deze notitie worden aangeduid.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 27 033.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 27 034.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2001/02, 28 515.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 739.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 739, nr. 4.

<sup>6</sup> Handelingen II 2004/05, blz. 624.

<sup>7</sup> Handelingen II 2003/04, blz. 5704.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 551.

<sup>9</sup> Handelingen II 2004/05, blz. 644–645.

<sup>10</sup> Kamerstukken I 2004/05, 28 885 en 29 608.

De Raad van State beargumenteerde zijn steun aan dit voorstel in de combinatie van het unieke karakter van het onderwerp in parallelle met ontbinding van de Tweede Kamer bij een Grondwetsherziening (Kamerstukken II 2003/04, 28 885, A).

### *Bindend-niet bindend*

Allereerst moet onderscheid gemaakt worden tussen bindende en niet bindende referenda. Bindende referenda zijn referenda waarvan de uitkomst een direct rechtsgevolg heeft, zoals het van rechtswege vervallen van het aan het referendum onderworpen wetsvoorstel. De uitkomst van niet bindende referenda geldt als een zwaarwegend advies aan – doorgaans – de wetgever.

### *Raadplegend-raadgevend*

Daarnaast bestaat er een onderscheid tussen referenda die op initiatief van de overheid worden gehouden en referenda die op initiatief van de kiezer worden gehouden. Referenda op initiatief van de overheid worden in deze notitie aangeduid als raadplegende referenda. Het referendum over de Europese Grondwet is hiervan een voorbeeld. Referenda op initiatief van de kiezer worden in deze brief aangeduid als raadgevende referenda. De Tijdelijke referendumwet had betrekking op dit soort referenda.

### *Verplicht-facultatief*

In het verlengde hiervan ligt het onderscheid tussen verplichte en facultatieve referenda. Van een verplicht referendum is sprake als de wet bepaalt dat over bepaalde onderwerpen (zoals de herziening van de Grondwet) in alle gevallen een referendum wordt gehouden. In sommige lidstaten van de Europese Unie is hiervan sprake bij (ingrijpende) verdragen zoals die met betrekking tot de Europese Unie of bij wijzigingen van de Grondwet. Bij een facultatief referendum is een aparte beslissing van de overheid dan wel een groep kiezers nodig.

### *Correctief-niet correctief*

Referenda kunnen verder op verschillende momenten in de besluitvormingsprocedure worden gehouden. Referenda die worden gehouden voordat de besluitvorming is afgerond (over plannen, concepten, ontwerpen en dergelijke) worden aangeduid als niet correctieve referenda. Referenda over reeds genomen, maar doorgaans nog niet in werking getreden, besluiten worden correctieve referenda genoemd. De Tijdelijke referendumwet had betrekking op correctieve referenda.

Referenda kunnen ook naar onderwerp worden ingedeeld. Zo bestaan er wetsreferenda (zoals in de Tijdelijke referendumwet het geval was) en grondwetsreferenda, bestuursreferenda en verdragsreferenda.

Ook naar het territorium waar het referendum wordt gehouden, kan – ten slotte – een onderscheid worden gemaakt. Referenda zijn mogelijk op nationaal, regionaal (provinciaal) en gemeentelijk niveau. De decentrale wetgever kan op grond van de gemeentelijke of provinciale autonomie referendumverordeningen vaststellen, voor zover die passen in het (grond)wettelijk systeem. Hierop wordt in paragraaf 4.3 teruggekomen.

### *Grondwettelijke regeling van referenda*

Onbetwist is dat de regeling van een bindend referendum, zowel op centraal als op decentraal niveau, een grondwettelijke basis heeft. Een bindend referendum verdraagt zich namelijk niet met het beginsel dat de vaststelling van wetgeving een gezamenlijke bevoegdheid is van regering en Staten-Generaal respectievelijk van de betrokken decentrale organen. Bij niet bindende referenda blijven de uiteindelijke bindende besluiten genomen worden door de organen die de Grondwet daarvoor aanwijst. Om die reden zijn niet bindende referenda in algemene zin in overeenstemming met de Grondwet. Deze lijn heeft echter enige nuancering. In dat verband is het onderscheid tussen raadgevende en raadplegende referenda van belang.

Voorop staat dat een raadgevend niet bindend referendum past in het

bestaande Nederlandse constitutionele bestel, ongeacht of het correctief van karakter is of niet. Deze opvatting is bevestigd door de wetgever en de Raad van State en is uitvoerig aan de orde geweest bij de behandeling van de Tijdelijke referendumwet<sup>1</sup>.

Met betrekking tot raadplegende referenda huldigen de wetgever en de Raad van State het standpunt van de commissie Biesheuvel. Dit standpunt komt erop neer dat raadplegende referenda geen grondwettelijke basis vereisen, voor zover de beslissing of een vraag aan de kiezers wordt voorgelegd in handen blijft van de wetgever. De Wet raadplegend referendum Europese Grondwet was naar het oordeel van de wetgever en van de Raad van State dan ook in overeenstemming met de Grondwet<sup>2</sup>. Dit standpunt luidt in beginsel anders indien de bevoegdheid tot het houden van referenda niet in handen zou blijven van de wetgever als zodanig, maar aan één of meer organen afzonderlijk zou worden gegeven. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn als de regering een raadplegend referendum zou uitschrijven met voorbijgaan aan de Staten-Generaal en de Raad van State.

### 3.2 Procedures

Ook referendumprocedures zijn er in soorten en maten. Over het algemeen worden raadgevende referenda voorafgegaan door een of meer voorfasen, waarin wordt vastgesteld of voldoende kiezers een referendum willen. De Tijdelijke referendumwet kende bijvoorbeeld twee voorfasen: het inleidende verzoek waarin kiezers een verzoek kunnen indienen voor het houden van een referendum en – als de drempel voor het slagen van de eerste fase is gehaald – het definitieve verzoek, waarin het inleidende verzoek kan worden ondersteund. Dit is bijvoorbeeld het geval bij onze oosterburen. In Duitsland kent men in een aantal deelstaten verschillende instrumenten van directe democratie. Het Volksinitiatief en het Volksbegehren<sup>3</sup> kunnen evenwel niet als referendum worden aangemerkt, maar kunnen wel worden gebruikt bij het analyseren van de voorfasen. Een Volksbegehren is bedoeld als voorfase naar een referendum. Het wordt toegepast bij de ontbinding van de Landtag en bij een initiatief tot wetgeving door kiesgerechtigden. Indien de Landtag het verzoek niet inwilligt, volgt er een referendum. Het Volksinitiatief en Volksbegehren moeten gezien worden als een onderdeel van een proces van volkswetgeving.

Bij raadplegende referenda ligt een voorfase zoals hiervoor beschreven niet voor de hand, aangezien het initiatief uitgaat van de overheid en dus niet hoeft te worden vastgesteld of de kiezers het referendum noodzakelijk vinden. Om die reden kende bijvoorbeeld de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet geen voorfase.

Referendumregelingen sluiten doorgaans bepaalde onderwerpen uit van referendabiliteit. De Tijdelijke referendumwet bepaalde bijvoorbeeld dat geen referendum kon worden gehouden over wetten inzake het koningschap, het koninklijk huis, de begroting, de uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties en over de meeste rijkswetten.

In de Duitse deelstaten zijn bijvoorbeeld de landsbegroting, salarissen van overheidspersoneel en belastingen niet referendabel.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VII, nr. 29 en B.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 885, A.

<sup>3</sup> Het Volksinitiatief en Volksbegehren zijn instrumenten voor kiesgerechtigden die de Landtag kunnen verzoeken en soms dwingen zich over een voorgedragen onderwerp te beraden. Een Volksinitiatief kan een voorstel van wet betreffen, maar ook bijvoorbeeld de ontbinding van de Landtag.

## 4. Voor- en nadelen van referenda

De commissie Biesheuvel en de commissie De Koning hebben de voor- en nadelen van referenda uitvoerig in kaart gebracht. Ook in de literatuur is uitgebreid aandacht besteed aan de argumenten pro en contra. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen voor- en nadelen die

verbonden zijn aan referenda in het algemeen en voors en tegens van specifieke vormen van referenda. Allereerst wordt in deze paragraaf onder 4.1 een korte opsomming gegeven van meer generieke argumenten pro referenda, die vervolgens zullen worden geanalyseerd en toegelicht. Daarna zal in 4.2 hetzelfde worden gedaan met betrekking tot de argumenten contra referenda. Tenslotte zal in 4.3 worden ingegaan op de voor- en nadelen van bijzondere typen van referenda.

#### 4.1 Voordelen

Als het belangrijkste *voordeel* van het referendum wordt door voorstanders gewezen op de omstandigheid dat de invloed van de kiezers op het beleid kan worden vergroot. Op die wijze zou het referendum een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de bevordering van een actief en betrokken burgerschap en aan het publieke debat over zaken van gemeenschappelijk belang. Daarnaast strekken referenda ertoe de burger de mogelijkheid te bieden om eventuele onvolkomenheden in de besluitvorming door een vertegenwoordigend stelsel te corrigeren en op die wijze de politieke controle te vergroten. Besluiten die niet op een draagvlak bij de kiezers steunen, kunnen worden tegengehouden.

Ook kan het referendum uitkomst bieden om een doorbraak te forceren wanneer politieke partijen verdeeld zijn over een onderwerp. Soms kunnen vastgelopen politieke verhoudingen worden doorbroken en eventuele patstellingen voorkomen.

Het hierboven genoemde voordeel dat door middel van referenda de invloed van kiezers op de beleidsvorming wordt vergroot, wordt bereikt doordat de kiezer door het referendum rechtstreeks kan meespreken over zakelijke kwesties. De overheid wordt gedwongen tot meer rechtstreekse en uitvoeriger communicatie met de burger. Politici moeten uitleggen waarom een bepaald besluit is genomen of wordt overwogen. Op deze wijze wordt de bevolking meer bij de publieke besluitvorming betrokken, zij zal daar beter over geïnformeerd raken en zal daar naar verwachting ook meer interesse in krijgen. Zo is de Deense burger van alle Europese burgers het beste geïnformeerd over Europese aangelegenheden<sup>1</sup>.

Studies bevestigen dat er een significant verband bestaat tussen de mate van algemene politieke geïnformeerdheid van burgers en de mate waarin direct-democratische besluitvorming mogelijk is<sup>2</sup>. Indien burgers meer mogelijkheid tot participatie hebben, zullen zij zich beter informeren. Een referendum bevordert de interactie tussen overheid en burger en nodigt burgers uit een standpunt in te nemen en deel te nemen. Een uitnodiging die past bij het concept van de burger als medebouwer aan de samenleving, als «citoyen». Het referendum verschaft de kiezer rechtstreekse invloed die tot een grotere betrokkenheid van de burger bij de politiek kan leiden. Dit zou er in sommige landen toe bijdragen dat het politieke systeem aan legitimiteit wint. Voorstanders van het referendum benadrukken dat besluiten in Zwitserland in meerdere mate zouden worden geëerbiedigd<sup>3</sup>. In een recente Zwitserse publicatie wordt een genuanceerd beeld geschetst waaruit kan worden afgeleid dat referenda geen wondermiddel zijn, maar passen in een moderne samenleving waarin burgers niet meer automatisch de elites volgen<sup>4</sup>. Tegenstanders stellen daar tegenover dat referenda leiden tot meer verwachtingen bij de burger die niet bewaarheid worden. Om die reden, zo betogen zij, draagt het gebruik van referenda niet bij aan versterking van het vertrouwen in de regering, vooral omdat referenda vooral in het oog springen wanneer het resultaat de afwijzing van een regeringsvoorstel inhoudt.

Met betrekking tot de omstandigheid dat het referendum de burger de mogelijkheid biedt om besluitvorming van de wetgever of het bestuur te corrigeren, wordt door de voorstanders met name gesteld dat er soms

<sup>1</sup> Brief Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing aan de Tweede Kamer, van 15 september 2005, nr. 2005-0 000 225 003.

<sup>2</sup> M. Benz en A. Stutzer, «Are voters better informed when they have a larger say in politics?», *European Public Choice*, 2002.

<sup>3</sup> Gilhuis, *ibidem*; Kirchgässner, Feld, Savoiz, «Die Direkte Demokratie: Modern, Erfolgreich, Entwicklungs- und Exportfähig», Basel 1999.

<sup>4</sup> Hans Peter Kriesi, *Direct Democratic Choice, The Swiss Experience*, Lexington Press 2005.

een situatie kan ontstaan waarbij er in onvoldoende mate sprake is van representativiteit van de volksvertegenwoordiging. Dit kan zich onder meer voordoen wanneer er voor een standpunt weliswaar een meerderheid in het parlement is, maar er geen draagvlak bestaat in de samenleving. Het proces van beleidsvorming in ons land is complex van aard geworden. De commissie Biesheuvel wijst erop dat dit soms tot beleid kan leiden dat zich niet goed verhoudt tot de wensen en opvattingen van een belangrijk deel van de bevolking. Het referendum kan in dat geval een correctie vormen op dat beleid. Tegenstanders van het referendum zijn evenwel van mening dat juist vanwege de complexiteit van en de samenhang in de besluitvorming referenda onwenselijk zijn. Zij wijzen erop dat het openbaar bestuur meer is dan de opstelsom van afzonderlijke maatregelen die naar believen kunnen worden aanvaard of afgewezen.

Soms kunnen referenda ertoe bijdragen dat politieke patstellingen worden doorbroken. In het verleden hebben referenda in het Verenigd Koninkrijk, in Denemarken en in Zweden op deze manier gefunctioneerd. Stagnatie in het besluitvormingsproces werd er door voorkomen. Het referendum had hier dus niet de vaak veronderstelde remmende werking, maar juist een accelererend effect.

Voorstanders van de directe democratie zien referenda om voormelde redenen als welkome aanvulling op het representatief stelsel. De commissie Biesheuvel zag niet in dat de door haar voorgestelde vorm van het raadgevend bindend correctief wetgevingsreferendum met de nodige waarborgen onverenigbaar zou zijn met het vertegenwoordigend stelsel omdat dit voorstel slechts een aanvulling op het vertegenwoordigend stelsel inhield. Zij stelde dat het mogelijk is het vertegenwoordigend stelsel te corrigeren door middel van een referendum, waar dit tekortkomingen vertoont. Als gevolg van de versterking van de betrokkenheid van de burger bij de politiek en het feit dat vervreemding wordt tegengegaan, achtte de commissie het waarschijnlijk dat het vertegenwoordigend stelsel door het houden van referenda in het algemeen eerder versterkt dan verzwakt zou worden. Ofschoon de discussie over de voor- en nadelen van referenda vaak in ideologische termen wordt gevoerd, wordt door deskundigen naar voren gebracht dat het verschil tussen directe en indirecte democratie in de praktijk meer gradueel dan essentieel lijkt te zijn<sup>1</sup>. Er wordt in dit verband ook wel gesproken over een valse tegenstelling tussen het vertegenwoordigend stelsel en de directe democratie<sup>2</sup>. De inrichting van het instrument, de wijze van vraagstelling, drempels, uitzonderingen en andere voorwaarden bepalen in hoge mate het antwoord op de vraag in hoeverre het referendum zich verhoudt tot het vertegenwoordigend stelsel. Voorstanders van het referendum menen dat in een voldoende afgewogen vorm het referendum een aanvulling op en een bevestiging van het representatief stelsel kan inhouden. Meer recentelijk heeft ook de Raad voor het openbaar bestuur erop gewezen dat in de huidige situatie een prudent gebruik van de directe democratie dienstig kan zijn aan een grotere herkenbaarheid en aanspreekbaarheid van de politieke democratie<sup>3</sup>.

#### 4.2 Nadelen

Als voornaamste *bezwaar* dat door tegenstanders wordt aangevoerd tegen het referendum kan worden genoemd de onverenigbaarheid met het vertegenwoordigend stelsel, omdat het uitgaat van een hoger gezag dan het vertegenwoordigend orgaan en de samenhang van besluiten miskent. Een tweede bezwaar bestaat uit het plebiscitair misbruik dat van het referendum kan worden gemaakt, hetgeen ziet op eventuele politieke bijbedoelingen die een rol spelen. Ook bestaan er wel twijfels over de doelmatigheid van het instrument in die zin dat evengoed een opinie-

---

<sup>1</sup> Hans Peter Kriesi, *ibidem*.

<sup>2</sup> Elzinga, «*Het referendum-instrument*», uit «*Nederlanders en Europa*», Amsterdam 2005.

<sup>3</sup> Raad voor het openbaar bestuur, *Over de staat van de democratie; pleidooi voor herkenbare en aanspreekbare politiek*, Den Haag 2005, p. 46–50.



onderzoek zou kunnen worden gehouden. Verder wordt door tegenstanders van het referendum vaak gewezen op het gevaar van de simplificatie van problemen en van isolering van vraagstukken. Een ander punt van kritiek vormt het feit dat de uitslag niet altijd duidelijkheid schept, omdat nee-stemmers ofwel het voorstel te ver vinden gaan ofwel niet ver genoeg vinden gaan. Ook het conserverende en het vertragende effect dat van referenda zou uitgaan wordt vaak genoemd. Tenslotte wordt wel gesteld dat het referendum een te machtig wapen is in handen van belangengroepen, dat een minderheid een grote zwijgende meerderheid zijn wil kan opleggen en dat het een polariserende werking heeft.

Voorstanders van het representatieve stelsel wijzen op de keerzijden van de directe democratie. Zij vrezen dat het bestel uiteindelijk zal afglijden naar een doorgeschoten systeem dat door sommigen als anarchie wordt gekenschetst<sup>1</sup>. Zoals in paragraaf 4.1 is aangegeven, delen voorstanders van referenda deze vrees niet en menen dat het vertegenwoordigend stelsel door middel van het houden van referenda eerder versterkt dan verzwakt zal worden.

Met plebiscitair misbruik wordt bedoeld op de mogelijkheid dat, terwijl er formeel over een bepaald onderwerp wordt gestemd, er in feite wordt gestemd over een persoon of groep personen. In de literatuur wordt gewezen op het gevaar dat autoritaire machthebbers op deze wijze de eigen positie kunnen trachten te verstevigen. De kiezers kunnen op deze manier speelbal van de politiek worden. Overigens kunnen dergelijke pogingen in de praktijk ook mislukken. Het gevaar van politieke bijbedoelingen speelt overigens minder een rol bij referenda die op initiatief van de kiezers worden gehouden. Hierop wordt in paragraaf 4.3 nader ingegaan. Voorstanders van referenda betogen dat het risico van plebiscitair misbruik in een open samenleving met een sterke democratische traditie als de Nederlandse tamelijk gering lijkt.

Verder wordt als bezwaar van het referendum soms genoemd dat het ondoelmatig is in vergelijking met een sneller en goedkoper te houden opinie-onderzoek onder de kiezers. Daar wordt tegen ingebracht dat bij een opiniepeiling de legitimatie ontbreekt die bij het referendum wordt verschaft door het feit dat alle kiezers stemmen nadat zij uitvoerig zijn voorgelicht over alle aspecten van het voorstel en de gevolgen van hun handelen. Een opiniepeiling lokt in tegenstelling tot een referendum ook geen debat uit, zoals wel het geval was met het referendum over de Europese Grondwet en met lokale referenda.

Tegenstanders van het referendum wijzen vaak op het gevaar dat het de positie van politieke partijen zou aantasten. Het is volgens voorstanders evenwel evident dat juist in de publieke discussie over een bepaald voorstel een belangrijke rol voor politieke partijen is weggelegd. Dit was bij het referendum over de Europese Grondwet zeker ook het geval<sup>2</sup>. De commissie Biesheuvel wijst er in dit verband op dat aan het referendum voor politieke partijen ook uitdagingen en kansen verbonden zijn. Elzinga stelt dat het referendum zelfs een adequaat instrument kan zijn om de vertegenwoordigende partijendemocratie nieuw leven in te blazen<sup>3</sup>.

Een volgend bezwaar dat in de discussie over het referendum wel naar voren wordt gebracht is het feit dat met de verwerping van een voorstel de bestaande eenheid en samenhang in het beleid en de wetgeving wordt doorkruist. Tegenstanders van referenda betogen dat regeren – met name in coalitieverband – niet een keten van afzonderlijke beslissingen is, waarbij ieder iedere beslissing op zichzelf staat. Daar wordt door voorstanders van referenda tegenin gebracht dat referenda kunnen leiden tot een zakelijker debat, omdat er steeds afzonderlijke onderwerpen op de

---

<sup>1</sup> Fareed Zakaria, *De toekomst van vrijheid*, Amsterdam 2003, p. 181–182 en p. 189.

<sup>2</sup> Zie ook het Verslag van de Werkzaamheden van de Referendumcommissie, p. 33.

<sup>3</sup> D.J. Elzinga, *ibidem*.

agenda staan waarover een discussie op basis van argumenten mogelijk is, los van soms weinig transparante politieke compromissen. Verder, zo menen zij, behoort het tot de verantwoordelijkheid van politiek en bestuur om op de samenhang in het beleid de aandacht te vestigen tijdens de publieke discussie over het voorstel. In dit kader wordt bovendien opgemerkt dat bij een correctief referendum de argumenten pro en contra reeds gewisseld zullen zijn in de besluitvorming over het voorstel door de wetgever zodat het gevaar van een simplificatie van problemen bij deze variant in ieder geval kleiner is.

De kans dat het referendum een machtig wapen zou vormen in handen van belangen- en actiegroepen wordt door tegenstanders van het referendum vaak naar voren gebracht. Zij wijzen op het gevaar dat uitslagen van het referendum door kapitaalkrachtige lobby's als het ware «gekocht» kunnen worden. Aan de andere kant betogen voorstanders van het referendum dat in een representatief stelsel dergelijke beïnvloeding zich ook voordoet, maar zich dan richt op de volksvertegenwoordigers, hetgeen naar hun mening uit het oogpunt van transparantie niet de voorkeur verdient. Zij menen daarom dat het referendum juist als gunstig effect kan hebben dat het de invloed van machtige belangengroepen op de vertegenwoordigende democratie doet afnemen. Bovendien wijzen zij erop dat onderzoek in de Verenigde Staten uitwijst dat financiële macht van belangengroepen niet automatisch leidt tot beslissende invloed op de uitslag van referenda<sup>1</sup>. Overigens moet worden opgemerkt dat de initiatieven van belangengroepen alleen tot succes kunnen leiden als zij de vereiste steun verwerven onder de kiezers. Indien dat niet gebeurt, zal dat mogelijk gevolgen hebben voor de invloed die zij in de toekomst op het electoraat hebben. De commissie Biesheuvel sprak de verwachting uit dat belangen- en actiegroepen vanwege dit risico niet lichtvaardig van het referendum gebruik zullen maken. Ondanks de spectaculaire ontwikkelingen op het terrein van de ICT sinds 1985 en de niet te onderschatten invloed van belangengroepen, rechtvaardigt de evaluatie van de Tijdelijke referendumwet wat dit betreft geen ander oordeel<sup>2</sup>. Niettemin wordt ook gewezen op de gevaren van extreme vormen van open, niet hiërarchische, niet op partijen gebaseerde, initiatiefgezinde democratie, die zich niet goed verhouden met het Nederlandse bestel<sup>3</sup>.

Tegenstanders wijzen erop dat referenda leiden tot vertraging in de besluitvorming in een tijd waarin de lengte van de wetgevingsprocedure toch al de nodige kritiek ontmoet. Het vertragende effect van het referendum ten opzichte van de bestaande procedure is volgens voorstanders in het geheel van de besluitvormingsprocedure in het algemeen van ondergeschikt belang. De ervaringen met de Tijdelijke referendumwet geven in hun voorstelling van zaken geen grond aan de vrees dat de besluitvorming ernstig vertraagd en ontregeld zal worden. Wel moet daarbij worden aangetekend dat in 20% van de gevallen referendabele wetten in werking zijn getreden voordat onherroepelijk was vastgesteld of daarover een referendum zou worden gehouden, omdat de inwerkingtreding daarvan geen uitstel kon lijden<sup>4</sup>. In totaal viel 48% van alle totstandgekomen wetten onder een of andere uitzonderingsbepaling, zodat daarover geen referendum gehouden kon worden. In de gevallen dat er daadwerkelijk een referendum wordt gehouden, zal de totstandkoming van het desbetreffende voorstel uiteraard wel aanzienlijk worden vertraagd of, bij verwerping, geheel afwezig blijven.

Een ander punt van kritiek op referenda is het feit dat de uitslag niet altijd duidelijkheid schept. Wat er met een afwijzing bedoeld wordt en wat er vervolgens moet gebeuren, kan volstrekt onduidelijk zijn. Neestemmers vonden het voorstel wellicht te ver gaan, maar wellicht ook niet ver genoeg gaan. Een voorbeeld is de afwijzing van de Europese Grondwet;

<sup>1</sup> E.R. Gerber, *The populist paradox, Interest group influence and the promise of direct legislation*, Princeton, New Jersey, 1999.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 929, nr. 1.

<sup>3</sup> F. Zakaria, *ibidem*.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 929, nr. 1, p. 6.

die afwijzing staat vast, maar het is uiteindelijk aan de vertegenwoordigende organen te bepalen op welke wijze de toekomst in een snel veranderende wereld verzekerd moet worden. Aan de andere kant wordt er door voorstanders van referenda op gewezen dat bij het ontbreken van direct-democratische instrumenten de kans bestaat dat onvrede onder burgers zich ophoopt en zich eens in de vier jaar ontaardt in een proteststem op een protestpartij. Dit komt de stabiliteit van de democratie en de rationaliteit van de besluitvorming evenmin ten goede, zo stellen zij.

Tegenstanders wijzen ook wel op de «conserverende werking» van het referendum. Daarmee wordt bedoeld op het feit dat het referendum de mogelijkheden zou beperken om tot verandering of vernieuwing te komen. Voor deze stelling pleit dat het instrument in zijn correctieve vorm beperkt is tot de mogelijkheid om een voorstel te verwerpen. De vraag welke politieke betekenis aan de uitslag moet worden toegekend hangt volgens de voorstanders evenwel niet af van de aard van het referendum als zodanig, maar van de aard van het voorstel waarover het referendum wordt gehouden. Het kan daarbij gaan om een voorstel tot vernieuwing maar eveneens om een voorstel dat bestending of het terugdraaien van een bestaande situatie inhoudt. De ervaringen in Zwitserland met correctieve referenda leren overigens dat in veruit de meeste gevallen de bevolking ten faveure van het regeringsvoorstel stemt en dat referenda daar niet in de weg hebben gestaan aan noodzakelijke vernieuwingen.

Het door tegenstanders genoemde risico dat een gepassioneerde minderheid haar wil doorzet tegen de wens van een zwiigende meerderheid, kan volgens voorstanders worden ondervangen door het stellen van opkomstdrempels en van de eis dat de meerderheid om een voorstel te verwerpen minimaal bestaat uit een bepaald percentage van het electoraat.

Ten slotte stelde de commissie Biesheuvel vast dat de vraag of het referendum een polariserende werking heeft, niet eenduidig beantwoord kan worden. Ook wordt wel beweerd dat van het referendum een compromisbevorderend effect uitgaat<sup>1</sup>. Dit zal mede van het onderwerp in kwestie afhangen. Overigens moet worden aangetekend dat een polariserend effect op zichzelf niet negatief behoeft te worden gewaardeerd. Het biedt kansen de burger weer te passioneren voor het democratisch proces en hem uit te dagen daaraan deel te nemen in plaats van te berusten in zijn rol als toeschouwer.

#### 4.3 Analyse van specifieke vormen van referenda

##### *Bindende en niet bindende referenda*

Tegenover het bindend referendum staat het niet bindend referendum. Het onderscheid is evident, met name in juridisch opzicht. Bindende referenda behoeven immers een grondwettelijke basis. In de praktijk is het onderscheid tussen bindende en niet bindende referenda minder duidelijk aan te geven. Een direct appel op het volk kan uiteraard geen vrijblijvend karakter hebben. De politieke reactie op de uitkomst van het raadplegende niet bindende referendum over de Europese Grondwet heeft dit onderstreept. Toch komt het voor dat de uitslag van het referendum door de beslissende organen niet wordt gerespecteerd. Bij het adviserende referendum in Zweden in 1955<sup>2</sup> werd de vraag voorgelegd of men wilde veranderen van links naar rechts rijden op de openbare weg. Het volk besloot dat Zweden hier niet toe over zou moeten gaan. Het parlement besloot echter na een aantal jaren toch het rechts rijden in te voeren. Ook bij het referendum over de Belgische koningskwestie in 1950 werd de uitslag van het referendum niet gevolgd<sup>3</sup>. Sindsdien is er in België geen nationaal referendum gehouden. Overigens is het in dit verband nog van belang te wijzen op het fenomeen

<sup>1</sup> F. Fleiner, geciteerd in *Le référendum et l'initiative populaire en Suisse*, Parijs 1930.

<sup>2</sup> M. Suksi, *The Advisory Referendum in Finland*, Council of the Baltic Sea States 1998–1999.

<sup>3</sup> Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezersbeleidsvorming «Referendum en volksinitiatief», Staatsuitgeverij 's-Gravenhage 1985, p. 24.

van de zogenaamde zelfbinding bij lokale referenda, die volgens de regering onder voorwaarden in overeenstemming is met de Grondwet<sup>1</sup>. Het zelfbindende karakter van deze referenda ziet op het feit dat de meerderheid van de gemeenteraad van tevoren afsprekt zich aan de uitkomst van het referendum te houden.

#### *Raadplegende referenda*

Met betrekking tot raadplegende *facultatieve* referenda is een aantal specifieke opmerkingen te maken. Een nadeel van dit type referendum is dat het initiatief voor het referendum ligt bij organen die zelf bij de besluitvorming zijn betrokken. De kiezer is daarbij afhankelijk van het orgaan waar hij invloed op probeert uit te oefenen. Daarnaast is een veelgehoord bezwaar tegen deze referenda dat het een tactisch instrument in handen van machthebbers zou kunnen zijn om er verantwoordelijkheid mee af te schuiven. Andere punten van kritiek zijn het feit dat raadplegende referenda de schijn kunnen wekken politieke tegenstanders de wind uit de zeilen te willen nemen.

Bovengenoemde bezwaren spelen ook, maar in iets mindere mate bij raadplegende *verplichte* referenda. Deze gaan wel uit van de overheid maar volgen van rechtswege uit een wettelijke regeling, zodat het gevaar van politiek opportunisme meer beperkt is.

Met betrekking tot het raadplegend *niet bindend* referendum *zonder correctief karakter* kan aan de onder 4.1 en 4.2 vermelde argumenten pro en contra nog een aantal bezwaren worden toegevoegd. De commissie Biesheuvel liet zich over dit type referenda zeer kritisch uit. Onder omstandigheden achtte zij het raadplegend referendum zelfs ongrondwettig<sup>2</sup>. Zij noemt als meest in het oog springend negatief element van raadplegende niet bindende referenda zonder correctief karakter dat deze meer dan andere referenda spanningen oproepen met het vertegenwoordigend stelsel. Zij zouden ertoe kunnen leiden dat de volksvertegenwoordiging zich aan het nemen van moeilijke beslissingen onttrekt. Bovendien kan het parlement onder omstandigheden in een moeilijke positie worden gebracht doordat er sprake is van een dilemma van twee mandaten: enerzijds het partijprogramma waarop de volksvertegenwoordiger is gekozen, anderzijds de uitslag van de volksstemming. Verder lijkt bij deze referenda een aantal onder 4.2 vermelde bezwaren in meerdere mate een rol te spelen dan bij correctieve referenda, vooral bij referenda over wetgeving. Zo is op het moment dat het referendum wordt gehouden het publieke debat doorgaans nog niet afgerond. Er bestaat dan een zeker risico dat de kiezers minder goed geïnformeerd zullen zijn en daardoor minder goed een afweging kunnen maken dan bij referenda met een correctief karakter. Zo gezien heeft een raadplegend, niet bindend en niet correctief referendum trekken van een opiniepeiling. Tenslotte kan gewezen worden op het feit dat niet correctieve referenda aanleiding kunnen geven tot discussie over de vraagstelling. Dit wordt bevestigd door de Referendumcommissie in haar verslag<sup>3</sup>.

Wat betreft de vraagstelling bij niet correctieve referenda kan nog gewezen worden op de complicaties die kunnen optreden bij het voorleggen van meerkeuzevragen aan de kiezers, zoals in 1980 is gebeurd in Zweden in een referendum over kernenergie<sup>4</sup>. In Finland bestaat er een mogelijkheid om een multiple choice vraag voor te leggen aan de kiezers<sup>5</sup>, hetgeen overwogen is bij het EU referendum in 1994 maar uiteindelijk niet gedaan<sup>6</sup>. Het nadeel van drie verschillende vragen is dat er in deze procedure geen duidelijke beslissing valt, indien geen van de drie alternatieven de absolute meerderheid behaalt<sup>7</sup>. Het voordeel van drie verschillende vragen of antwoorden is dat de kiezer meerdere opties tegen elkaar kan afwegen.

<sup>1</sup> Circulaire van 27 januari 1995, CW94/U1324, van de minister Binnenlandse Zaken aan de gemeentebesturen.

<sup>2</sup> Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezersbeleidsvorming «Referendum en volksinitiatief», Staatsuitgeverij 's-Gravenhage 1985, p. 85.

<sup>3</sup> Verslag van de werkzaamheden van de Referendumcommissie, p. 23–24, Den Haag 2005.

<sup>4</sup> P.C. Gilhuis, Het referendum, een rechtsvergelijkende studie, Alphen aan de Rijn 1981, p. 284–285.

<sup>5</sup> Paragraaf 5 lid 1 National Government Act on Procedure in Advisory Referenda of 1987, No. 571/1987.

<sup>6</sup> The Act concerning the Advisory Referendum on the Accession of Finland to the European Union, No. 578/1994.

<sup>7</sup> P.C. Gilhuis, Het referendum, een rechtsvergelijkende studie, Alphen aan de Rijn 1981, p. 288.

### *Correctieve referenda*

Het correctief wetgevingsreferendum levert minder dan andere typen referenda spanningen op met het representatieve stelsel: het treedt niet in de plaats van dit stelsel, maar het vormt er een aanvulling en correctie op. De kiezer geeft een oordeel over een eindproduct dat het resultaat is van de besluitvorming van de representatieve organen. Ook kan worden opgemerkt dat bij dit type referendum het gevaar van simplificatie van problemen of van isolering van vraagstukken minder speelt, omdat het parlementaire debat op dat moment immers is afgerond. De kiezers hebben op dat moment kennis kunnen nemen van de gedachtewisseling en de argumenten voor en tegen het voorstel. Ten slotte kan gewezen worden op het feit dat bij het correctief wetgevingsreferendum, ongeacht of het bindend is of niet, de vraagstelling eenduidig door de wetgever wordt vastgesteld.

## **5. Beschrijving en analyse aanhangige referenduminitiatieven**

### *5.1 Grondwettelijke regeling van het raadgevend correctief referendum (Duyvendak/Dubbelboer)*

Op 28 juni 2005 hebben de Tweede-Kamerleden Duyvendak en Dubbelboer een initiatiefwetsvoorstel aanhangig gemaakt 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<sup>1</sup>.

Dit wetsvoorstel sluit in grote lijnen aan bij de in de inleiding genoemde wetsvoorstellen tot wijziging van de Grondwet inzake het correctief raadgevende referendum. Zo gaat ook dit wetsvoorstel uit van een procedure in drie fasen: een inleidend verzoek tot het houden van een referendum, een definitief verzoek tot het houden van een referendum en – als in de beide verzoekfasen de drempel is gehaald – de stemming.

Op een belangrijk punt wijkt het wetsvoorstel echter af van de eerdere wetsvoorstellen. Het wetsvoorstel laat de regeling van een aantal cruciale onderwerpen over aan de gewone wetgever, met dien verstande dat de Kamers de wetsvoorstellen over deze onderwerpen alleen kunnen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

Concreet gaat het om de volgende onderwerpen:

- Het vaststellen van de hoogte van de drempels in de fasen van het inleidende en het definitieve verzoek. De eerdere wetsvoorstellen bepaalden de hoogte van de drempels zelf (inleidend verzoek 40 000, definitief verzoek 600 000);
- Het vaststellen van de voorwaarden waaronder de uitslag van het referendum bindend is. De eerdere wetsvoorstellen noemden de voorwaarden in de Grondwet zelf (een meerderheid van de opgekomen kiezers moet zich tegen het voorstel van wet uitspreken en deze meerderheid moet ten minste dertig procent omvatten van alle kiesgerechtigden);
- Het bepalen van de categorieën wetten die niet aan een referendum kunnen worden onderworpen. De eerdere wetsvoorstellen noemden alle uitzonderingen in de Grondwet zelf (onder meer koningschap, koninklijk huis, begroting, uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties, rijks wetten, behoudens voorstellen van rijks wet tot goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden).

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2004/05, 30 174.

Op 21 september 2005 heeft het Tweede-Kamerlid Wilders een initiatiefwetsvoorstel aanhangig gemaakt betreffende het houden van een raadplegend referendum over de toetreding van Turkije tot de Europese Unie (Wet raadplegend referendum toetreding Turkije)<sup>1</sup>.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe een raadplegend referendum te houden over de vraag of Turkije toe kan treden tot de Europese Unie. Het voorstel sluit inhoudelijk in grote lijnen aan bij de in paragraaf 2 genoemde Wet raadplegend referendum Europese Grondwet, maar voorziet – anders dan de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet – niet in de subsidiëring van referendumcampagnes en evenmin in de vaststelling (en verspreiding) van een feitelijke samenvatting. Met het oog hierop acht de initiatiefnemer de instelling van een referendumcommissie ook niet noodzakelijk.

## 6. Kabinetsstandpunt met betrekking tot referenda

Het kabinet heeft aangegeven de architectuur van de publieke sector tegen het licht te willen houden. Het kabinet heeft daarvoor in zijn brief van 8 juli 2005 een aantal maatregelen aangekondigd. Daarbij gaat het kabinet onverminderd uit van de representatieve democratie als centrale waarde. Dit fundament staat wat het kabinet betreft niet ter discussie. De commissie Biesheuvel spreekt in dit verband terecht van een onomstreden bezit. Wel ziet het kabinet ruimte voor discussie over bepaalde vormen van directe participatie voor burgers. Naar het oordeel van het kabinet kan het hier in alle gevallen uitsluitend gaan om een met waarborgen omklede aanvulling op het stelsel van de representatieve democratie ter ondersteuning van dat stelsel en niet ter vervanging. Het stelsel van de representatieve democratie blijft uitgangspunt. Invoering van vormen van directe democratie mag er dus niet toe leiden dat wezenlijk afbreuk wordt gedaan aan het representatieve stelsel. Aan het algemene beginsel dat wetgeving een daad is van de volksvertegenwoordiging en regering tezamen wordt wat het kabinet betreft dan ook niet getornd. Tegelijkertijd staat het kabinet open voor discussie over instrumenten die een belangrijke bijdrage aan het functioneren van onze democratie kunnen leveren, voor zover deze blijkens hun vormgeving passen binnen het vertegenwoordigend stelsel en het primaat daarvan respecteren. Het onderkent de behoefte van burgers deel te nemen aan de besluitvorming, zoals deze onder meer blijkt uit het referendum over de Europese Grondwet en uit de resultaten van het naar aanleiding van dit referendum uitgevoerde Nationaal Kiezers Onderzoek. Ook signaleert het kabinet dat er dynamiek is ontstaan in de opvattingen van of binnen politieke partijen over vormen van burgerparticipatie. Traditionele posities zijn in beweging en worden soms verlaten.

Wanneer het gehele scala aan verschijningsvormen van referenda wordt overzien, meent het kabinet in navolging van de commissie Biesheuvel dat het correctief wetgevingsreferendum in vergelijking met andere typen referenda de minste spanningen oproept met het vertegenwoordigend stelsel. Het is met dit stelsel niet onverenigbaar. Met het houden van correctieve wetgevingsreferenda wordt voorkomen dat het parlement kan worden gepasseerd en dat aan de kiezers keuzes worden voorgelegd met betrekking tot vraagstukken waarover het parlement zich niet heeft uitgesproken.

Het kabinet acht het van belang dat eventuele voorstellen voor een raadgevend correctief bindend wetgevingsreferendum zodanig zijn ingericht dat het daadwerkelijk houden van zo'n een uitzondering zal blijven. Indien de mogelijkheid om van zo'n referendum gebruik te maken al te zeer

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 309.

vereenvoudigd zou worden, zou een moment kunnen ontstaan waarop sprake is van een ontoelaatbaar gespannen verhouding met het vertegenwoordigend stelsel. Bepalend is dan de wijze waarop de voorwaarden zijn geformuleerd. Wanneer het vrijwel exclusieve primaat van het vertegenwoordigend stelsel slechts onder duidelijk omschreven en grondwettelijk vastgelegde specifieke omstandigheden en bij uitzondering wijkt voor het raadgevend correctief bindend wetgevingsreferendum, is er naar het oordeel van het kabinet minder sprake van een dergelijke spanning. Naarmate het referendum meer gestructureerd wordt en grondwettelijk verankerd, heeft het minder gevolgen voor het representatief stelsel. Wanneer de introductie van het raadgevend correctief bindend wetgevingsreferendum aan de orde komt, dan zal bij de behandeling van eventuele voorstellen daartoe tevens moeten worden bezien in hoeverre en op welke wijze cumulatie van verschillende soorten van wetgevingsreferenda kan worden uitgesloten.

Zoals het kabinet bij eerdere gelegenheden heeft betoogd, is het geen voorstander van referenda die worden geïnitieerd door de wetgever en niet door de bevolking. Het instrument van het referendum past als aanvulling op het vertegenwoordigend stelsel minder goed in handen van regering en parlement, die immers zelf deel uitmaken van dit vertegenwoordigend stelsel. Ook dient de schijn te worden vermeden dat de wetgever rechter is in eigen zaken, wanneer hij zelf per geval bepaalt of een oordeel aan de kiezers wordt gevraagd of niet. Verder zou kunnen worden betoogd dat bij referenda die worden gehouden op initiatief van de wetgever het risico van plebiscitair misbruik toeneemt, vooral als deze een ad hoc karakter dragen. In de ogen van het kabinet is dit type referenda daarom niet geschikt om de kloof tussen burger en politiek te versmallen.

Het kabinet heeft evenmin sympathie voor niet correctieve referenda, die worden gehouden voordat de besluitvorming is afgerond. De mate waarin deze reserves een rol spelen hangt samen met de in paragraaf 4 geschetste bezwaren tegen dit type van referendum en betreft dus vooral niet correctieve wetgevingsreferenda. Het kabinet sluit aan bij de argumenten contra dit type van referenda van de commissie Biesheuvel, die het hierboven in paragraaf 4.3 heeft aangehaald. In het bijzonder het feit dat dit type referendum zich niet goed lijkt te verdragen met het vertegenwoordigend stelsel, acht het kabinet van betekenis<sup>1</sup>. Ofschoon het kabinet erkent dat het referendum over de Europese Grondwet als zodanig correct is verlopen, is het minder gelukkig met de gekozen constructie. Die kwam er namelijk op neer dat eerst aan de kiezer een uitspraak werd gevraagd, waarna de wetgever moest afwegen of hij met die uitspraak zou instemmen. Hier speelt het dilemma van de twee mandaten, waarop in paragraaf 4.3 werd ingegaan.

Los van het oordeel van het kabinet over referenda als zodanig, vereist het legaliteitsbeginsel dat referenda door middel van regels nauwgezet worden gestructureerd. In de literatuur<sup>2</sup> is er wel op gewezen dat de gunstige ervaringen die in andere Europese landen met het referendum zijn opgedaan onder meer te maken hebben met de zorgvuldige regelgeving ter zake van het referendum die daar geldt. Zo is vooraf duidelijk op welke wijze, over welke onderwerpen, op wiens initiatief en volgens welke procedures er vragen aan de bevolking kunnen worden voorgelegd. Daarbij moet worden gedacht aan een duidelijke vraagstelling en vaste en inzichtelijke procedures. Daarom acht het kabinet het van belang dat de vaststelling van die onderdelen van het referendum die bepalend zijn voor de waarde van dit instrument op het juiste niveau van wetgeving plaatsvindt. Naar het oordeel van het kabinet is vermelding van de drempels in de Grondwet vanuit

<sup>1</sup> P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, deel I, tweede druk, Zwolle 1967, p. 723.

<sup>2</sup> P.C. Gilhuis, *Over de huidige mogelijkheden van het houden van referenda in het Koninkrijk der Nederlanden*, Amsterdam 1984.

constitutioneel oogpunt het meest gepast. Mutatis mutandis geldt een en ander voor de op te nemen uitzonderingen. Het kabinet verwijst in dat verband naar hetgeen is opgemerkt door de Raad van State in zijn advies van 30 augustus 1996<sup>1</sup>. Hieraan ligt de gedachte ten grondslag dat het belangrijk is dat de regelgever wiens besluiten referendabel zijn niet zelf de referendabiliteit van zijn besluiten bepaalt.

Wat betreft de hoogte van de te hanteren drempels voor raadgevende referenda acht het kabinet het van belang dat rekening wordt gehouden met het zogenaamde fenomeen van de «digitale democratie». Daarmee wordt bedoeld op het gebruik van moderne en innoverende ICT, media, marketingtechnieken, de rol van belangengroepen, gericht adverteren, etc., hetgeen het behalen van de drempels vereenvoudigt. Om het aanvullende karakter van het referendum ten opzichte van het primaat van het representatief stelsel te verzekeren acht het kabinet het wenselijk substantiële drempels te hanteren die evenwel geen prohibitief karakter moeten hebben. Voorkomen moet immers worden dat drempels contraproductief en ontmoedigend werken en dus niet bijdragen aan het gewenste herstel van vertrouwen. Het is van belang een goed evenwicht te vinden tussen enerzijds de wens van goede toegankelijkheid en anderzijds de eisen die aan betrouwbaarheid en controle moeten worden gesteld. Wat betreft de uiteindelijke stemming acht het kabinet het van belang dat waarborgen worden gehanteerd die vergelijkbaar zijn met die van de Kieswet.

Het kabinet is van oordeel dat er geen doorslaggevende redenen zijn om de autonomie van decentrale overheden met betrekking tot referenda te beperken. Daarom acht het kabinet het niet noodzakelijk dat zowel voor het centrale als voor het decentrale niveau een uniforme landelijke regeling komt te gelden. Althans, voor zover de lokale autonomie strekt. Voor niet bindende alternatieven op decentraal niveau is op zichzelf geen formeelwettelijke basis vereist en momenteel beschikken dan ook vele gemeenten over een eigen referendumverordening. Het gaat daarbij om een breed scala aan verordeningen waarin allerlei varianten voorkomen zoals referenda op initiatief van de kiezers, referenda op initiatief van bestuursorganen, mengvormen daarvan, referenda over besluiten, ontwerp-besluiten ofwel beleidsvoornemens, etc. Voor zover deze regels binnen de (grond)wettelijke kaders vallen, ziet het kabinet geen reden om afbreuk te doen aan de provinciale en gemeentelijke autonomie. De grenzen van deze autonomie en de verhouding tussen decentrale verordeningen en hogere regelgeving zijn tot uitdrukking gebracht in de artikelen 118 en 119 van de Provinciewet respectievelijk in 121 en 122 van de Gemeentewet. Hierbij wordt verwezen naar het regime zoals dat tijdens de werking van de Tijdelijke referendumwet van toepassing was. Voor zover het gaat om een referendum met bindend karakter is daarvoor – ongeacht of het om een nationaal of decentraal referendum gaat – een grondwettelijke basis vereist. Dit neemt niet weg dat het kabinet van oordeel is dat ook bij dit type referendum – mocht het ooit tot stand komen – de decentrale autonomie maximaal moet zijn.

## **7. Beoordeling initiatieven Dubbelboer/Duyvendak en Wilders**

Alvorens in te gaan op de in paragraaf 5 beschreven initiatiefvoorstellen van de leden Dubbelboer/Duyvendak en van het lid Wilders, past een procedurele opmerking. Ingevolge artikel 15a van de Wet op de Raad van State zijn beide voorstellen voor advies aan de Raad van State voorgelegd. Zolang de adviezen van de Raad nog niet openbaar zijn en de indieners nog geen schriftelijke reactie op het advies van de Raad aan de Tweede Kamer hebben gezonden, past het kabinet uiterste terughoudendheid met betrekking tot de aanhangig gemaakte voorstellen. In de eerste plaats zou het ongepast zijn als het kabinet zich vóór de Raad zou uitlaten

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1996/1997, 25 153, A, p. 6–7.



over specifieke aspecten van de initiatiefvoorstellen, waarbij de Raad zou kunnen menen niet meer in vrijheid tot zijn oordeel te kunnen komen. In de tweede plaats is het mogelijk dat de indieners naar aanleiding van het advies van de Raad besluiten tot aanpassing of zelfs tot intrekking van hun voorstellen.

Het kabinet meent dat een oordeel over specifieke aspecten van de bij de Tweede Kamer aanhangige voorstellen niet eerder opportuun is dan nadat deze door de Kamer in behandeling worden genomen. Dit houdt met betrekking tot de bespreking van deze voorstellen in deze notitie in dat het kabinet daarop in concreto nog niet kan ingaan. Het onthoudt zich op dit moment dan ook nog van een oordeel over de concrete invulling van drempels, uitzonderingsbepalingen, procedures, etc. Het kabinet beperkt zich hieronder dan ook tot enkele algemene opmerkingen ten aanzien van deze voorstellen. Voor het kabinet staat evenwel voorop dat voor de invoering van een zo ingrijpend constitutioneel instrument als het referendum een breed draagvlak in het parlement noodzakelijk is.

In de brief van 8 juli 2005 heeft het kabinet uitgesproken er niet op voorhand van overtuigd te zijn dat de vorm die de leden Dubbelboer en Duyvendak aan het referendum geven de meest geschikte is. Het kabinet is er in beginsel geen voorstander van dat de vaststelling van drempels voor nationale referenda door de Grondwetgever aan de wetgever wordt gedelegeerd, zoals in het voorstel is bepaald. Het kabinet onderkent echter dat het voorstel een bepaling bevat met betrekking tot een vereiste gekwalificeerde meerderheid. Voor het overige vertoont het voorstel grote gelijkenis met het in paragraaf 2 genoemde wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet inzake het correctief raadgevende referendum (Kamerstukken II 2002/03, 28 515).

Het initiatiefvoorstel van het lid Wilders voor een raadplegend facultatief niet bindend en niet correctief referendum over de vraag of Turkije toe kan treden tot de Europese Unie zal – los van inhoudelijke aspecten van buitenlands beleid – worden beoordeeld aan de hand van de algemene lijn die het kabinet in deze notitie heeft geschetst. Deze lijn spreekt voor zichzelf en deze heeft het kabinet ook uitgedragen bij eerdere gelegenheden waarbij de toetreding van Turkije tot de Europese Unie aan de orde kwam<sup>1</sup>. Hiermee wil het kabinet op dit moment volstaan.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,  
A. Pechtold

---

<sup>1</sup> Brief van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van 8 oktober 2004, Kamerstukken II 2004/05, 29 551, nr. 10.