

Montesquieu research papers, nummer 15

Het correctief bindend referendum



MONTESQUIEU
INSTITUUT

Montesquieu Instituut

Policy Papers

Nr. 15

d.d. 28 mei 2026

Henk-Martijn Breunese, Ruud Koole, Jelle Lammerts van Bueren, Kristof Jacobs, Joost Westerweel, Philip van Praag, Take Sipma, Paul Dekker, Hansko Broeksteeg, Tom van der Meer, Charlotte Wagenaar, Michael Hameleers, Mariken van der Velden, Ellen Droog, Luuk Eilers en Eline Huurman.

Onder redactie van het Montesquieu Instituut

Inhoudsopgave

1. Samenvatting	4
2. Inleiding	6
2.1 De parlementaire geschiedenis van het correctief bindend referendum <i>Henk-Martijn Breunese</i>	6
2.2 Verhouding correctief wetgevingsreferendum en representatieve democratie <i>Ruud Koole</i>	8
3. Ervaringen en lessen uit de referendumpraktijk	11
3.1 Het referendum internationaal vergeleken <i>Jelle Lammerts van Bueren</i>	11
3.2 Lessen uit eerdere ervaringen met nationale referenda <i>Kristof Jacobs</i>	14
3.3 Lessen uit de gemeentelijke referendumpraktijk <i>Joost Westerweel</i>	18
3.4 Het gemis van een referendumcommissie <i>Philip van Praag</i>	21
4. Wie wil een referendum?	25
4.1 Ervaren legitimiteit van het referendum <i>Take Sipma</i>	25
4.2 Veranderingen in de steun tussen opleidingsniveaus <i>Paul Dekker</i>	30
5. Juridische aspecten	33
5.1 De grondwetswijziging <i>Henk-Martijn Breunese</i>	33
5.2 Juridische overwegingen bij de uitvoeringswet <i>Hansko Broeksteeg</i>	36
5.3 De drie drempels <i>Tom van der Meer</i>	39
6. Een geïnformeerd electoraat	42
6.1 Informatievoorziening bij referenda <i>Charlotte Wagenaar</i>	42
6.2 De rol van feiten en bewijs in een gefragmenteerd informatielandschap <i>Michael Hamelers</i>	46
6.3 Agenderen, framen en referenda: mediamechanismen in de democratische rechtsstaat <i>Mariken van der Velden en Ellen Droog</i>	49
7. Slotopmerkingen en aanbevelingen <i>Luuk Eilers, Charlotte Wagenaar en Eline Hurman</i>	53
Over de auteurs	56

1. Samenvatting

De grondwetswijziging die tot de invoering van het correctief bindend referendum moet leiden, is sinds 1996 al vijfmaal ingediend en nog altijd een heet hangijzer. Opnieuw ligt het voorstel voor de tweede lezing bij de Eerste Kamer.

Het correctief bindend referendum is bedoeld als *ultimum remedium* om de wetgever te kunnen corrigeren, nadat deze een wet heeft aangenomen. Daarmee zou 'het volk' een machtig instrument worden verschaft. Het is dus van belang secuur te wegen of en hoe een correctief bindend referendum bijdraagt aan onze democratische rechtsstaat – zeker in een tijd waarin de maatschappelijke, (geo)politieke en technologische veranderingen elkaar in razendsnel tempo opvolgen. In dit paper wordt het correctief bindend referendum daarom vanuit verschillende invalshoeken belicht. De volgende punten komen hieruit naar voren:

- Hoewel er spanningen bestaan, is het correctief bindend referendum niet onverenigbaar met de representatieve democratie. Integendeel, het kan juist de onvolkomenheden van parlementaire volksvertegenwoordiging corrigeren.
- Referenda in andere Europese landen tonen aan dat er geen uniforme invulling van het instrument bestaat. Het beoogde doel van het referendum moet bepalend zijn voor de opzet ervan. Het ontwerp bepaalt vervolgens weer de effectiviteit en frequentie.
- Voorgaande niet-bindende nationale referenda wijzen uit dat onder andere adequate informatievoorziening, actieve campagnes van politieke partijen en constante evaluatie van de wet van belang zijn om het correctief bindend referendum te laten slagen.
- Het grondwetsvoorstel zwijgt over veel aspecten rond de organisatie van toekomstige, bindende referenda op lokaal niveau. De lokale referendumpraktijk leert dat het verstandig is deze bij verordening te regelen.
- De grondwetgever is niet voornemens een referendumcommissie in te stellen. Voorgaande ervaringen leren dat deze commissies waardevolle bijdragen leverden. Hoewel de Kiesraad enige bevoegdheden krijgt, blijft de invulling van veel taken voorlopig onduidelijk.
- Recent onderzoek wijst uit dat ongeveer de helft van de Nederlanders voorstander van het correctief bindend referendum is. Verschillende sociaal-demografische kenmerken hebben een significant effect op steun voor en ervaren legitimiteit van het correctief bindend referendum.
- Opleidingsniveau beïnvloedt die steun significant. Een historische analyse laat zien dat eerder vooral hogeropgeleiden voor een referendum waren, terwijl dat nu juist lageropgeleiden zijn.
- Het grondwetsvoorstel voegt een extra stap toe aan de bestaande wetgevingsprocedure. Zaken als uitzonderingen en voorfasen worden in dit voorstel al geregeld, maar veel aspecten moeten nog door de wetgever in de uitvoeringswet worden vastgelegd.
- Hoewel er over de uitvoeringswet een Hoofdlijnenbrief¹ is gepubliceerd, is daarin nog veel onzeker. Hierdoor lijkt nog een strijd om de invulling van de uitvoeringswet op komst. Daarin wordt bijvoorbeeld duidelijk hoe realistisch het opzetten van een correctief bindend referendum wordt.
- Voorgaande referenda hadden geen eenduidige logica voor de drempels in de voorbereidende fase. Voor de uitslag lijkt een uitkomstdrempel wenselijker dan een opkomstdrempel. Het is verstandig deze drempels realistisch te schalen, de principes vast te leggen in de Grondwet en de specificering in de uitvoeringswet.

¹ Kamerstukken I 2025/26, 36 468, F, [Hoofdlijnen van de uitvoeringswetgeving correctief bindend referendum](#), dit wordt hierna steeds aangeduid als Hoofdlijnenbrief.

- Voor de overheid ligt er een duidelijke taak in de informatievoorziening. Zij is verantwoordelijk voor tijdige, laagdrempelige, gebalanceerde en toegankelijke informatie, waarbij neutrale informatie en argumenten voor en tegen duidelijk worden onderscheiden.
- De opkomst van desinformatie – en de daarmee gepaard gaande delegitimering van feiten – is problematisch voor het correctief bindend referendum. De aanpak is niet eenduidig, maar zou zich moeten richten op digitale geletterdheid, duidelijke beleidskaders voor platforms en het versterken van vertrouwen in legitieme informatiebronnen.
- Ook de media spelen een belangrijke rol bij het correctief bindend referendum. Zij doen aan agenda-setting, framing en publieke opinievorming. Het electoraat zou moeten worden ondersteund met een divers 'mediadieet', om zo mediawijsheid en 'framingbewustzijn' te vergroten.

2. Inleiding

2.1 De parlementaire geschiedenis van het correctief bindend referendum

*Henk-Martijn Breunese*²

In Nederland wordt al decennia gesproken over de introductie van het correctief bindend referendum. Op dit moment wordt voor de vijfde keer een poging gedaan het correctief bindend referendum in de Grondwet te verankeren. Hieronder volgt een korte geschiedenis van het huidige grondwetsvoorstel.³

Het eerste grondwetsvoorstel is in 1996 ingediend.⁴ Het betrof een voorstel van de regering (Kok I). De eerste lezing van dat voorstel werd in 1998 met succes afgerond.⁵ Na de verkiezingen van de Tweede Kamer dat jaar volgde de tweede lezing.⁶ Die werd nog wel aangenomen door de Tweede Kamer,⁷ maar strandde in 1999 in de Eerste Kamer in het zicht van de haven, in de 'Nacht van Wiegel'.⁸

Vrij snel daarna volgde een tweede voorstel, wederom van de regering (Kok II).⁹ Ook de eerste lezing van dat voorstel werd – in 2001 – met succes afgerond.¹⁰ Na de verkiezingen van de Tweede Kamer in 2002 volgde de tweede lezing.¹¹ Die werd uiteindelijk in 2004 door de Tweede Kamer verworpen¹² en bereikte dus nooit de Eerste Kamer.

Sindsdien heeft geen enkel kabinet zich meer gewaagd aan een nieuwe poging. Vanuit de Tweede Kamer gebeurde dat wel. Al vrij snel na het sneuvelen van het tweede voorstel, maakten enkele Tweede Kamerleden (Wijnand Duyvendak van GroenLinks en Niesco Dubbelboer van de PvdA) in 2005 een initiatiefwetsvoorstel aanhangig van min of meer dezelfde strekking als de beide eerdere voorstellen.¹³ De eerste lezing van dit derde voorstel werd pas in 2014 met succes afgerond.¹⁴ Op het moment dat de tweede lezing zou moeten starten (na de verkiezingen van 2017) was de liefde voor het referendum behoorlijk bekoeld bij de partijen in de Tweede Kamer die aan de wieg hadden gestaan van dit voorstel. Zij trokken hun handen ervan af en weigerden de tweede lezing van het voorstel in procedure te brengen. Ronald van Raak (SP) was uiteindelijk bereid om het stokje over te nemen,¹⁵ maar dat mocht niet baten: in november 2017 werd het voorstel door de Tweede Kamer verworpen.¹⁶

Nadat in het advies van de staatscommissie parlementair stelsel in december 2018 werd gepleit voor de invoering van het correctief bindend referendum,¹⁷ waagde Tweede Kamerlid Van Raak zich aan poging nummer vier. Het nieuwe initiatiefwetsvoorstel werd in januari 2019 bij de Tweede Kamer aanhangig

² Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

³ Deze tekst is grotendeels ontleend aan Breunese, 2025.

⁴ *Kamerstukken II* 1996/97, 25153, nr. 2.

⁵ *Stb.* 1998, 137.

⁶ *Kamerstukken II* 1997/98, 26156, nr. 2.

⁷ *Handelingen II* 1998/99, nr. 51, 3370.

⁸ *Handelingen I* 1998/99, nr. 30, 1387-1407.

⁹ *Kamerstukken II* 1999/2000, 27033, nr. 2.

¹⁰ *Stb.* 2001, 585.

¹¹ *Kamerstukken II* 2001/02, 28515, nr. 2.

¹² *Handelingen II* 2003/04, nr. 89, 5704.

¹³ *Kamerstukken II* 2004/05, 30174, nr. 2.

¹⁴ *Stb.* 2014, 355.

¹⁵ *Kamerstukken II* 2016/17, 34724, nr. 2.

¹⁶ *Handelingen II* 2017/18, nr. 26, item 15.

¹⁷ Staatscommissie parlementair stelsel 2018, par. 5.2.

gemaakt.¹⁸ In 2021 werd de eerste lezing met succes afgerond. Na de verkiezingen van de Tweede Kamer dat jaar volgde de tweede lezing. Het grondwetsvoorstel werd nog gesplitst in twee afzonderlijke voorstellen (één over het referendum op nationaal niveau en één over het referendum op decentraal niveau) – een unicum in onze parlementaire geschiedenis – maar dat mocht niet baten. Beide voorstellen werden in juli 2022 door de Tweede Kamer verworpen.¹⁹

Nog op dezelfde dag maakte Tweede Kamerlid Van Raak het voorstel in vrijwel ongewijzigde vorm opnieuw aanhangig bij de Tweede Kamer.²⁰ Die gang van zaken deed weliswaar bij de Afdeling advisering van de Raad van State de wenkbrauwen fronsen,²¹ maar de eerste lezing van dit inmiddels vijfde voorstel werd wel met succes afgerond in oktober 2023.²² Na de daaropvolgende Kamerverkiezingen werd de tweede lezing van dit grondwetsvoorstel gestart (door de Tweede Kamerleden Lilian Marijnissen en Nicole Temmink van de SP).²³ De Tweede Kamer nam dit voorstel in januari 2025 aan.²⁴

Op het moment van schrijven is de schriftelijke fase van de behandeling in de Eerste Kamer nog bezig. Op 25 maart 2025 bracht de commissie voor Binnenlandse Zaken haar verslag uit, waarin vragen zijn gesteld aan zowel de initiatiefnemer (dat was inmiddels het Tweede Kamerlid Michiel van Nispen van de SP) als aan het kabinet.²⁵ De initiatiefnemer heeft zijn nota naar aanleiding van het verslag op 22 april 2025 naar de Eerste Kamer gestuurd²⁶ en de vragen aan het kabinet zijn op 21 mei 2025 beantwoord.²⁷ Op 8 juli 2025 heeft de commissie voor Binnenlandse Zaken een tweede verslag uitgebracht.²⁸ De daarin aan de regering gestelde vragen zijn inmiddels beantwoord.²⁹ Na de verkiezingen van oktober 2025 verliet Van Nispen de Tweede Kamer en raakte het wetsvoorstel dus 'verweesd'. Sindsdien heeft zich ook nog geen nieuwe initiatiefnemer gemeld. De behandeling van het wetsvoorstel ligt op dit moment stil. De commissie voor Binnenlandse Zaken van de Eerste Kamer heeft namelijk besloten om de behandeling van het wetsvoorstel pas weer op te pakken als de Tweede Kamer een nieuwe initiatiefnemer heeft aangewezen.³⁰ Die zal dan natuurlijk ook eerst nog de nota naar aanleiding van het tweede verslag moeten uitbrengen.

Literatuur

Henk-Martijn B. Breunese, 'Vijf keer is scheepsrecht? De invoering van het bindend correctief wetgevingsreferendum in Nederland', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* (16)3 (2025), 217-219.

¹⁸ *Stb.* 2021, 58.

¹⁹ *Handelingen II* 2021/22, nr. 100, item 7 (herdruk).

²⁰ *Kamerstukken II* 2021/22, 36160, nr. 2.

²¹ *Kamerstukken II* 2022/23, 36160, nr. 4.

²² *Stb.* 2023, 360.

²³ *Kamerstukken II* 2023/24, 36468, nr. 2.

²⁴ *Handelingen II* 2024/25, nr. 43, item 16.

²⁵ *Kamerstukken II* 2024/25, 36468, A.

²⁶ *Kamerstukken II* 2024/25, 36468, B.

²⁷ *Kamerstukken II* 2024/25, 36468, C.

²⁸ *Kamerstukken II* 2024/25, 36468, D.

²⁹ *Kamerstukken II* 2024/25, 36468, E.

³⁰ Zie [Korte aantekeningen vergadering commissie Binnenlandse Zaken \(BIZA\) van 28 oktober 2025 - Eerste Kamer der Staten-Generaal](#).

2.2 Verhouding correctief wetgevingsreferendum en representatieve democratie

Ruud Koole

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

Referendum en democratische rechtsstaat

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

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

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

Onvolkomenheden van de representatieve democratie

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

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

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

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

³³ Rosanvallon, 2011, 2.

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

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

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

Correctief bindend referendum als *ultimum remedium*

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

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

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

³⁴ Ostrogorski, 1903.

³⁵ Staatscommissie parlementair stelsel, 2018, 139.

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

Literatuur

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

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

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

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

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

3. Ervaringen en lessen uit de referendumpraktijk

3.1 Het referendum internationaal vergeleken

Jelle Lammerts van Bueren

Hoewel in veel Europese democratieën de mogelijkheid bestaat een referendum te organiseren, bestaat er grote variatie in het ontwerp ervan (zie Tabel 1 onderaan deze bijdrage). Om te voorkomen dat het referendum wordt gezien als een vaststaande procedure die al dan niet kan worden ingevoerd in het democratisch bestel, is het dan ook belangrijk deze verschillende toepassingen van directe democratie met elkaar te vergelijken. Beleidsmakers en volksvertegenwoordigers kunnen namelijk grote invloed uitoefenen op de spelregels van het referendum. Juist die bepalen vaak wat het referendum als institutionele vernieuwing wel en niet oplevert.

Initiatief, voorwaarden en uitzonderingen

Een eerste belangrijke vergelijking heeft betrekking op het initiatiefrecht van een referendum: wie mag het referendum aanvragen en hoe moeilijk is dat? Ruwweg bestaan er twee opties. Allereerst biedt een aantal Europese landen haar politieke vertegenwoordigers de mogelijkheid een referendum aan te vragen. In Denemarken geldt dat bijvoorbeeld voor een derde van de volksvertegenwoordiging, in Griekenland voor de president met steun van 60% van het parlement en in het Verenigd Koninkrijk voor de meerderheid van het parlement. Daarnaast bestaat in sommige landen de mogelijkheid voor burgers om een referendum voor te stellen. Naast dat in Frankrijk de president een referendum kan uitroepen, kunnen burgers en parlementariërs bijvoorbeeld ook samen een referendum aanvragen. En in Italië kan niet alleen de premier, maar ook een door burgers opgezet initiatiefcomité een referendumvoorstel aandragen.

Ook de voorwaarden voor wanneer zo'n burgerinitiatief daadwerkelijk wordt omgezet in een referendum verschillen sterk per land. In Italië zijn voor een *referendum abrogativo*, waarmee een al aangenomen wet kan worden gewijzigd, bijvoorbeeld 500.000 handtekeningen nodig. Een betrekkelijk laag aantal, waardoor het aantal georganiseerde referenda hoog ligt. In Zwitserland ligt die drempel op 50.000 handtekeningen met wederom een significant aantal referenda tot gevolg. Voor een Frans *référéndum d'initiative partagée* ligt dat echter heel anders. Hier verlangt de Constitutionele Raad de steun van maar liefst een vijfde van het parlement en een tiende van alle Franse kiezers. Ook houdt de Raad een veto in handen. Deze voorwaarden maken dat de Franse burgers er nog nooit in zijn geslaagd om daadwerkelijk zelf een referendum te organiseren, zelfs niet over de zo gehate pensioenleeftijdverhoging van president Emmanuel Macron.³⁷

Tot slot zijn in het buitenland sommige onderwerpen voor burgers uitgesloten van referenda. In Italië kunnen burgers bijvoorbeeld geen referendum aanvragen over belastingen, de begroting, amnestie en internationale verdragen. Een door burgers geïnitieerd referendum over het Italiaanse lidmaatschap van de EU of de NAVO is daarmee uitgesloten. In Denemarken is de regering daarentegen juist verplicht een EU-verdrag aan de bevolking voor te leggen. Zo stemde 50,7% van de stemmers in 1992 tegen het oorspronkelijke Verdrag van Maastricht, wat de Deense *opt-outs* (uitzonderingen op de Europese regels) tot gevolg had, en keerde de bevolking zich in 2000 tegen het regeringsstandpunt om de Kroon te vervangen door de Euro. Zeer recent, na de Russische invasie van Oekraïne in 2022, stemde een

³⁷ Vie publique, 'Référéndum d'initiative partagée sur les retraites: le Conseil constitutionnel rejette une nouvelle proposition de loi', 3 mei 2023, <https://www.vie-publique.fr/en-bref/288693-referendum-sur-les-retraites-le-non-au-rip-du-conseil-constitutionnel>.

tweederdemeerderheid overigens juist voor het afschaffen van de *opt-out* op het gebied van veiligheid en defensie.³⁸

Gevolgen en geldigheid

Een tweede internationale vergelijking kan gemaakt worden wat betreft de gevolgen van het referendum: hoe ziet een referendum er in de praktijk uit en wat gebeurt er met het resultaat. De uitkomst van een referendum heeft namelijk niet overal dezelfde gevolgen. Allereerst is er een beperkt aantal landen waar de (theoretische) mogelijkheid van een niet-bindend referendum bestaat. Zo was het eerste nationale referendum in het Verenigd Koninkrijk, in 1975 over het lidmaatschap van de Europese Gemeenschap, niet-bindend om het uitgangspunt van de parlementaire soevereiniteit niet te schaden. In de meeste landen zijn referenda overigens wel bindend, maar soms gelden er wel drempels.³⁹ Hierachter gaat het idee schuil dat het geen zin heeft om de 'wil van het volk' door te voeren als de bevolking niet eens komt opdagen voor het referendum. Tegelijkertijd leidt een dergelijke opkomstdrempel van 50% in Italië al sinds de jaren negentig tot een vreemde situatie. Politieke partijen die een referendumvoorstel niet steunen, roepen hun kiezers op maar gewoon niet te komen stemmen. In 2025 haalde een voorstel om de inburgering van migranten te versoepelen bijvoorbeeld 87,6% van de stemmen, maar de opkomst bleef steken op 29,8%. Premier Giorgia Meloni had zelf aangegeven niet naar de stembus te gaan.⁴⁰

Het doel achter referenda

De verschillende soorten referenda in Europese landen laten zien dat er geen *one size fits all* is. Het is een middel dat met grote zorgvuldigheid moet worden aangepast aan en ingepast binnen de omstandigheden van de al bestaande nationale democratie. Of en hoe het referendum binnen die democratie kan worden ingepast hangt sterk samen met het precieze doel dat men voor referenda in gedachten heeft. Gaat het erom dat burgers problemen kunnen agenderen, dat het parlement de bevolking om advies kan vragen of vindt de politiek het belangrijk om burgers over bepaalde thema's *altijd* te raadplegen? Pas als dit helder in beeld is, kunnen keuzes worden gemaakt over of referenda bijvoorbeeld verplicht of facultatief zijn en of er een opkomstdrempel moet komen. Door die knopen door te hakken zullen beleidsmakers in belangrijke mate bepalen hoe het referendum er in de praktijk uit zal zien.

Literatuur

Michael Gallagher en Pier Vincenzo Uleri, *The Referendum Experience in Europe* (Londen 1996).

Julie Smith, *The Palgrave Handbook of European Referendums* (Londen 2021).

Laurence Morel en Matt Qvortrup, *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy* (Oxfordshire 2018).

³⁸ The Guardian, 'Denmark votes overwhelmingly to join EU's common defence policy', 2 juni 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/jun/01/denmark-votes-on-joining-eus-common-defence-policy>.

³⁹ Over de drempels bij het grondwetsvoorstel in Nederland meer in hoofdstuk 5.

⁴⁰ Financial Times, 'Italy's citizenship referendum fails after voters heed Giorgia Meloni call for boycott', 9 juni 2025, <https://www.ft.com/content/434eadd2-21bc-4ca2-9b04-a246fc229d6b?syn-25a6b1a6=1>.

Tabel 1. Enige Europese voorbeelden op nationaal niveau*

Land	Politiek/burgers	Verplicht/facultatief	Formele eisen	Bindend/niet-bindend	Drempel
België	Geen referenda	-	-	-	-
Denemarken	Politiek	Verplicht	Grondwetswijzigingen (bepaalde onderwerpen, zoals soevereiniteit, stemleeftijd)	Bindend	Uitkomst: 40%
	Politiek	Facultatief	33% parlement	Bindend	-
	Politiek	Facultatief	Parlement wil advies	Niet-bindend	-
Frankrijk	Politiek	Facultatief	Presidentieel oordeel	Bindend	-
	Burgers + politiek	Facultatief	10% burgers + 20% parlement	Bindend	-
Ierland	Politiek	Verplicht	Grondwetswijzigingen	Bindend	-
	Politiek	Facultatief	Presidentieel oordeel (na petitie parlement)	Bindend	-
Italië	Politiek	Facultatief	Grondwetswijziging	Bindend	-
	Burgers	Facultatief	500.000 burgers	Bindend	Opkomst: 50%
Polen	Politiek	Facultatief	Meerderheid Sejm of presidentieel oordeel (met steun meerderheid Senaat)	Bindend	Opkomst: 50%
Verenigd Koninkrijk	Politiek	Facultatief	Meerderheid parlement	Niet-bindend	-
Zwitserland	Politiek	Verplicht	Grondwetswijzigingen	Bindend	-
	Burgers (initiatief)	Facultatief	100.000 burgers	Bindend	-
	Burgers + politiek (wet stoppen)	Facultatief	50.000 burgers	Bindend	-
(Nederland, 2015-2018)	Burgers	Facultatief	300.000 burgers	Niet-bindend	Opkomst: 30%

*In oranje, zoals het referendum in Nederland nu besproken wordt: door burgers geïnitieerd, facultatief, met een handtekeningactie en met bindende uitkomst. Italië is daarvan het enige land dat een opkomstdrempel kent. Frankrijk is het enige land waarin de voorwaarden zo streng zijn dat een burgerinitiatief er nog nooit doorheen kwam. Zwitserland kent een relatief lage initiatiefdrempel en geen opkomstdrempel.

3.2 Lessen uit eerdere ervaringen met nationale referenda

Kristof Jacobs

Hoewel de invoering van het correctief bindend referendum een Sisyfusbeproeving lijkt,⁴¹ hebben we in Nederland al ervaring opgedaan met referenda. In de periode van 1 januari 2002 tot 1 januari 2005 was de Tijdelijke Referendumwet van kracht, op 1 juni 2005 werd via ad-hocwetgeving een nationaal adviserend referendum over de Europese Grondwet gehouden en van juli 2015 tot juli 2018 was het mogelijk om adviserende referenda af te dwingen met behulp van handtekeningen. Sinds het begin van de 21e eeuw zijn er in totaal drie nationale (adviserende) referenda gehouden (zie Tabel 2).

In deze bijdrage komen drie belangrijke lessen die uit deze referenda zijn te trekken aan bod. De eerste les betreft de rol van kiezers, de tweede de rol van politieke partijen en de derde de rol van wetgeving.

Tabel 2. Overzicht met opkomst en uitslag van de drie nationale referenda in de 21e eeuw

	<i>Opkomst</i>	Voor	Tegen
Referendum Europese Grondwet	63%	38%	62%
Oekraïne-referendum	32%	38%	61%*
Wiv-referendum	52%	47%	49%**

* Afgerond stemde 1% blanco ** Afgerond stemde 4% blanco

Kiezers

De drie nationale referenda die sinds de start van de 21e eeuw in Nederland zijn gehouden, werden grondig onderzocht middels kiezersonderzoek. Dit leverde waardevolle inzichten op over hoe kiezers een referendum beleven en gebruiken en waar de behoeftes en wensen van kiezers liggen. Ook werden daarmee een aantal mythes ontkracht. Zo is een referendumstem niet automatisch een tegenstem en is het ook niet zo dat praktisch opgeleiden vaker gaan stemmen in een referendum.⁴²

Kiezers willen graag een stem over het referendumonderwerp uitbrengen, zo lijkt het. Of zij daarin slagen is een andere vraag. Uit de drie kiezersonderzoeken bleek dat veel kiezers telkens het gevoel hadden dat er te weinig informatie beschikbaar was. Ook waren er bij veel kiezers zorgen over de betrouwbaarheid van de beschikbare informatie. Zowel bij het Oekraïne- als het Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (hierna Wiv)-referendum was het percentage kiezers dat aangaf de informatie onbetrouwbaar te vinden (beduidend) hoger dan het percentage dat deze betrouwbaar vond.⁴³

Hoewel het voor de opkomst en kostenbeperking zinvol is om referenda zoveel mogelijk te laten samenvallen met andere verkiezingen, bestaat hiermee ook het risico dat het referendum ondergesneeuwd raakt door de verkiezingen waarmee het samenvalt, omdat daar dan de meeste media-aandacht naar gaat. Een adequate informatievoorziening is dus cruciaal.

Les 1: *Zorg voor voldoende voorziening van betrouwbare informatie.*

⁴¹ Zie deelhoofdstuk 2.1 voor de geschiedenis van het grondwetsvoorstel.

⁴² In hoofdstuk 4 van dit paper wordt uitgebreid ingegaan op wie referenda willen en om welke reden.

⁴³ Zie Jacobs (ed.), 2016 en 2018.

Dit is iets dat tijd kost, mede omdat het voor kiezers zelf ook even zoeken zal zijn waar ze dergelijke informatie kunnen vinden. Het punt dat informatievoorziening belangrijk is, staat min of meer op de radar van de regering, zo blijkt uit de Hoofdpijnenbrief: "Hoewel de overheid geen standpunten zal presenteren, wordt betrouwbare basisinformatie gegarandeerd om het publieke debat te versterken."⁴⁴ Het is de vraag hoe ze deze basisinformatie willen samenstellen. De klassieke informatiecampagne bij de eerdere referenda was onvoldoende.⁴⁵ Ook valt het te betwijfelen of meer wantrouwende kiezers hiermee geholpen zijn: zij kijken sceptisch naar informatie vanuit de overheid.

Daarnaast wordt er op verschillende plekken buiten Nederland geëxperimenteerd met democratische innovaties om de informatievoorziening te verbeteren. Een beloftevolle innovatie is bijvoorbeeld een 'slimme vorm' van informatievoorziening, waarbij een gelote groep burgers de argumenten pro en contra van politici en experts weegt en op een rijtje zet in een informatiebrochure die aan alle kiezers wordt gestuurd.⁴⁶

Politieke partijen

Politieke partijen voerden relatief actief campagne bij het referendum over de Europese Grondwet. Tijdens de campagnes voor het Oekraïne- en het Wiv-referendum bleven zij vrij onzichtbaar.⁴⁷ Politieke partijen beargumenteerden toen dat het voeren van campagne de verantwoordelijkheid was van 'het middenveld' en 'de samenleving'. Zo voerden VVD, CDA en ChristenUnie geen campagne.⁴⁸ Dit zorgde er echter voor dat veel kiezers het gevoel hadden dat zij te weinig informatie hadden om een geïnformeerde stem uit te brengen. Vandaar les 2:

Les 2: Zowel politieke partijen als de samenleving zelf dienen campagne te voeren.

'Party cues', oftewel de signalen die politieke partijen afgeven in de vorm van stemadviezen en de informatie die zij verstrekken, zijn belangrijk voor kiezers om een positie te kunnen bepalen.⁴⁹ De 'samenleving' kan de rol van politici wel overnemen als het gaat om het mobiliseren van mensen om handtekeningen te verzamelen, maar niet als het gaat om het voorzien in informatie tijdens de campagne. Dat betekent overigens niet dat kiezers slaafs hun voorkeurspartij volgen, maar wel dat deze signalen hen helpen in de eerste oriënterende fase. Naarmate de campagne vordert, spelen factoren en argumenten die betrekking hebben op het specifieke referendumonderwerp een grotere rol.⁵⁰

Referendumwetgeving

In 2018 werd Nederland het eerste democratische land sinds de Tweede Wereldoorlog dat zijn referendumwetgeving volledig afschafte. De argumenten die daarvoor werden gegeven, waren weinig overtuigend en hadden net zo goed kunnen worden geadresseerd met een relatief eenvoudige wijziging van de wet, zonder deze volledig af te schaffen.⁵¹ Opmerkelijk was bovendien dat Nederland juist bezig was te leren hoe een referendum effectief kan worden ingezet, en het Wiv-referendum illustreerde dat een referendum zinvol gebruikt kan worden. De Wet raadgevend referendum (hierna Wrr) bevatte wel

⁴⁴ Hoofdpijnenbrief, 2.

⁴⁵ Zie Jacobs (ed.), 2016 en 2018.

⁴⁶ Participedia, 2026; Zie deelhoofdstuk 6.1 voor een bespreking van deze en andere manieren van informatievoorziening.

⁴⁷ Aarts en Van der Kolk, 2006, 246; Jacobs (ed.), 2016 en 2018.

⁴⁸ NOS, 2016.

⁴⁹ Jacobs, 2018.

⁵⁰ Idem., 494.

⁵¹ Van der Meer et al., 2022.

degelijk weeffouten; de belangrijkste was de opkomstdrempel, maar deze waren oplosbaar. Dit brengt me bij de derde les:

Les 3: Geef het de tijd: houd ruimte voor het evalueren en verfijnen van de referendumwetgeving.

Deze les bestaat uit een maatschappelijk en een institutioneel deel. Inzake het maatschappelijke deel: geef politici en kiezers de ruimte om te leren en het referendum in de vingers te krijgen. Trek dus niet te snel verstrekkende conclusies.

Wat betreft het institutionele deel: bouw ruimte in om te leren en de wet waar nodig aan te passen. Hier lijkt het kabinet, zo blijkt uit een brief van de minister van BZK over het voorliggende voorstel, ruimte te bieden voor evaluatie en aanpassing van de wet na enkele ervaringen.⁵² Les 3 impliceert ook dat het zinvol is om niet alleen na elk gehouden referendum een evaluatie uit te voeren, zoals gebruikelijk is, maar ook tussentijds het proces te evalueren. Daarin kunnen namelijk onvoorziene knelpunten sluipen die de rest van het proces frustreren, waardoor de referendumwetgeving haar doel voorbijschiet. Klassieke evaluaties kunnen hierbij helpen, maar dit kan bijvoorbeeld ook door middel van een burgerberaad over de referendumwetgeving.

Een holistische blik op referendumgebruik

Kortom: hoewel de referendumdiscussie op een Sisyfusbeproeving lijkt, hebben we in Nederland wel degelijk relevante ervaringen opgedaan die bruikbare lessen opleveren voor eventuele toekomstige wetgeving. Samenvattend is het daarbij belangrijk om op een holistische wijze naar referendumwetgeving te kijken, met niet alleen aandacht voor de wet zelf, maar ook hoe kiezers en partijen deze gebruiken. Alleen zo kan het potentieel van referenda het beste benut worden.

Literatuur

Kees Aarts en Henk van der Kolk, 'Understanding the Dutch "No": The Euro, the East, and the Elite', *PS: political science & politics* 39(2) (2006), 243-246.

Frank Hendriks en Charlotte C.L. Wagenaar, 'The deliberative referendum: An idea whose time has come?', *Administration & Society* 55(3) (2023), 569-590.

Kristof T.E. Jacobs (ed.), *Nationaal referendumonderzoek 2016* (2016), <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/2016/11/01/het-oekraïne-referendum>.

Kristof T.E. Jacobs (ed.), *Nationaal referendumonderzoek 2018* (2018), <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/2018/12/10/het-wiv-referendum>.

Kristof T.E. Jacobs, 'Referendums in times of discontent: The Dutch 2016 referendum in a comparative perspective', *Acta Politica* 53(4) (2018), 489-495.

NOS, 'Campagne voor Oekraïne-referendum komt op gang' (2016), <https://nos.nl/artikel/2092351-campagne-voor-oekraïne-referendum-komt-op-gang>.

Participedia, *Citizens' Initiative Review* (2026) <https://participedia.net/method/citizens-initiative-review>. Geraadpleegd op 4 mei 2026.

Matt Qvortrup, *A comparative study of referendums: Government by the people* (Manchester 2005).

⁵² Kamerstukken I 2025/26, 36468, E, 1.

Tom W.G. van der Meer, Charlotte C.L. Wagenaar en Kristof T.E. Jacobs, 'The rise and fall of the Dutch referendum law (2015–2018): initiation, use, and abolition of the corrective, citizen-initiated, and non-binding referendum', *Acta Politica* 57(1) (2022), 96-116.

3.3 Lessen uit de gemeentelijke referendumpraktijk

Joost Westerweel⁵³

Het grondwetsvoorstel tot invoering van het correctief bindend referendum regelt invoering van dit type referendum niet alleen op nationaal niveau, maar ook op het niveau van de provincies, gemeenten en waterschappen. Althans, het grondwetsvoorstel geeft de mogelijkheid daartoe. In deze bijdrage worden in grote lijnen enkele lessen benoemd die we van de referendumpraktijk op decentraal niveau kunnen leren. Eerst worden het huidige wettelijke kader en de eventuele wijzigingen daarop door het aanhangige grondwetsvoorstel besproken.

Het wettelijk kader

In het grondwetsvoorstel wordt in art. 128a, eerste lid, gesteld dat bij verordening kan worden bepaald dat besluiten van Provinciale Staten of de gemeenteraad aan een beslissend referendum kunnen worden onderworpen. Art. 133a regelt hetzelfde, maar dan voor besluiten van besturen van waterschappen. Beide artikelen zijn facultatief geformuleerd en het is dus niet gezegd dat het correctief bindend referendum in alle provincies, gemeenten en waterschappen tot het democratisch instrumentarium gaat behoren. Als het grondwetsvoorstel de eindstreep haalt, dan zou dat een wezenlijke verandering betekenen van de provinciale en gemeentelijke democratie. Tegelijkertijd is het referenduminstrument verre van onbekend voor met name gemeenten. Al decennialang is er namelijk sprake van een vrij levendige, zij het voor wat betreft de onderwerpen ook een beetje een eenzijdige, niet-bindende referendumpraktijk. Levendig omdat er elk jaar gemeentelijke niet-bindende referenda worden georganiseerd. Eenzijdig omdat het overgrote deel van deze gehouden referenda gaat over herindelingskwesties.⁵⁴ Overigens gaan lokale referenda recentelijk juist minder over deze kwesties.

Op dit moment berusten gemeentelijke referendumverordeningen op hun autonome verordenende bevoegdheid, die terug te voeren is op hun open huishouding (art. 124, eerste lid, Gw).⁵⁵ Deze verordeningen mogen uiteraard niet in strijd zijn met hoger recht. Concreet betekent dat bijvoorbeeld dat referenda op dit moment niet bindend mogen zijn. Dat zou namelijk strijd opleveren met artt. 127 en 147 Gw en art. 149 Gemw, waarin staat dat het de gemeenteraad is die de verordeningen vaststelt.⁵⁶ Voor niet-correctieve bindende referenda geldt verder dat hieraan ook het lastverbod voor raadsleden in de weg staat, vastgelegd in art. 129, zesde lid, Gw en art. 27 Gemw. Immers, wanneer raadsleden nog over een conceptbesluit moeten stemmen mogen zij geen bindende instructies aannemen, ook niet van het referendumelectoraat. Op deze buitengrenzen na, zijn gemeenteraden geheel vrij om zelf invulling te geven aan hun referendumverordeningen. In de praktijk is van deze vrijheid op veel onderdelen gebruik gemaakt.⁵⁷ Deze praktijk blijft ongemoeid wanneer het grondwetsvoorstel in werking zou treden. Het onderwerp dat in dat voorstel geregeld wordt, is immers anders. Referendumverordeningen op basis van het nieuwe art. 128a Gw zien op bindende referenda terwijl alle huidige referendumverordeningen zien op niet-bindende referenda. Deze verordeningen kunnen naast elkaar blijven bestaan, al is het wel de vraag wat de meerwaarde zou zijn van een niet-bindend referendum als er ook de mogelijkheid is om een bindend referendum te houden.

Als gemeenteraden ervoor kiezen om een bindende variant mogelijk te maken dan schrijft de Grondwet slechts zeer minimaal voor wat zij nog moeten regelen. Het grondwetsvoorstel zelf bepaalt dat bindende

⁵³ Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

⁵⁴ Van der Krieken, 2015.

⁵⁵ Hierna zal ik voor het gemak steeds schrijven over gemeenten en gemeenteraden, maar alles wat hierna volgt geldt ook voor provincies en waterschappen, zij het uiteraard op grond van andere wetsartikelen.

⁵⁶ Broeksteeg en Van der Krieken, 2017, 166; zie ook Westerweel en Van Tienen, 2017a, 189-192.

⁵⁷ Westerweel en Van Tienen 2017b.

referenda mogen worden gehouden over *besluiten* van *gemeenteraden* en wat het *rechtsgevolg* is van een geldige uitspraak van de kiezers, namelijk dat het besluit van rechtswege vervalt. Aanvullend bepaalt het grondwetsvoorstel dat gemeenteraden moeten regelen welke besluiten referendabel zijn en hoeveel kiezers een wens moeten uiten om een referendum te houden. Voor wat betreft dat laatste zijn gemeenten niet alleen vrij om de hoogte van de drempel(s) te bepalen, maar ook of zij werken met een inleidend en definitief verzoek of alleen met een definitief verzoek. In de praktijk wordt meestal gekozen voor een tweetrapsraket waarbij de drempel voor het inleidend verzoek uiteraard lager ligt dan voor het definitieve verzoek. Voor wat betreft het aanmerken van besluiten die referendabel zijn, is het in de praktijk gebruikelijk om te werken met een lijst van onderwerpen waarover géén referendum kan worden gehouden.

De referendumpraktijk

Over alle andere aspecten die spelen bij het organiseren van een referendum zwijgt het grondwetsvoorstel. Uit de referendumpraktijk van de afgelopen decennia blijkt dat het verstandig is verschillende andere zaken ook bij verordening te regelen. Wanneer op voorhand zaken geregeld zijn, hoeft de gemeenteraad daar niet meer over te discussiëren op het politiek gevoelige moment dat duidelijk is dat er een referendum gaat komen.

Het eerste te regelen aspect is de termijn waarbinnen een referendum gehouden moet worden als blijkt dat er voldoende steun voor is. De datum moet enerzijds niet te ver in de toekomst liggen. Dan bestaat er een kans dat de kwestie niet meer actueel is tegen de tijd dat het referendum gehouden wordt. Ook blijft er dan lange tijd onduidelijkheid bestaan over de status van het besluit van de gemeenteraad dat aan het referendum onderworpen wordt. Anderzijds moet het referendum niet te snel gehouden worden. Er is tijd nodig voor de gemeente om het referendum zorgvuldig te organiseren en om bijvoorbeeld objectieve informatie te verstrekken en voor- en tegenstanders hebben tijd nodig om een campagne op te zetten.

Ten tweede is het verstandig om iets te regelen over financiële bijdragen vanuit de gemeente aan campagnes. Ten derde zou de verordening wat moeten bepalen over de wijze waarop vanuit de gemeente voorlichting wordt gegeven. Sommige gemeenten kiezen ervoor om slechts feitelijke informatie te verschaffen over het referendumproces zelf, anderen geven ook informatie over het besluit dat voorligt ter beoordeling.⁵⁸

Ten vierde kan in verordeningen het bestaan en de taak en inrichting van een referendumcommissie worden geregeld.⁵⁹

Ten slotte is het, zoals Kristof Jacobs in het vorige hoofdstuk al aangaf, voor de partijen in gemeenteraden verstandig om na te denken en eventueel afspraken te maken over de rol die zij spelen bij een referendumcampagne. Partijen zijn net zo goed onderdeel van het maatschappelijk debat als bijvoorbeeld de groep burgers die het referendumverzoek gestart is en zouden dus ook gewoon aan dat debat deel moeten nemen. Dat partijen in aanloop naar het referendum een belangrijke rol hebben, vloeit ook voort uit het feit dat het een besluit is van de gemeenteraad, oftewel een meerderheid van de partijen, waarover gestemd gaat worden. Zij moeten dat besluit kunnen verdedigen. Als zij dat niet doen, kan een debat al snel onevenwichtig worden.

Mocht het grondwetsvoorstel tot wet verheven worden, dan zal het correctief bindend referendum op alle bestuurslagen eerst nog nader uitgewerkt moeten worden. Gemeenteraden, Provinciale Staten,

⁵⁸ Meer over informatievoorziening en subsidieverlening daarvoor in hoofdstuk 6.1.

⁵⁹ Mogelijke taken van zo'n referendumcommissie worden door Philip van Praag besproken in hoofdstuk 3.4 van dit paper.

waterschapsbesturen én de nationale wetgever zouden er goed aan doen lessen te trekken uit de bestaande praktijk rondom niet-bindende referenda. Het rechtsgevolg van een uitspraak is bij de bindende variant uiteraard anders, maar verder spelen exact dezelfde vragen.

Literatuur

Hansko J.L.W. Broeksteeg en Koen H.J. van der Krieken, 'Lokale referenda in Nederland: gemeenten als leerschool voor staatkundige vernieuwing', *Rechtsgeleerd Magazijn THEMIS* 178(4) (2017), 162-172.

Koen H.J. van der Krieken, *Het lokale referendum in Nederland: een verkenning van de lokale referendumpraktijk in Nederland en scenario's voor de toekomst* (Tilburg 2015).

Joost Westerweel en Frank J.H. van Tienen, 'Experimenteeruimte bij gemeentelijke referenda: verschil moet er zijn?', in *Constitutionele mogelijkheden en beperkingen voor experimenteel handelen en experimentele wetgeving* (bundel staatsrechtconferentie 2016) (2017a), 177-192.

Joost Westerweel en Frank J.H. van Tienen, 'Het gemeentelijk referendum in de praktijk. Spanningen van directe democratie in een representatief stelsel', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 8(3) (2017b), 188-209.

3.4 Het gemis van een referendumcommissie

Philip van Praag

Sinds de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 is er op lokaal niveau een groot aantal referenda gehouden. De inzet was om met referenda de afstand tussen burgers en politici te verkleinen en zo bij te dragen aan het vertrouwen in de lokale politiek. Al snel bleek dat de lokale politiek een dubbelrol heeft bij het referendum: enerzijds verantwoordelijk voor de organisatie en het goede verloop, anderzijds belanghebbend bij de uitslag (zeker als het referendum de kiezers vraagt een oordeel uit te spreken over een omstreden voorstel van het college van burgemeesters en wethouders).⁶⁰ Deze dubbelrol zou juist het wantrouwen van burgers jegens de lokale overheid kunnen stimuleren. Daarom zijn onafhankelijke referendumcommissies ontstaan die het referendumproces begeleiden en de scheiding tussen taken waarborgen.

In de recente Hoofdlijnenbrief wordt deze gedachtegang niet gevolgd. De minister stelt dat er geen referendumcommissie hoeft te worden ingesteld, aangezien de taken die men in de uitvoeringswet wil opnemen door andere organen kunnen worden uitgevoerd.⁶¹ In deze bijdrage wordt kort nagegaan welke taken lokale referendumcommissies vervullen bij referenda die een correctief karakter hebben en hoe zich dat verhoudt tot de opvattingen in de Hoofdlijnenbrief.

Op basis van de praktijk van de afgelopen decennia zijn een zevental taken van referendumcommissies te onderkennen, waarbij geldt dat het aantal taken verschilt per commissie:

1. Adviseren over de toelaatbaarheid van het onderwerp,
2. Adviseren over de vraagstelling en datum van het referendum,
3. Toezicht houden op de organisatie en het verloop van het referendum,
4. Toetsen van het neutrale voorlichtingsmateriaal van de gemeente,
5. Adviseren over de subsidieverlening voor activiteiten in het kader van de referendumcampagne,
6. Behandelen van klachten en geschillen,
7. Evalueren van het referendumproces.⁶²

Toelaatbaarheid

Het adviseren over de toelaatbaarheid van het onderwerp is een belangrijke taak van gemeentelijke referendumcommissies. Op basis van de in de verordening vastgelegde uitzonderingen brengt de commissie een advies uit. Soms vergt dat uitgebreide interne discussie omdat uitzonderingsbepalingen niet altijd scherp zijn geformuleerd. In de landelijke wetgeving wordt het oordeel over de toelaatbaarheid aan de Tweede Kamer gelaten. Dat is te betreuren. Zo bepaalt het initiatiefvoorstel dat "voorstellen van wet inzake de begroting, bedoeld in art. 105, eerste lid en derde lid, van de Grondwet" zijn uitgesloten. De staatscommissie parlementair stelsel, die deze uitzondering in haar voorstel voor een correctief

⁶⁰ Op lokaal niveau behoren meerkeuzereferenda soms ook tot de mogelijkheden. Die worden hier buiten beschouwing gelaten.

⁶¹ Hoofdlijnenbrief, 2.

⁶² Zie ook Van Praag, 2009.

bindend referendum formuleerde, voegt daaraan toe dat wetgeving betreffende de uitvoering van de (algemene) begroting niet onder deze uitzondering valt.⁶³

Het is de vraag of de Tweede Kamer daarmee altijd rekening zal houden. Een advies van een onafhankelijke commissie over de uitzonderingsbepaling kan dan van belang zijn. Hetzelfde geldt voor de internationale verdragen. Zo laten verdragen binnen de EU-staten vaak de ruimte om beslissingen te nemen over de implementatie. De staatscommissie parlementair stelsel is van oordeel dat deze in principe referendabel zouden kunnen zijn.⁶⁴

Vraagstelling en datum

Veel lokale verordeningen leggen de vraagstelling voor een correctief referendum vergaand vast. In beginsel luidt de vraag: 'is men voor of tegen het concept raadsbesluit?',⁶⁵ waarbij de naam van het raadsbesluit expliciet wordt genoemd. De referendumcommissie adviseert wel over de vraagstelling maar heeft in dat geval weinig of geen speelruimte. Hoogstens kan men soms een al te technische omschrijving van het besluit iets toegankelijker maken. Het kabinet is van plan om op dit punt, in navolging van eerdere landelijke referenda, in de uitvoeringswet vast te leggen dat de benaming van de wet in de vraag wordt opgenomen en dat de burgers daar ja of nee tegen kunnen zeggen. Een advies over de vraagstelling acht men dan niet nodig.

Op lokaal niveau beslist de gemeenteraad op advies van de referendumcommissie over de datum. Het kabinet overweegt de Kiesraad de bevoegdheid te geven de datum voor de stemming van het correctief bindend referendum te bepalen na overleg met onder andere de VNG.

Organisatie

De referendumcommissies zien toe op de door de gemeente te verspreiden informatie over het referendumproces, waaronder onder andere het formulier waarmee al dan niet digitaal ondersteuningsverklaringen kunnen worden opgehaald en de eventuele opkomst- of uitkomstdrempel. In de Hoofdlijnenbrief stelt het kabinet voor de Kiesraad te belasten met de taak de burgers te informeren over de referendumprocedure. Men beschouwt dit als een niet politiek gevoelige, praktische taak die bij eerdere landelijke referenda ook op deze wijze is ingevuld. Op het moment dat het vaststaat dat er een referendum komt is het verder aan de gemeenten om de kiesgerechtigden te informeren over dag, tijd en de locaties waar gestemd kan worden.

Voorlichting

Bij een referendum dienen de burgers op de hoogte te worden gebracht van het onderwerp. Op lokaal niveau is de gemeente verantwoordelijk voor het opstellen en verspreiden van neutrale informatie. Deze informatie wordt getoetst door de referendumcommissie. In de praktijk blijkt daarbij met enige regelmaat dat gemeentelijke diensten en de referendumcommissie van mening verschillen over het neutrale karakter van woordkeuze en overwegingen. De opmerkingen en suggesties van de referendumcommissie worden meestal gevolgd, soms met enige weerzin.

Daarnaast verspreiden sommige gemeenten een referendumkrant onder alle burgers met informatie over het referendumproces en ruimte voor standpunten van voor- en tegenstanders.

⁶³ Staatscommissie parlementair stelsel, 2018, 146.

⁶⁴ Idem., 146-147.

⁶⁵ Op lokaal niveau wordt soms gebruik gemaakt van alternatieven voor dit type vraagstelling.

Voor een landelijk correctief bindend referendum vindt het kabinet het eveneens wenselijk dat er betrouwbare, algemene en neutrale informatie beschikbaar is over het onderwerp van het referendum. De Kiesraad wordt hiervoor echter ongeschikt geacht, omdat dit zou kunnen leiden tot kritiek op de onpartijdigheid van het centraal stembureau. Terwijl bij eerdere landelijke referenda de referendumcommissie met deze belangrijke taak werd belast, blijft nu onduidelijk wie deze taak zou moeten uitvoeren.

Men maakt zich wel zorgen over desinformatie in de campagne, mogelijk vanuit het buitenland. De minister wil daarom aansluiten bij het bestaande en verder te ontwikkelen landelijke beleid tegen desinformatie bij verkiezingen.

Subsidieverlening

In veel gemeenten kunnen burgers of organisaties subsidie aanvragen voor campagneactiviteiten. Het gaat om een relatief klein maximumbedrag. Referendumcommissies adviseren het college over de toekenning, een proces dat in de praktijk veel tijd kost en invloed heeft op de vaststelling van de datum. In samenhang hiermee let de referendumcommissie er ook op dat er een gelijk speelveld is tussen voor- en tegenstanders.

Bij eerdere landelijke referenda werden eveneens subsidies toegekend. Het kabinet stelt nu voor geen subsidies te verstrekken. Enerzijds is daar wel voor te zeggen, anderzijds vergroot het de kans dat kapitaalkrachtige groepen of belanghebbenden zich via betaalde publiciteit zich mengen in het debat. Een gelijk speelveld tussen voor- en tegenstanders wordt daarmee lastiger te realiseren.

Klachten en geschillen

In veel gemeenten kunnen burgers bij de referendumcommissie een klacht indienen over de procedure of de campagne. Dit is soms problematisch, omdat het op gespannen voet kan staan met andere taken van een referendumcommissie. Het kan betekenen dat de commissie gevraagd wordt een uitspraak te doen over een besluit van de gemeenteraad of de wethouder dat volledig conform het eerdere advies van de commissie is genomen. In de praktijk van de laatste jaren blijkt de bezwaarschriftencommissie van de gemeente en de rechter soms een belangrijke rol te spelen. De Hoofdlijnenbrief voorziet niet in een klachtenregeling. Dit kan betekenen dat er vaker een beroep op de rechter zal worden gedaan.

Evaluatie

Tot de reguliere taken van een referendumcommissie behoort in de regel een evaluatie na afloop van het referendumproces. Dat is nuttig, omdat vaak blijkt dat een verordening kleine of grotere onnauwkeurigheden bevat of dat een bepaalde situatie niet goed is doordacht. Dat kan leiden tot aanpassingen in het draaiboek dat ten grondslag ligt aan de organisatie en uitvoering van het referendum maar ook tot kleine of grotere wijzigingen in de verordening. Overigens geven de lokale verordeningen de commissie tevens de mogelijkheid om ongevraagd advies uit te brengen.

In de Hoofdlijnenbrief staat dat het bij de verkiezingen gebruikelijk is een evaluatie uit te brengen zonder dat de Kieswet dit verplicht. Op wens van de Kamer is de minister bereid in de uitvoeringswet een evaluatiebepaling op te nemen.

Slot

Het voornemen om in de uitvoeringswet de Kiesraad een aantal taken te geven die op lokaal niveau door referendumcommissies worden vervuld, zoals het vaststellen van de datum en de informatievoorziening

over de referendumprocedure, is goed te verdedigen. Door geen landelijke referendumcommissie in te stellen, blijven echter ook taken liggen. Zo is er geen onafhankelijk orgaan dat advies uitbrengt over de toelaatbaarheid van een onderwerp en is het onduidelijk wie er verantwoordelijk wordt voor toegankelijke en neutrale informatie.

Literatuur

Philip van Praag, 'Onafhankelijke referendumcommissies: kenmerkend voor de Nederlandse consensusdemocratie', *Res Publica* 51(1) (2009), 33-51.

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

4. Wie wil een referendum?

4.1 Ervaren legitimiteit van het referendum

Take Sipma

Het correctief bindend referendum vergroot de rol van burgers in politieke besluitvorming, wat de democratische legitimiteit van die besluitvorming kan verhogen. Maar in hoeverre ervaren burgers zelf het correctief bindend referendum als een legitiem instrument? In veel Europese democratieën is de steun voor het referendum onder de bevolking hoog.⁶⁶ Ook in Nederland kan het referendum op steun rekenen, maar die steun is de laatste jaren afgenomen en verschilt sterk onder burgers.⁶⁷ In dit hoofdstuk worden die verschillen besproken en wordt dieper ingegaan op de motivaties waarom een referendum wel of niet als legitiem wordt gezien.

Steun voor het referendum

In het voorjaar van 2024 werd aan een willekeurige steekproef gevraagd hoe zij denken over het referendum.⁶⁸ Eerst legden we hen de stelling voor of het een goed idee is als burgers door middel van een referendum kunnen stemmen over voor ons land belangrijke beslissingen. Een soortgelijke stelling wordt regelmatig gebruikt om steun voor het referendum in het algemeen te meten (zo ook in deelhoofdstuk 4.2). Voor specifieke steun voor het correctief bindend referendum werden respondenten vervolgens gevraagd of ze het een goed idee vinden als burgers via referendum wet- of regelgeving kunnen tegenhouden.

In Figuur 1 zien we dat ruim de helft (57%) van de respondenten het (helemaal) eens is met de eerste stelling en referenda bij belangrijke beslissingen steunen.⁶⁹ Ongeveer 50% vindt het een goed idee als burgers via een referendum wet- of regelgeving kunnen tegenhouden. De gemiddelde steun voor referenda bij belangrijke beslissingen is daarmee significant hoger dan voor een correctief bindend referendum.⁷⁰ Burgers staan over het algemeen positief tegenover instrumenten die de directe invloed van burgers op politieke besluitvorming vergroten, maar zijn sceptischer wanneer deze bindend zijn.⁷¹ Desondanks is de correlatie tussen beide stellingen hoog ($r = 0.83$). Hoewel de gemiddelde steun voor het correctief bindend referendum iets lager ligt, hangt dit sterk samen met wat men over het algemeen vindt van een referendum.

⁶⁶ Schuck en De Vreese, 2015.

⁶⁷ Sipma en Wagenaar, 2024; zie ook het volgende hoofdstuk in dit paper.

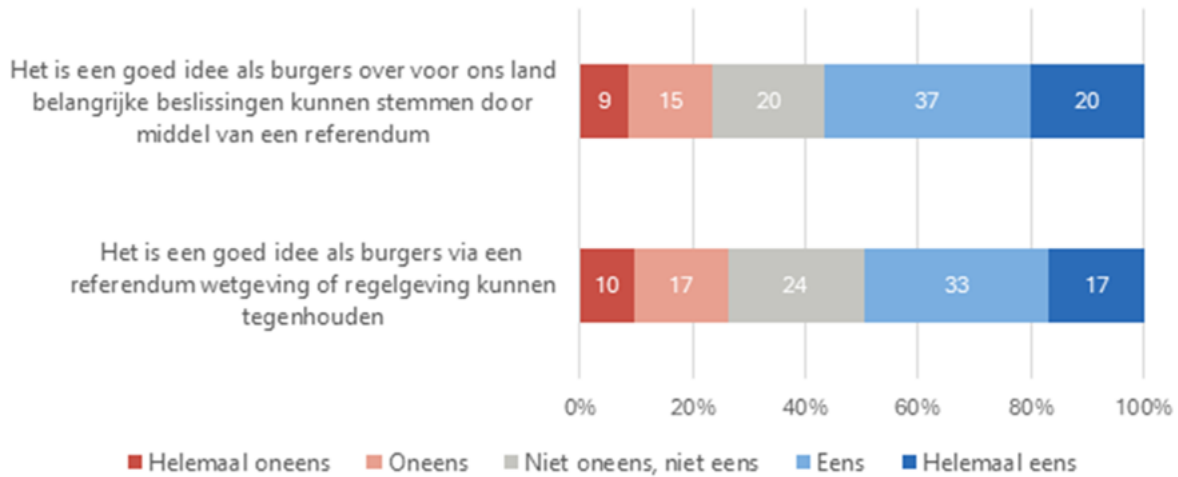
⁶⁸ N=1,378, willekeurige steekproef van Nederlanders 16 jaar en ouder. Meer informatie over het LISS-panel, zie www.lissdata.nl.

⁶⁹ De vraagstelling is net iets anders dan in het NKO (zie hoofdstuk 4.2), waardoor (naast steekproeffluctuaties) de percentages kunnen verschillen.

⁷⁰ Gemiddelde steun voor referendum bij belangrijke beslissingen is 3.44 en voor correctief bindend referendum 3.30 (schaal 1-5). Verschil in gemiddelden is significant ($p < 0.001$), maar relatief klein (0.14).

⁷¹ Bedock en Pilet, 2023; Rojon et al., 2019.

Figuur 1. Steun voor referenda onder de Nederlandse bevolking (16+), 2024

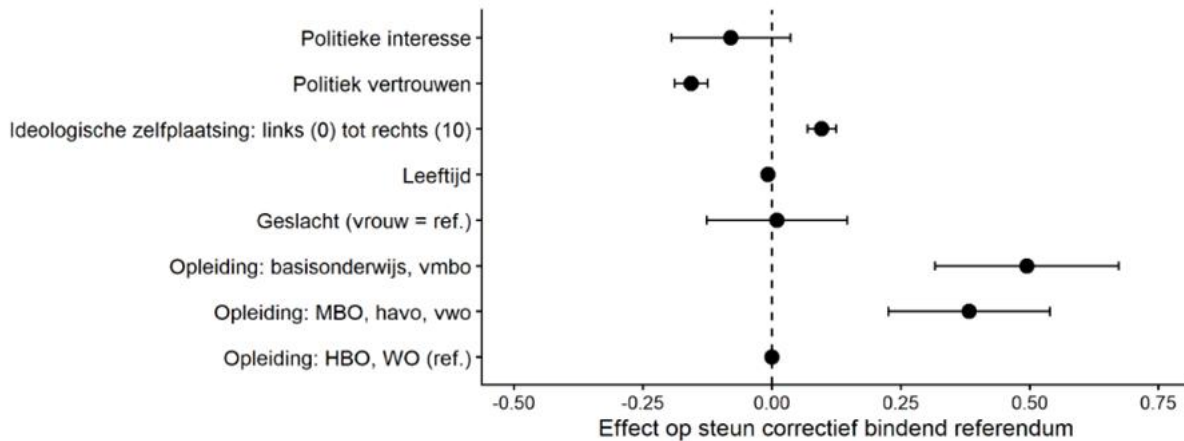


Bron: LISS 2024. $N = 1,378$. Data gewogen voor leeftijd, geslacht, opleidingsniveau en stedelijkheid. Percentages gebaseerd op respondenten met geldig antwoord; 6,8% en 7,1% van de respondenten antwoordde 'weet niet'.

Verschillen in steun voor het correctief bindend referendum

Uit Figuur 1 blijkt dat de ervaren legitimiteit van het correctief bindend referendum onder burgers verschilt. Om die verschillen nader te duiden, maak ik gebruik van een regressieanalyse op basis van politieke interesse, politiek vertrouwen, ideologie en sociaal-demografische kenmerken. De geschatte b -coëfficiënten en bijbehorende betrouwbaarheidsintervallen zijn weergegeven in Figuur 2. Een b -coëfficiënt links van de stippellijn duidt op een negatief effect op steun voor het correctief bindend referendum, een b -coëfficiënt rechts op een positief effect. Raakt het betrouwbaarheidsinterval de stippellijn, dan is het effect niet significant.

Figuur 2. Coëfficiëntenplot op basis van een lineair regressiemodel naar steun voor correctief bindend referendum



Bron: LISS 2024. $N = 1,094$. Alleen respondenten met geldige score op alle variabelen zijn meegenomen. Data gewogen voor leeftijd, geslacht, opleidingsniveau en stedelijkheid.

In de literatuur zijn twee belangrijke verklaringen terug te vinden waarom burgers referenda wel of niet steunen: als manier om te participeren of om onvrede met de politiek te uiten. Een referendum kan allereerst worden gezien als een manier om zelf meer directe invloed uit te oefenen op politieke besluitvorming. Eerder onderzoek heeft laten zien dat burgers met meer cognitieve vaardigheden, politieke kennis, politiek zelfvertrouwen en politieke interesse vaker voorstander zijn van meer directe democratie.⁷² Uit Figuur 2 blijkt politieke interesse echter niet samen te hangen met steun voor een correctief bindend referendum.

De mate van politiek vertrouwen is daarentegen wel een belangrijke verklaring voor verschillen in steun (Figuur 2). Een referendum kan niet los worden gezien van de bredere democratische context. Burgers die ontevreden zijn over de democratie, weinig vertrouwen hebben in de politiek en zich onvoldoende gehoord voelen, zijn vaker voorstander van een referendum als aanvulling of correctie op de representatieve democratie.⁷³ Daarnaast is steun voor een referendum hoger onder burgers die tegenmacht een belangrijke democratische waarde vinden.⁷⁴

Steun voor het referendum verschilt bovendien sterk op basis van opleidingsniveau. Mensen met een HBO- of WO-diploma staan negatiever tegenover het referendum dan mensen met een ander opleidingsniveau. Politieke ontevredenheid kan ook hier een mogelijke verklaring zijn: lager opgeleiden hebben vaker het gevoel dat zij minder worden gehoord binnen de representatieve democratie.⁷⁵ In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de verschillen tussen opleidingsniveaus. Als we kijken naar de andere sociaal-demografisch kenmerken, zien we dat jongeren significant positiever staan

⁷² Zie bijvoorbeeld Bowler, 2007.

⁷³ Bowler et al., 2007; Schuck en De Vreese, 2015.

⁷⁴ Sipma en Hendriks, 2026.

⁷⁵ Rojon en Rijken, 2021; Dit is slechts een gedeeltelijke verklaring. Het effect van opleidingsniveau is significant in het model met politieke ontevredenheid, politieke interesse en ideologie, en wordt dus niet volledig door deze kenmerken verklaard.

tegenover het referendum dan ouderen, al is dit verschil klein.⁷⁶ Mannen en vrouwen verschillen niet significant in hun steun.

Normatieve en instrumentele motivaties

Tot slot speelt politieke ideologie een rol in de steun voor het correctief bindend referendum. Figuur 2 laat zien dat hoe rechtser men zichzelf plaatst op een schaal van 0 tot 10, hoe hoger de steun. Dit kan gebaseerd zijn op verschillende ideeën hoe de democratie eruit zou moeten zien.⁷⁷ Het correctief bindend referendum kan worden gezien als een belangrijk onderdeel van de democratie, als instrument dat de wensen van de meerderheid van de bevolking op een bepaald wetsvoorstel in kaart brengt en daarmee als tegenmacht binnen de representatieve democratie kan dienen. Anderen zullen het mogelijk als minder democratisch ervaren. Mensen die zichzelf als 'links' aanduiden hechten bijvoorbeeld meer waarde aan inclusiviteit van verschillende perspectieven bij burgerparticipatie,⁷⁸ maar dit instrument biedt hier weinig ruimte voor. Binnen het referendum vindt geen uitwisseling van argumenten plaats en er is geen plaats voor minderheidsperspectieven.⁷⁹ Verschillen in ervaren legitimiteit van het referendum gaan dus over verschillen in concepties van wat democratie is en hoe deze eruit zou moeten zien. Ook onder burgers spelen deze normatieve afwegingen een rol bij de vraag of ze het referendum wel of niet steunen.

De ervaren legitimiteit kan echter ook worden ingegeven door meer instrumentele overwegingen. Burgers zijn meer voorstander van een referendum als dit de kans vergroot om de voor hen gewenste beleidsveranderingen door te voeren.⁸⁰ De afgelopen jaren is de steun van kiezers voor linkse partijen afgenomen. Rechtse kiezers zijn mogelijk meer voorstander van een referendum dan linkse kiezers, omdat rechtse kiezers de kans groter achten dat ze het eens zullen zijn met de uitkomsten.

Beide verklaringen kunnen naast elkaar bestaan. Het wel of niet steunen van een referendum kan normatief ingegeven zijn, maar door ervaringen met uitslagen waar men het al dan niet mee eens is, veranderen die opvattingen. Zo steunen 'verliezers', waaronder die van het Oekraïne-referendum en het Wiv-referendum, het instrument minder dan vóór het referendum.⁸¹

Voor de ervaren legitimiteit is het in ieder geval belangrijk dat het instrument ook als legitiem wordt ervaren door 'verliezers' van het referendum. Voor de ervaren legitimiteit van de representatieve democratie is het dan weer van belang dat de 'winnaars' het gevoel hebben dat de uitkomst van het referendum daadwerkelijk wordt opgevolgd.

Literatuur

Camille Bedock en Jean-Benoit Pilet, 'Enraged, engaged, or both? A study of the determinants of support for consultative vs. binding mini-publics', *Representation* 59(1) (2023), 33-53.

Shaun Bowler, Todd Donovan en Jeffrey A. Karp, 'Enraged or engaged? Preferences for direct citizen participation in affluent democracies', *Political Research Quarterly* 60(3) (2017), 351-362.

⁷⁶ Dit verschil is significant, maar dusdanig klein dat het lijkt alsof de stippellijn wordt geraakt door het betrouwbaarheidsinterval.

⁷⁷ Zie Landwehr en Harms, 2020.

⁷⁸ Sipma en Hendriks, 2026.

⁷⁹ In hoofdstuk 6 volgt een nadere beschouwing op hoe een evenwichtige informatievoorziening en uitwisseling van argumenten kan plaatsvinden.

⁸⁰ Werner, 2020.

⁸¹ Brummel, 2020.

- Lars Brummel, "You can't always get what you want': The effects of winning and losing in a referendum on citizens' referendum support', *Electoral studies* 65(1) (2020), 1-11.
- Claudia Landwehr en Philipp Harms, 'Preferences for referenda: Intrinsic or instrumental? Evidence from a survey experiment', *Political Studies* 68(4) (2019), 875-894.
- Sebastien Rojon en Arieke J. Rijken (2021), 'Referendums: increasingly unpopular among the 'winners' of modernization? Comparing public support for the use of referendums in Switzerland, the Netherlands, the UK, and Hungary', *Comparative European Politics* 19(1) (2019), 49-76.
- Sebastien Rojon, Arieke J. Rijken en Bert Klandermans, 'A survey experiment on citizens' preferences for 'vote-centric' vs. 'talk-centric' democratic innovations with advisory vs. binding outcomes', *Politics and Governance* 7(2) (2019), 213-226.
- Andreas R.T. Schuck en Claes H. de Vreese, 'Public support for referendums in Europe: A cross-national comparison in 21 countries', *Electoral Studies* 38(1) (2015), 149-158.
- Take Sipma en Frank Hendriks, 'Democratic Values in Citizen Participation: What Citizens Prioritize in Participation', *Policy Studies Journal* (2026), 1-9.
- Take Sipma en Charlotte C.L. Wagenaar, 'Op de stoel van de politicus: wie mogen meepraten en meestemmen over besluitvorming?', In R. Voogd, M. Lubbers, N. Spierings & K. Jacobs (red.), *Van Onderstroom naar Doorbraak: Onvrede en Migratie, Nationaal Kiezersonderzoek 2023*. Stichting Kiezersonderzoek Nederland (2024), 122-128.
- Hannah Werner, 'If I'll win it, I want it: The role of instrumental considerations in explaining public support for referendums', *European Journal of Political Research* 59(2) (2020), 312-330.

4.2 Veranderingen in de steun tussen opleidingsniveaus

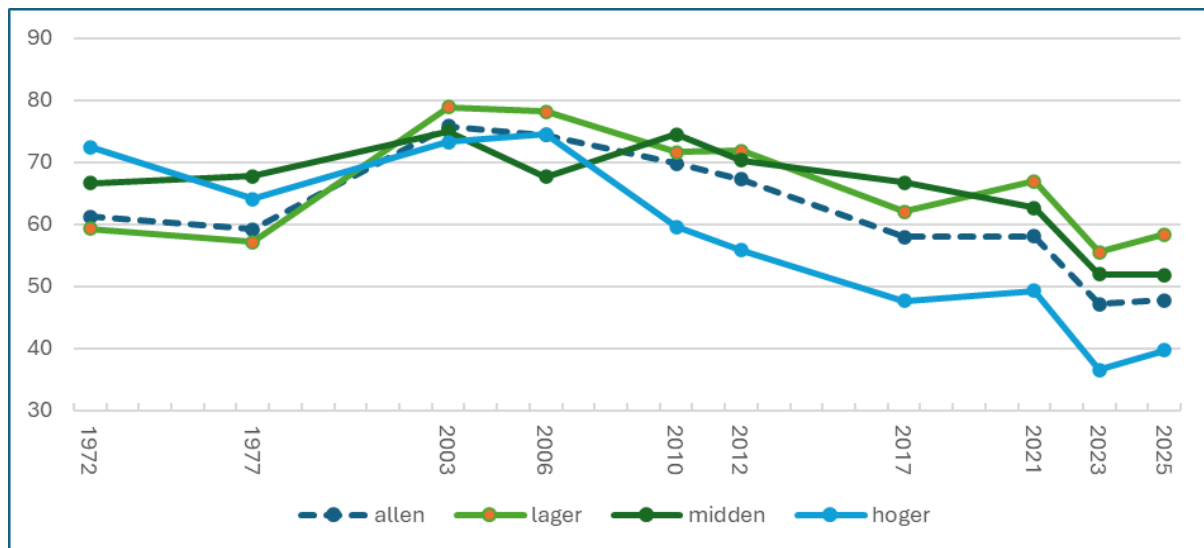
Paul Dekker

Opleidingsniveau kwam in het voorafgaande naar voren als een belangrijke achtergrond bij verschillen in steun voor een referendum: hogeropgeleiden zijn minder voor referenda dan lageropgeleiden (korthedshalve wordt hier de terminologie van hoger en lager aangehouden). Op deze bevinding gaan we verder in, omdat opleidingsniveaus een belangrijke scheidslijn vormen in politieke voorkeuren en politieke participatie.⁸²

Afnemende steun van hogeropgeleiden sinds 2006

Met de Nationale Kiezersonderzoeken (NKO) kijken we tot een halve eeuw terug. In 1972 en 1977 en vanaf 2003 wordt in NKO-enquêtes kort na de Tweede Kamerverkiezingen de stelling voorgelegd 'Over sommige, voor ons land belangrijke beslissingen moet door de kiezers zelf worden gestemd, het zogenaamde referendum.' Figuur 3 toont de instemming met deze stelling op drie opleidingsniveaus: 1) lager (basis, vmbo, mbo 1 en 2), 2) midden (mbo 3 en 4, havo en vwo) en 3) hoger (hbo en universiteit). Let wel: nominaal blijft de indeling gelijk, maar kwantitatief is er veel veranderd. In 1972 was van de NKO-respondenten 70% lager, 27% middelbaar en 3% hoger opgeleid, in 2025 is dat 22%, 37% en 41%.

Figuur 3. Steun voor referenda (in procenten) in de kiesgerechtigde bevolking, 1972-2025



^a Instemming met de stelling 'Over sommige, voor ons land belangrijke beslissingen moet door de kiezers zelf worden gestemd, het zogenaamde referendum' als % van alle ondervraagden met een opvatting (inclusief 'weet niet' t/m 2003, toen 'eens noch oneens' nog geen antwoordmogelijkheid was.

Bron: Nationaal Kiezersonderzoek 1972-2025 (demografisch en electoraal gewogen data). De afstanden tussen jaren zijn proportioneel, behalve tussen 1977 en 2003.

Over de hele periode verschillen lageropgeleiden en de middengroep weinig van elkaar. Sinds 2010 wisselen ze elkaar af als categorie met de meeste steun voor referenda. Vanaf dat jaar onderscheiden

⁸² Bovens en Wille, 2025.

hogeropgeleiden zich van beide groepen door duidelijk minder steun. Ook omdat deze groep in omvang toeneemt, zorgt deze ervoor dat er in 2023 en 2025 geen meerderheid meer is in het electoraat.

Eerder beschreef ik de steun voor dezelfde stelling tussen 1998 en 2019 met data uit andere enquêtes.⁸³ Daarin was er voortdurend meer steun dan in dezelfde periode in Figuur 3, waarschijnlijk omdat die enquêtes niet direct na verkiezingen werden afgenomen en er na verkiezingen wat minder behoefte is aan extra kiezersinvloed. In die enquêtes daalde de steun voor referenda bij hogeropgeleiden na 2006 trager. Er was zelfs een stijging tussen 2011 en 2014 en vervolgens in 2016 een scherpe daling. Die sterke daling was waarschijnlijk een reactie op het Oekraïne-referendum van april 2016.⁸⁴ Die bewegingen missen we in de minder frequente metingen van het NKO, maar uit beide onderzoeken komt naar voren dat lageropgeleiden en de middengroep weinig van elkaar verschillen in steun voor referenda. Hogeropgeleiden onderscheiden zich daarvan aanvankelijk ook weinig, maar in het eerste decennium van deze eeuw gaan ze afwijken door minder steun.

Politieke interesse en ongehoord voelen in de jaren 1970 en 2020

Om te begrijpen waarom de hogeropgeleiden een stuk minder positief zijn geworden en de rest nauwelijks, kijken we naar twee stimuli van de steun voor referenda. Zoals besproken in deelhoofdstuk 4.1 kan steun voor referenda voortkomen uit de wens de bestaande democratie te verrijken met extra participatiemogelijkheden en/of de wens om politici directer te kunnen corrigeren.⁸⁵ De eerste wens verwacht je meer bij politiek betrokkenen (vaker hoger opgeleid) en de laatste wens meer bij mensen met politieke onvrede (vaker lager opgeleid). Is hier wat veranderd? Dat is nagegaan met een vergelijking van mensen met en zonder hoger opleidingsniveau, met en zonder (veel) politieke interesse en met en zonder het gevoel ongehoord te worden in de jaren 1970 en in de jaren 2020.

Uit de analyse⁸⁶ blijkt onder andere dat het ongehoord voelen in de jaren 2020 een krachtiger stimulans is voor steun aan referenda dan in de jaren 1970, terwijl de stimulans van geïnteresseerd zijn juist is gedooft (positief effect in de jaren 1970 en geen effect in de jaren 2020). Deze veranderingen gelden echter zowel voor de hogeropgeleiden als voor de rest van het electoraat en ze kunnen niet verklaren waarom de hogeropgeleiden relatief terughoudender zijn geworden. Die grotere terughoudendheid is ook niet te verklaren door veranderingen van de proporties van geïnteresseerden en mensen die zich ongehoord voelen in beide opleidingscategorieën. Een verklaring is waarschijnlijk eerder te vinden in de verschillende beleving van doorgevoerde referenda, met name het EU-Grondwet-referendum van 2005 en het Oekraïne-referendum van 2016. Dat laatste riep bij hogeropgeleiden meer zorgen op over simplificaties en 'populistisch' misbruik van referenda.⁸⁷ Wellicht speelde ook simpelweg teleurstelling over de uitslagen. Het geraadpleegde volk had niet ingestemd met wat de meeste hogeropgeleiden het beste vonden.

Literatuur

Mark A.P. Bovens en Achrit Wille, *Diplomademocratie: Opleiding als nieuwe scheidslijn* (Leiden 2025).

Shaun Bowler, Todd Donovan en Jeffrey A. Karp, 'Enraged or engaged? Preferences for direct citizen participation in affluent democracies', *Political Research Quarterly* 60(3) (2017), 351-362.

⁸³ Dekker, 2019.

⁸⁴ vgl. Rojon en Rijken, 2021.

⁸⁵ Bowler et al., 2007; Schuck en De Vreese, 2015

⁸⁶ Verkrijgbaar bij de auteur (paul.dekker@tilburquuniversity.edu).

⁸⁷ Rojon en Rijken, 2021.

Paul Dekker, 'Corrigerende tik voor de diplomademocratie. Over het referendum' In: Aalt Willem Heringa en Jan Schinkelshoek (red.), *Groot onderhoud of kruimelwerk. Ongevraagd commentaar op de aanbevelingen van de Staatscommissie Parlementair Stelsel* (Den Haag 2019, 89-100).

Sebastien Rojon en Arieke J. Rijken, 'Referendums: increasingly unpopular among the 'winners' of modernization? Comparing public support for the use of referendums in Switzerland, the Netherlands, the UK, and Hungary', *Comparative European Politics*, 19 (2021), 49-76.

Andreas R.T. Schuck en Claes H. de Vreese, 'Public support for referendums in Europe: A cross-national comparison in 21 countries', *Electoral Studies* 38 (2015), 149-158.

5. Juridische aspecten

5.1 De grondwetswijziging

*Henk-Martijn Breunese*⁸⁸

Op dit moment wordt een wetsvoorstel wet, zodra het door de Staten-Generaal is aangenomen en door de Koning is bekrachtigd. Het grondwetsvoorstel voor een correctief bindend referendum voegt een element toe aan dit deel van de wetgevingsprocedure.⁸⁹ In beginsel wordt een wetsvoorstel dat door de Eerste Kamer is aangenomen niet langer meteen doorgestuurd ter bekrachtiging, maar wordt eerst bezien of daarover een referendum moet worden gehouden. Er gelden wel enkele uitzonderingen. Die zijn limitatief opgesomd in het grondwetsvoorstel:

- voorstellen van wet inzake het koningschap;
- voorstellen van wet inzake het koninklijk huis;
- voorstellen van wet tot verandering in de Grondwet (zowel de eerste als de tweede lezing);
- voorstellen van wet inzake de belastingen, bedoeld in art. 104 Gw;
- voorstellen van wet inzake de begroting, bedoeld in art. 105 lid 1 en 3 Gw;
- voorstellen van wet die uitsluitend strekken tot uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties;
- voorstellen van wet die strekken tot goedkeuring van verdragen;
- voorstellen van rijkswet.

Kortheidshalve verwijs ik voor de uitleg van deze uitzonderingen naar een eerder artikel.⁹⁰

Verder biedt het grondwetsvoorstel de mogelijkheid om een wetsvoorstel dat wel referendabel is toch meteen te bekrachtigen "indien de bekrachtiging van een voorstel van wet geen uitstel kan lijden" (art. 89e, eerste lid). De wet kan vervolgens nog wel aan een referendum worden onderworpen. Maar normaal gesproken kan de bekrachtiging van een wetsvoorstel pas plaatsvinden nadat over dit wetsvoorstel een referendum is gehouden of nadat is komen vast te staan dat daarover geen referendum wordt gehouden.

Om vast te stellen of er voldoende draagvlak is voor het houden van een referendum, voorziet het grondwetsvoorstel in twee voorfasen. In de eerste voorfase – het 'inleidend verzoek' – kunnen kiesgerechtigden een verzoek doen om een referendum te houden. Als voldoende kiesgerechtigden zo'n verzoek doen, volgt de tweede voorfase: kiesgerechtigden kunnen daarin verklaren het inleidend verzoek te ondersteunen. Als voldoende kiesgerechtigden dat doen, wordt daadwerkelijk een referendum gehouden. Bij het referendum geldt vervolgens een 'uitkomstdrempel'. Het is niet voldoende dat een meerderheid van de opgekomen kiesgerechtigden bij het referendum tegen stemt; die meerderheid moet een 'representatief' en 'haalbaar' deel van alle kiesgerechtigden omvatten.

Als dit het geval is, vervalt het aan het referendum onderworpen wetsvoorstel van rechtswege. Anders wordt het wetsvoorstel terstond bekrachtigd. Als het referendum betrekking heeft op een reeds

⁸⁸ Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

⁸⁹ Deze tekst is grotendeels ontleend aan Breunese, 2025.

⁹⁰ Breunese, 2025.

bekrachtigde wet vervalt de wet van rechtswege als bij het referendum een meerderheid tegen stemt en de uitkomstdrempel is gehaald. In dat geval regelt de wet de gevolgen hiervan.

Drempels

In het grondwetsvoorstel wordt de vaststelling van de hoogte van de drempels overgelaten aan de gewone wetgever, met dien verstande dat een wetsvoorstel ter zake door de beide Kamers alleen kan worden aangenomen met ten minste twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen. Dit betekent dat als het grondwetsvoorstel de eindstreep haalt, de strijd dus nog niet is gestreden.⁹¹ Pas als er in beide Kamers een tweederdemeerderheid kan worden gevonden voor bepaalde drempels, kan de referendumregeling materieel van kracht worden. Dat zal vermoedelijk nog niet meevallen; de meningen over de wenselijke hoogte van de drempels lopen namelijk nogal uiteen. Zo pleitte de staatscommissie parlementair stelsel voor drempels van 5.000 en 400.000 in de beide voorfasen, maar plaatste de Afdeling advisering van de Raad van State hierbij kritische kanttekeningen. De Afdeling meende dat de staatscommissie onvoldoende duidelijk had gemaakt waarom zij was uitgekomen op deze drempels en benoemde dat eerdere referendumvoorstellen hele andere drempels hanteerden.⁹²

Ook over de wenselijke hoogte van de uitkomstdrempel wordt heel verschillend gedacht. De staatscommissie parlementair stelsel pleitte voor een drempel van 33½% van het totaal aantal kiesgerechtigden. De Raad van State plaatste ook hierbij kritische kanttekeningen en opperde de mogelijkheid om de hoogte van de uitkomstdrempel te koppelen aan de opkomst bij de meest recente Tweede Kamerverkiezingen: als bij het referendum een meerderheid zich tegen het voorstel van wet uitsprekt en deze meerderheid ten minste gelijk is aan een meerderheid van het aantal bij de meest recente verkiezingen uitgebrachte geldige stemmen, vervalt het voorstel van rechtswege. Dat zou betekenen dat als bij een Tweede Kamerverkiezing de opkomst 80% is, het aantal tegenstemmers bij een daaropvolgend referendum ten minste 40% van het totaal aantal kiesgerechtigden moet zijn om een geldige uitslag te krijgen.⁹³ Vanuit de wetenschap wordt juist gepleit voor een aanzienlijk lagere uitkomstdrempel, variërend tussen 20% en 30%.⁹⁴

Overige onderwerpen

Alle overige onderwerpen met betrekking tot het referendum worden – zo bepaalt het grondwetsvoorstel – bij de wet geregeld. Deze wet kan met een gewone meerderheid worden aangenomen.

Decentrale overheden

Het grondwetsvoorstel introduceert het correctief bindend referendum alleen op nationaal niveau. Wel biedt het voorstel een grondslag voor provincies, gemeenten, waterschappen en Caribische openbare lichamen om bij verordening ook een correctief bindend referendum mogelijk te maken over besluiten van Provinciale Staten, gemeenteraden, besturen van de waterschappen en eilandsraden.⁹⁵ De procedure is dan vergelijkbaar met die op nationaal niveau, dus met een voorfase waarin kiesgerechtigden de wens kenbaar kunnen maken om een referendum te houden en met een uitkomstdrempel bij het referendum.

⁹¹ Zie het volgende deelhoofdstuk voor een overzicht van wat er nog in de uitvoeringswet geregeld moet worden.

⁹² *Kamerstukken II 2019/20*, 35129, nr. 4, 25-27.

⁹³ *Kamerstukken II 2019/20*, 35129, nr. 4, 28.

⁹⁴ Zie de [positionpapers](#) die Van der Meer, Hendriks en Jacobs schreven op verzoek van de commissie voor Binnenlandse Zaken van de Eerste Kamer; Zie ook deelhoofdstuk 5.3 van dit paper.

⁹⁵ In deelhoofdstuk 3.3 wordt de invloed van het grondwetsvoorstel op decentrale overheden uitvoerig besproken.

Het grondwetsvoorstel laat, zoals Joost Westerweel in hoofdstuk 3.3 bespreekt, de regeling van dit soort referenda vrijwel geheel over aan de decentrale overheden zelf. Die kunnen dus geheel zelfstandig bepalen of zij een bindend referendum mogelijk willen maken en, zo ja, over welke besluiten van de genoemde bestuursorganen.⁹⁶ Dit kunnen besluiten zijn die genomen worden op basis van de provinciale of gemeentelijke autonomie, maar ook besluiten die in medebewind gevorderd zijn. Ook kunnen zij zelf bepalen welke drempel zij willen hanteren in de voorfase. Alleen bij het vaststellen van de hoogte van de uitkomstdrempel is nog een rol weggelegd voor de nationale wetgever.⁹⁷ Die is daarbij gebonden aan dezelfde materiële criteria als bij het referendum op nationaal niveau: de meerderheid die bij het referendum tegen stemt, moet een 'representatief' en 'haalbaar' deel van alle kiesgerechtigden van de betrokken provincie, gemeente, waterschap of Caribisch openbaar lichaam omvatten. Voor de vaststelling hiervan is – anders dan bij het correctief bindend referendum op nationaal niveau – een gewone meerderheid in de beide Kamers voldoende. Stemt een meerderheid bij een decentraal referendum tegen het besluit, dan vervalt het van rechtswege.

Literatuur

Henk-Martijn B. Breunese, 'Vijf keer is scheepsrecht? De invoering van het bindend correctief wetgevingsreferendum in Nederland', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* (16)3 (2025), 217-219.

⁹⁶ Zoals Joost Westerweel in deelhoofdstuk 3.3 aangeeft, is het de vraag wat de meerwaarde is van een niet-bindend referendum wanneer er ook een bindend referendum kan worden gehouden.

⁹⁷ Art. 128a lid 2 en art. 133a lid 2 van het grondwetsvoorstel.

5.2 Juridische overwegingen bij de uitvoeringswet

Hansko Broeksteeg

Indien de Eerste Kamer vóór het correctief bindend referendum-voorstel zou stemmen, staan enkele onderdelen van de uitvoeringswet vast. Maar niet meer dan dat. We weten dan dat burgers een referendum kunnen aanvragen, maar hoe makkelijk of moeilijk dat wordt, en hoe zo'n referendum precies vorm krijgt, weten we dan nog niet. Om die reden heeft de Eerste Kamer om duidelijkheid gevraagd aan de minister over de contouren van een uitvoeringswet.⁹⁸ Wat moet deze wet zoal bevatten en welke juridische vraagstukken spelen daarbij een rol? Hieronder maak ik een onderscheid tussen hetgeen de Grondwet voorschrijft over de uitvoeringswet en hetgeen deze wet daarnaast nog kan omvatten.

Deze bijdrage betreft de uitvoeringswet van het correctief bindend referendum. Het voorstel tot grondwetsherziening omvat ook het correctief lokale referendum. Op de provinciale, gemeentelijke en waterschapsverordeningen ter uitvoering van het referendum ga ik hier niet in, maar veel aspecten van hetgeen ik hieronder beschrijf, gelden *mutatis mutandis* ook voor de diverse vormen van het lokale referendum en de regeling daarvan in lokale verordeningen.⁹⁹

Grondwettelijke onderdelen van de uitvoeringswet

De grondslag van de uitvoeringswet is vanzelfsprekend de grondwettelijke verankering van het correctief bindend referendum. Het voorgestelde art. 89a schrijft voor dat de wet het aantal kiesgerechtigden gaat bepalen dat een inleidend verzoek voor een referendum kan doen, alsmede het aantal kiesgerechtigden dat verklaart dit verzoek te ondersteunen. De formulering van art. 89a laat geen delegatie toe. De aantallen bepalen in vergaande mate in hoeverre een referendum makkelijk kan worden gehouden, of dat het referendum feitelijk illusoir is.¹⁰⁰ Daarmee kan het aantal inleidende verzoeken en ondersteuningsverklaringen een wezenlijk politiek discussiepunt worden.¹⁰¹ Hoe dan ook veronderstelt de grondwetgever daarvoor een tweederdemeerderheid. Art. 89a bepaalt voorts dat de uitvoeringswet een en ander volgens bij of krachtens de wet te stellen regels vastlegt. Buiten het aantal inleidende verzoeken en ondersteuningsverklaringen is derhalve wel delegatie mogelijk. Dat betekent dat bijvoorbeeld de wijze van indiening en de (steekproefsgewijze) controle van de verzoeken en ondersteuningsverklaringen in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) kunnen worden geregeld.¹⁰²

Ook art. 89d bevat een verwijzing naar de uitvoeringswet, waarbij de wetgever een vage term moet invullen. Indien namelijk een meerderheid zich bij referendum uitspreekt tegen het voorstel van wet en deze meerderheid omvat een bij de wet te bepalen representatief en haalbaar deel van hen die gerechtigd waren aan het referendum deel te nemen, vervalt het voorstel van rechtswege.¹⁰³

Art. 89e bepaalt in lid 2 dat de wet de gevolgen van het vervallen van het voorstel regelt. Art. 89f, ten slotte, bepaalt dat alles wat verder het correctief bindend referendum betreft, bij de wet wordt geregeld. Beide bepalingen laten delegatie toe.

⁹⁸ Hoofdlijnenbrief.

⁹⁹ Enkele verschillen worden besproken in deelhoofdstukken 3.3 en 5.1.

¹⁰⁰ Het kabinet kiest in navolging van de staatscommissie parlementair stelsel voor 5.000 inleidende verzoeken en 400.000 ondersteuningsverklaringen: Hoofdlijnenbrief, 4-5.

¹⁰¹ Hierover meer in deelhoofdstuk 5.3 van dit paper.

¹⁰² Vergelijk het Besluit raadgevend referendum, een AMvB die onder de Wet raadgevend referendum hing. *Stb.* 2015, 144.

¹⁰³ Zie deelhoofdstuk 5.3 voor een analyse van deze drempels.

Voor de aantallen en drempels, bedoeld in art. 89a en art. 89d, is derhalve een tweederdemeerderheid nodig. Een van de keuzes die de wetgever moet maken, is of er één of meerdere uitvoeringswetten moeten komen. Indien het er één is, zullen de Staten-Generaal de gehele wet met tweederdemeerderheid moeten aannemen. Het is ook mogelijk om de onderwerpen, waarvoor de gekwalificeerde meerderheid nodig is, in een separaat wetsvoorstel vast te leggen. Dat zou als voordeel hebben dat het andere wetsvoorstel, waarvoor geen gekwalificeerde meerderheid nodig is, makkelijker is te wijzigen. Daar staat echter tegenover dat de uitvoeringswetgeving versnipperd zou raken. Bovendien kan het (zowel voor burgers als voor de autoriteiten die zijn belast met de uitvoering van het referendum) lastig zijn om het aantal ondersteuningsverklaringen in de ene wet vast te leggen, terwijl de andere wet regelt hoe deze worden afgegeven. Om die reden kiest het kabinet (vooralnog) voor één wet.¹⁰⁴ De mogelijkheid van delegatie laat toe dat de uitvoeringswet slechts de hoofdlijnen van de minder ingrijpende onderdelen bevat. Veel praktische zaken kunnen dan in een AMvB worden vastgelegd, die makkelijker te wijzigen valt.

Niet-grondwettelijke onderdelen van de uitvoeringswet

Naast de voorgenoemde verplichte onderdelen, zal de uitvoeringswet ook nog andere aspecten van het referendum kunnen of moeten regelen. Ik noem niet alle mogelijke onderdelen van de uitvoeringswet, maar beperk mij tot de meest relevante juridische vraagstukken.

Dat betreft bijvoorbeeld de combinatie van het correctief bindend referendum met andere verkiezingen. Om de kosten van de organisatie van een referendum (in het bijzonder voor gemeenten) te beperken, kan het referendum worden gehouden op de dag van de stemming voor andere verkiezingen. Niettemin wil het kabinet voorkomen dat een nationaal referendum samenvalt met Provinciale Staten- en waterschapsverkiezingen. Ook kan de uitvoeringswet bepalen hoeveel referenda er op een dag kunnen worden georganiseerd. Het kabinet stelt voor dit aantal op vier te maximeren.¹⁰⁵ Let wel: deze regeling geldt alleen voor nationale referenda. Het lijkt mij verstandig om in de uitvoeringswet op te nemen in hoeverre ook de decentrale overheden worden gebonden door deze regels. Kunnen zij wel een lokaal referendum organiseren gelijktijdig met de Provinciale Staten- en waterschapsverkiezingen? En mogen zij bovenop vier nationale referenda ook nog (één of meerdere) lokale referenda op dezelfde dag uitschrijven?

Daarnaast kan de uitvoeringswet regelen op welke wijze de regering voorlichting verschaft over het referendum. Het gaat dan om neutrale en onafhankelijke informatievoorziening.¹⁰⁶ Ook kan de uitvoeringswet bepalen of de wetgever campagne mag voeren vóór het door haar aangenomen voorstel en hoe een *level playing field* kan ontstaan met de tegenstanders van het voorstel. De Wrr voorzag in een referendumcommissie (art. 87 e.v.), maar daar wil het kabinet vooralnog niets van weten.¹⁰⁷ Bepaalde taken, zoals het beoordelen van de voorwaarden voor het houden van een referendum of het vaststellen van de datum daarvan, kunnen bij de Kiesraad worden belegd. Maar als het gaat om het verstrekken van neutrale informatie, is het kabinet opvallend vaag en maakt het geen keuze wie deze informatie opstelt.¹⁰⁸

Hiervoor kwamen de kosten voor het referendum al kort aan bod. Gemeenten zijn praktisch belast met de organisatie van een referendum en maken daarvoor kosten. Omdat de uitvoeringswet gemeenten in medebewind vordert, is art. 108 lid 3 Gemw van toepassing en zal voor de organisatie van een

¹⁰⁴ Hoofdlijnenbrief 3-4.

¹⁰⁵ Hoofdlijnenbrief, 13-14.

¹⁰⁶ Daarover meer in de hoofdstuk 6.1.

¹⁰⁷ Deelhoofdstuk 3.4 gaat verder in op het gemis van een referendumcommissie.

¹⁰⁸ Hoofdlijnenbrief, 9-12.

referendum adequate financiële vergoeding moeten bestaan. Weliswaar is het niet aan de wetgever om hierin te voorzien, maar zij kan daar wel nauwgezet op toezien.

Tot slot

Met het aanvaarden van het voorstel in tweede lezing is de discussie over het correctief bindend referendum allesbehalve beslecht. Immers, de grondwetgever laat veel aspecten aan de wetgever. Voor de meest fundamentele keuzes geldt zelfs een tweederdemeerderheid. Maar ook daarbuiten zijn wezenlijke juridische keuzes te maken. Daarmee is de uitvoeringswet niet zomaar vastgesteld; zij zou zomaar het begin van een nieuwe, langdurige discussie kunnen zijn.

5.3 De drie drempels

Tom van der Meer

In het afgelopen decennium stonden verschillende drempels centraal in de politieke discussie over het correctief bindend referendum. De referenda van 2016 en 2018 hadden te lijden onder een problematische opkomstdrempel die een onoplosbaar dilemma opleverde bij een deel van de kiezers. En bij achtereenvolgende pogingen tot invoering van een correctief bindend referendum, bleek de hoogte en constitutionele positie van de uitkomstdrempel een groot obstakel.

Deze bijdrage onderscheidt de verschillende soorten drempels in verschillende fasen van het referendumproces, de principes achter die drempels, en de implicaties voor de (grond)wettelijke inbedding en uitvoering ervan.

De voorbereidende fase

In de voorbereidende fase staat de vraag centraal of een referendum moet worden voorgelegd aan de Nederlandse bevolking. In die fase spelen twee typen drempels een rol. De eerste is een drempel voor een inleidend verzoek: een waarborg dat initiatiefnemers niet lichtvaardig oproepen tot een referendum, en de inwerkingtreding van wetgeving niet onnodig wordt vertraagd. Een daaropvolgende tweede drempel moet het maatschappelijke draagvlak borgen voor de organisatie van een referendum.

Beide drempels bestaan uit het aantal ondersteuningsverklaringen, de wijze waarop ze moeten worden ondertekend, en de termijn waarop zij moeten worden ingeleverd. Er is geen gedragswetenschappelijk onderzoek waar we concrete drempels op kunnen baseren. Historisch zijn in Nederland verschillende voorstellen gedaan.¹⁰⁹ We kunnen evenwel vanuit de logica van de twee drempels enkele principes benoemen.

De drempel voor het inleidende verzoek vereist een wezenlijke inspanningsverplichting van de initiatiefnemers. Daarom kwam de staatscommissie parlementair stelsel tot het voorstel van 5.000 handtekeningen, die persoonlijk op het gemeentehuis moeten worden gezet.¹¹⁰ Voor de draagvlakdrempel is een digitale inzameling van enkele honderdduizenden handtekeningen denkbaar. Ook dan zal de drempel nog lastig haalbaar blijken. Onder de Wrr werden in deze fase uiteenlopende aantallen verzameld, van ca 11 duizend tot ca 428 duizend.

De drempels in de voorbereidende fase zijn geen exacte wetenschap. Eerdere ervaringen bieden geen precieze richtlijnen voor de exacte configuratie van de inspannings- en draagvlakdrempels. Daarom is het verstandig om de logica en de hoogte van deze drempels vast te leggen in een uitvoeringswet.

De uitslag: opkomst- of uitkomstdrempel

De derde drempel betreft de geldigheid van de referendumuitslag, vooral om te voorkomen dat een al te kleine groep kiezers de uitkomst bepaalt. Een dergelijke drempel is eigenlijk alleen logisch voor een bindend referendum, omdat de regering en de volksvertegenwoordiging bij een niet-bindend referendum een lage opkomst toch al kan meewegen.¹¹¹

¹⁰⁹ Zie staatscommissie parlementair stelsel, 2018, 146-148.

¹¹⁰ Een digitale inzameling zou de inspanningsverplichting fors verlagen; een hoger aantal digitale handtekeningen verhoogt de drempel wel, maar niet volgens het principe van de inspanningsverplichting.

¹¹¹ Paradoxaal leidde de toevoeging van een opkomstdrempel aan de Wrr (door initiatief vanuit de Eerste Kamer) in de praktijk tot de verwachting dat een uitslag niet te negeren zou zijn wanneer de drempel gehaald zou worden.

In de context van een correctief bindend referendum is de geldigheid van de uitslag materieel pas een relevante kwestie wanneer een meerderheid tegen het wetsvoorstel stemt. Als de meerderheid van de kiezers voor het wetsvoorstel stemt, wordt de wet immers sowieso van kracht, ongeacht of de uitslag van het referendum geldig was.

Deze disbalans is belangrijk voor de vorm van de drempel. Een *opkomstdrempel* legt een eis neer over het percentage kiesgerechtigden dat bij het referendum de stem uit moet brengen. Dat plaatst voorstanders van de voorliggende wet voor een dilemma, en ontlokt ongewenst strategisch stemgedrag. Voorstanders moeten dan een onmogelijke keus maken. Als zij voor de wet stemmen, neemt de kans toe dat de opkomstdrempel wordt gehaald. Maar als zij zich onthouden van stem, neemt de kans toe dat tegenstanders het referendum winnen.

Een *uitkomstdrempel* vermijdt dit dilemma. Bij een uitkomstdrempel wordt een eis neergelegd aan het percentage kiesgerechtigden dat voor of tegen een wet stemt, voordat deze geldig is. In deze procedure wordt eerst bepaald welke groep het referendum heeft gewonnen (of de meerderheid voor of tegen het voorstel stemde), en daarna of die groep ook een voldoende percentage van de kiesgerechtigden vertegenwoordigt. Bij een bindend, correctief referendum richt dit zich in de praktijk uitsluitend op de tegenstemmers: alleen wanneer zij het referendum winnen én de uitkomstdrempel halen, vervalt het wetsvoorstel.

Hoogte en inbedding van de uitkomstdrempel

De discussie heeft zich in het afgelopen decennium toegespitst op de hoogte en de inbedding van deze uitkomstdrempel. Een strikt formele logica – bijvoorbeeld uitgedragen door de Afdeling advisering van de Raad van State in 2019 –¹¹² stelt dat die uitkomstdrempel in verhouding zou moeten staan tot de opkomst bij de Kamerverkiezing. Alleen als een grotere groep dan de kiezers van de voorgaande Tweede Kamerverkiezing tegen stemt, zou de Tweede Kamer teruggefloten mogen worden. Deze logica heeft verschillende inherente inconsistenties.¹¹³ Belangrijker is evenwel dat deze drempel gedragsmatig onrealistisch en onnodig hoog is. Een vergelijking van referendums in Nederland en andere democratische landen toont dat een dergelijke formalistische eis nauwelijks tot geldige referenda zou hebben geleid.¹¹⁴ Daarmee zou een referendumwet een dode letter worden, en frustratie ontlokken.

We kunnen ook vertrekken vanuit gedragswetenschappelijk onderzoek om twee principes in te vullen. Ten eerste: Welke drempel is als ondergrens nodig om een representatieve uitslag zeer aannemelijk te maken? Ten tweede: Welke drempel is als bovengrens acceptabel om een geldige referendumuitslag haalbaar te houden? Een totale opkomst van 25% volstaat al voor een representatieve uitslag; een uitkomstdrempel hoeft dus zeker niet hoger te zijn dan dat percentage. Als bovengrens wordt een geldige uitslag snel onmogelijk, hoe verder deze boven de 30% (en zeker 33,3%) raakt. De meeste landen hanteren voor hun referenda daarom ook drempels van 30% van het electoraat.¹¹⁵

In de lopende discussie zijn er drie manieren voorgesteld om de uitkomstdrempel in te bedden. De eerste manier plaatst het logica en de hoogte geheel in een uitvoeringswet. Dat is in een risico, niet in de laatste plaats omdat de uitkomstdrempel een integraal onderdeel vormt van referendumwetgeving. De tweede manier neemt een specifieke drempel op in de Grondwet. Tegen die optie spreekt dat dergelijke uitvoeringskwesties normaliter niet in de Grondwet staan, en lastig aan te passen zullen zijn wanneer

¹¹² *Kamerstukken II 2019/20*, 35129, nr. 4.

¹¹³ De koppeling van opkomst bij verkiezingen voor uiteenlopende instituties is merkwaardig, als we ook andere instituties – zoals de indirecte verkiezing van de Eerste Kamer – in dit samenspel toevoegen. Bovendien geeft deze koppeling voorstanders van referendums een prikkel om bij Kamerverkiezingen thuis te blijven (zoals in andere Europese landen gebeurt, zie deelhoofdstuk 3.1), hoewel de twee modellen elkaar juist dienen aan te vullen.

¹¹⁴ Van der Meer, 2019.

¹¹⁵ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2026.

dat na enige jaren ervaring nodig zal blijken. De derde manier is onderdeel van het meest recente wetsvoorstel. Daarin worden de principes – representativiteit en haalbaarheid – in de Grondwet benoemd, maar wordt de invulling daarvan overgelaten aan een uitvoeringswet.¹¹⁶ Met het oog op de langlopende discussie over uitkomstdrempels, lijkt deze oplossing de meest gepaste.

Literatuur

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), *Direct Democracy Database* (2026), <https://www.idea.int/data-tools/data/direct-democracy-database>.

Arndt Leininger en Lea Heyne, 'How representative are referendums? Evidence from 20 years of Swiss referendums', *Electoral Studies* 48 (2017), 84-97.

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

Tom W.G. van der Meer, *Voorgestelde uitkomstdrempel is onrealistisch en onnodig hoog. Reflectie op verzoek van de Eerste Kamer* (2019), <https://www.tomvandermeer.nl/wp-content/uploads/2020/12/Van-der-Meer-TWG-2020-Uitkomstdrempel-van-40-procent-is-onrealistisch-en-onnodig-hoog.pdf>

¹¹⁶ Dit is vergelijkbaar met de wijze waarop de Kieswet uitwerking geeft aan principes in de Grondwet.

6. Een geïnformeerd electoraat

6.1 Informatievoorziening bij referenda

Charlotte Wagenaar

Het correctief bindend referendum biedt burgers de mogelijkheid om een door het parlement aangenomen wetsvoorstel aan een stemming te onderwerpen. Kiezers spreken zich uit voor of tegen het wetsvoorstel, wat doorgaans verschillende aspecten omvat en waar diverse afwegingen aan ten grondslag liggen.¹¹⁷ Om een weloverwogen keuze te kunnen maken is het belangrijk dat kiezers begrijpen waar de wet over gaat, wat de aanleiding ervoor is en wat de consequenties ervan zijn. In het verleden ging dat in Nederland niet altijd goed: bij de meest recente correctieve referenda, over het associatieverdrag met Oekraïne (2016) respectievelijk de Wiv (2018), was amper een derde van de kiezers tevreden over de mate van informatievoorziening.¹¹⁸

Uit onderzoek blijkt dat kiezers zich niet volledig in een onderwerp hoeven te verdiepen om een goede keuze te maken – hier bedoeld als een keuze in lijn met hun onderliggende overtuigingen.¹¹⁹ Vaak zijn heuristische voldoende, maar die moeten dan wel voor kiezers beschikbaar zijn. In de campagne spelen verschillende actoren een rol in het informeren van kiezers, waaronder politieke partijen, maatschappelijke organisaties, journalisten en initiatiefnemers. Een levendige campagne is van groot belang voor het presenteren en afwegen van voor- en tegenargumenten. Een goede politieke en maatschappelijke campagne kan echter geen vervanging zijn voor neutrale informatievoorziening verstrekt vanuit de overheid.¹²⁰ Deze informatievoorziening moet gebalanceerd en toegankelijk zijn en laagdrempelig en tijdig aan kiezers worden aangeboden. Hiervoor kunnen we relevante lessen trekken uit het verleden, het lokaal niveau en het buitenland.

Inhoud en vorm: gebalanceerd en toegankelijk

Neutrale informatie over de vraagstelling van het referendum en de inhoud van het wetsvoorstel moet door de overheid worden verstrekt. In de praktijk blijkt die informerende taak nog niet zo eenvoudig. Mede daarom is deze in sommige landen uitbesteed aan een onafhankelijke instantie, zoals een verkiezingsautoriteit of een referendumcommissie. Ook in 2016 en 2018 vervulde de nationale referendumcommissie in Nederland een actieve voorlichtingsrol – al bleek die in de praktijk lastig uitvoerbaar. Alternatief is dat zo'n instantie toezicht houdt op de neutrale informatievoorziening vanuit de overheid zelf, zoals in Nederlandse gemeenten doorgaans door lokale referendumcommissies wordt gedaan.¹²¹

Naast feitelijke informatie over de inhoud van het wetsvoorstel kan aandacht worden besteed aan de belangrijkste argumenten voor en tegen. Die argumenten worden doorgaans niet door de overheid zelf opgesteld, maar zij kan hierin wel een faciliterende rol spelen. Dan kan bijvoorbeeld door voor- en tegenstanders ruimte te bieden om hun argumenten toe te lichten op een daarvoor bestemde pagina in de officiële voorlichtingsbrochure, of door subsidie te verstrekken aan maatschappelijke initiatieven die campagne voeren of zich richten op de kennispositie van kiezers. Rondom eerdere lokale en nationale

¹¹⁷ Andere varianten dan enkel voor of tegen het wetsvoorstel zijn denkbaar (maar in de voorliggende wetgeving niet voorzien), zoals deelverwerping of een burgerlijk tegenvoorstel, zie Wagenaar, 2023; Zie Wagenaar, 2019, voor hoe het Wiv-referendum er hypothetisch uit had gezien met vier keuzemogelijkheden.

¹¹⁸ Zie Jacobs (ed.), 2016 en 2018; Zie ook zijn deelhoofdstuk 3.2 in dit paper.

¹¹⁹ Zie bijvoorbeeld Suiter en Reidy, 2020.

¹²⁰ Voor een uitvoeriger betoog over de rol van de overheid bij informatievoorziening, zie Wagenaar, 2025.

¹²¹ Over de taken van die referendumcommissies meer in deelhoofdstuk 3.4.

referenda maakten zulke subsidies bijvoorbeeld *factchecking*, debatten en een referendumkieswijzer mogelijk, maar ook video's, drukwerk en informatievoorziening gericht op minderheidsgroepen. Daarbij blijft het belangrijk helder onderscheid te maken tussen neutrale informatie en argumenten voor of tegen. Ook vermelding van de afzender van materialen of de auteur van specifieke onderdelen daarin is van belang. Wanneer dat onderscheid onvoldoende duidelijk is, zoals in de brochure rond het Brexit-referendum, kan dit juist tot wantrouwen onder kiezers leiden.

In verschillende landen, waaronder Finland, Zwitserland en de VS, is geëxperimenteerd met gelote inwonerspanels die zich verdiepen in het onderwerp, voor- en tegenstanders spreken en een burgerstatement opstellen waarin zij het wetsvoorstel samenvatten en de belangrijkste argumenten aan beide zijden presenteren. Met deze zogeheten *Citizens' Initiative Review* (CIR) zou ook in Nederland kunnen worden geëxperimenteerd als onderdeel van de informatievoorziening.

Taalgebruik en vorm spelen ook een rol. Informatie in begrijpelijke taal maakt dat ook kiezers zonder inhoudelijke voorkennis of verfijnde politieke competenties de informatie kunnen begrijpen. In landen waar referenda gebruikelijk zijn, zoals Ierland, wordt naast de standaardinformatie een aparte brochure uitgegeven in eenvoudige taal.¹²² Toegankelijke informatievoorziening zet bovendien in op een diversiteit aan mediums. Te denken valt aan informatiebrochures, video's, websites en apps. Zo is in Zwitserland een app ontwikkeld waarin voor elke referendumstemming geschreven informatie alsook uitlegvideo's in begrijpelijke taal beschikbaar zijn, met opties voor meertalige ondertiteling en gebarentaal.

Verspreiding: laagdrempelig en tijdig

Het helpt voor de zichtbaarheid als kiezers actief informatie krijgen aangereikt en er niet zelf naar op zoek hoeven. Dat het publiceren van informatie op een website onvoldoende is om referendumkiezers te bereiken concludeerde ook de nationale referendumcommissie in haar evaluatie van het referendum van 2016.¹²³ Nederland heeft zowel lokaal als nationaal al ervaring met een huis-aan-huis verspreide referendumkrant. Een alternatief is om een kleine brochure mee te sturen met de stembescheiden. Het kabinet kondigde in de Hoofdlijnenbrief al aan een beknopte samenvatting van het wetsvoorstel te willen meesturen met de stempas. Deze laagdrempelige vormen, waarbij de informatie letterlijk bij kiezers op de mat valt, hebben verreweg het meeste bereik. Dat zien we bijvoorbeeld in Zwitserland, waar kiezers al decennialang voor elk referendum een stemboekje krijgen thuisgestuurd met een samenvatting van het wetsvoorstel en een overzicht van de belangrijkste argumenten. Daarvan maakt consequent zo'n 85–90% van de kiezers gebruik¹²⁴.

Internationale organisaties als de OVSE en de Venice Commission benadrukken dat de vraagstelling vroegtijdig helder moet zijn en kiezersvoorlichting bijtijds op gang moet komen. Binnen de doorgaans strikte termijnen van een correctief referendumproces vraagt dat om voortvarendheid. Over het algemeen is een termijn van zo'n zes weken voorafgaand aan de stemming internationaal gangbaar – bij zeer complexe of ingrijpende wetswijzigingen kan dit oplopen tot enkele maanden.

Het belang van heldere en tijdige informatievoorziening werd onlangs nog gedemonstreerd in Ierland. Diverse referenda over grondwetswijzigingen waren daar in het verleden bijzonder succesvol in het doorbreken van politieke impasses, maar enkele recente referenda behaalden geen meerderheid.

¹²² Zoals bijvoorbeeld voor de referenda in Ierland in 2024:

<https://www.electoralcommission.ie/referendum/referendums-on-family-and-care/>.

¹²³ *Kamerstukken II 2015/16*, 34 270, nr.21.

¹²⁴ Zie onderzoek van het [VOTO project](#) rondom dertien referenda tussen 2016 en 2020.

Onderzoekers schreven dit onder meer toe aan de gehaaste laatste fase voorafgaand aan het referendum en aan tekortschietende informatievoorziening vanuit de overheid.¹²⁵

Conclusie

Te late, te beperkte of te ingewikkelde informatievoorziening vergroot de kans op slecht geïnformeerde kiezers. Bovendien biedt gebrekkige neutrale informatievoorziening meer ruimte aan framing door de verschillende campagnekampen, met het risico op misinformatie en incorrecte interpretaties van het wetsvoorstel. Dit kan leiden tot stemgedrag dat niet in lijn is met de onderliggende waarden van kiezers, maar ook tot blancostemmen of een lagere opkomst. Ongeïnformeerdheid kan ook een conservatieve bias veroorzaken, wat in het geval van een correctief bindend referendum kan leiden tot meer tegenstemmen – niet uit onvrede met het wetsvoorstel, maar uit onzekerheid.

Een gedegen referendumwet is het startpunt, een daadwerkelijk referendumproces de lakmoesproef. De overheid kan daarbij niet achteroverleunen, maar moet een actieve rol innemen in de informatievoorziening door tijdig en laagdrempelig te voorzien in gebalanceerde en toegankelijke informatie. Over informatievoorziening bij referenda is veel inspiratie op te doen in binnen- en buitenland, maar het is zaak om te experimenteren met wat in de context van het bindend correctief referendum werkt. Zoals dat geldt voor de referendumwet zelf, geldt dat ook voor de informatievoorziening: het verloopt niet altijd meteen de eerste keer perfect.¹²⁶ Een open houding voor evaluatie, reflectie en verbetering is daarom essentieel.

Literatuur

Harding, M. 'Rejecting Lip Service or Validating 1930s Family Values?', *Verfassungsblog* (2024), <https://verfassungsblog.de/rejecting-lip-service/>.

Kristof T.E. Jacobs (ed.), *Nationaal referendumonderzoek 2016* (2016), <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/2016/11/01/het-oekraine-referendum>.

Kristof T.E. Jacobs (ed.), *Nationaal referendumonderzoek 2018* (2018), <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/2018/12/10/het-wiv-referendum>.

Jane Suiter en Theresa Reidy, 'Does deliberation help deliver informed electorates: Evidence from Irish referendum votes', *Representation* 56(4) (2020), 539-557.

Tom W.G. van der Meer, Charlotte C.L. Wagenaar en Kristof T.E. Jacobs, 'The rise and fall of the Dutch referendum law (2015–2018): initiation, use, and abolition of the corrective, citizen-initiated, and non-binding referendum' *Acta Politica* 57(1) (2022), 96-116.

Charlotte C.L. Wagenaar, 'Beyond for or against? Multi-option alternatives to a corrective referendum', *Electoral Studies* 62 (2019).

Charlotte C.L. Wagenaar, 'Meer dan een noodrem: hoe kunnen we referenda constructiever inrichten?', *Montesquieu Instituut* (2023), <https://www.montesquieu-instituut.nl/column/202306/meer-dan-een-noodrem-hoe-kunnen-we-referenda-constructiever-inrichten>.

Charlotte C.L. Wagenaar, 'Onwetende referendumkiezers: voldongen feit of publieke verantwoordelijkheid?', *Montesquieu Instituut* (2025), <https://www.montesquieu->

¹²⁵ Veel van het wetenschappelijke onderzoek is nog in pre-publicatiefase, maar zie bijvoorbeeld Harding, 2024.

¹²⁶ Voor een inkijk in de afschaffing van de Wrr, waarbij er beperkte politieke wil was om te leren van eerdere ervaringen, zie Van der Meer et al., 2022.

instituut.nl/column/202506/onwetende-referendumkiezers-voldongen-feit-publieke-verantwoordelijkheid.

6.2 De rol van feiten en bewijs in een gefragmenteerd informatielandschap

Michael Hameleers

Een gezonde democratie is gefundeerd op het principe dat burgers rationale keuzes kunnen maken op basis van een gelijke toegang tot feitelijke en kwalitatieve informatie. Het corrigeren van besluiten via het correctief bindend referendum dient dan ook gebaseerd te zijn op accurate feitelijke kennis. Desinformatie en de onderliggende crisis van vertrouwen en legitimiteit kunnen dit proces dwarsbomen. Hierbij zijn drie samenhangende bedreigingen belangrijk om te benoemen: 1) de strategische delegitimering van feiten; 2) de onzekerheid van burgers om het onderscheid tussen desinformatie en feiten te maken; 3) de technologisch gedreven fragmentatie van feitelijke kennis. Weerbaarheid ten opzichte van desinformatie dient zich op alle drie pijlers van delegitimering te richten. In deze sectie worden deze drie bedreigingen nader uitgelicht en gekoppeld aan weerbaarheid.

De strategische delegitimering van feiten

Desinformatie gaat verder dan de verspreiding van foutieve, gemanipuleerde, of misleidende informatie. In een bredere context van groeiend wantrouwen in autoritaire informatiebronnen en relatieve waarheden speelt ook de aanval op feiten en kennis een centrale rol. Politieke actoren op de radicale flanken van het spectrum zijn actief in het aanvallen en delegitimeren van verschillende bronnen, zoals wetenschappers, journalisten, en gevestigde instituties.¹²⁷

Voornamelijk de feitelijke interpretaties die niet in lijn zijn met de ideologie van rechts-populistische leiders worden als 'nepnieuws' of misleidende interpretaties bestempeld. Ondertussen worden wetenschappers, individuele journalisten, en legitieme bronnen van kennis afgeschilderd als leugenachtige actoren die een bedreiging voor het 'gewone volk' vormen. Het gevolg van de strategische delegitimering van feiten is dat burgers het vertrouwen kwijt kunnen raken in de bronnen die de samenleving voorzien van feitelijke informatie, en er op deze wijze weerstand en polarisering kan ontstaan rondom feitelijke interpretaties.¹²⁸

De onzekerheid van burgers over de status van feitelijke kennis

De delegitimering van feiten speelt een grote rol in de toenemende onzekerheid die burgers ervaren in het maken van het onderscheid tussen feit en fictie. Onderzoek laat zien dat ongeveer 50% van alle burgers zich veel zorgen maakt over hun vermogen om accuraat desinformatie van authentieke informatie te onderscheiden.¹²⁹ Dit betekent ook dat burgers niet zeker zijn van de feitelijke kennis die beschikbaar is om hun electorale keuzes te maken. Vanzelfsprekend is dit voor een correctief bindend referendum problematisch.¹³⁰

De epistemische onzekerheid van burgers heeft meerdere oorzaken, waaronder wijdverspreide zorgen over de mogelijkheden van generatieve AI die resulteren in een continu bewustzijn van de mogelijkheid tot misleiding, de algoritmische curatie van het mediadiet van burgers, en de aanwezigheid van desinformatie die verwarring creëert en gevestigde feiten in twijfel trekt. Ook de delegitimering van

¹²⁷ Egelhofer en Lecheler, 2019; Mede en Schäfer, 2020.

¹²⁸ Rekker en Harteveld, 2024.

¹²⁹ Newman et al., 2025.

¹³⁰ Zo wordt in het vorige deelhoofdstuk al aangegeven dat deze onzekerheid kan leiden tot meer tegenstemmen.

bewijs door politieke actoren, *influencers* op sociale media en alternatieve media trekt de validiteit van traditionele bronnen in twijfel.

Daarnaast speelt het diverse desinformatielandschap een belangrijke rol. Burgers worden niet enkel blootgesteld aan duidelijk misleidende informatie met herkenbare vingerafdrukken, maar zien ook genuanceerde vormen van desinformatie waarbij gerefereerd wordt aan experts en statistisch bewijs¹³¹ of bestaande video's en afbeeldingen die niet zijn gemanipuleerd, maar uit de oorspronkelijke context zijn gehaald.¹³² Gezien desinformatie vaak legitiem bewijs en betrouwbare bronnen imiteert, en foutieve informatie vaak rondom een kern van waarheid wordt opgebouwd, is het voor burgers lastig om het onderscheid tussen echt en nep te zien.

De technologisch gedreven polarisering en fragmentatie van feitelijke kennis

De twee eerdergenoemde ontwikkelingen kunnen niet los worden gezien van technologische ontwikkelingen die het aanbod en de consumptie van informatie vormgeven. Alhoewel het bewijs voor filterbubbels en echokamers beperkt is, zien we in de laatste jaren twee zorgelijke ontwikkelingen: 1) De terugtrekkende beweging van grote technologie-platforms (zoals Meta en X) in contentmoderatie en de 2) gepersonaliseerde en algoritmisch versterkte feitelijke waarheden die individuele burgers zien.

Met het oog op de eerste ontwikkeling zien we dat platforms steeds meer macht krijgen in het cureren van feiten en het ontkennen van verantwoordelijkheid in het signaleren en corrigeren van feitelijke onjuistheden. Dit komt in een tijd waarin grote technologie-ondernemers een prominente rol in het politieke discours spelen, en zich steeds vaker expliciet associëren met radicaal-rechtse ideologieën. Het gevolg is dat platforms geen toegang bieden tot een divers, gebalanceerd, en democratische debat, maar juist voor niet-geverifieerde waarheden die meer aandacht genereren en het meest worden vertolkt door de leiders en algoritmen achter de platforms – zonder dat burgers enig inzicht krijgen in hoe de 'black box' werkt en een voorselectie van inhoud presenteert.

De tweede ontwikkeling is dat informatie niet vanuit een gelijk speelveld wordt verdeeld en geconsumeerd. Bestaande voorkeuren en mediagebruik cureren het informatielandschap van individuele burgers, en het feitendieet van iedere burger is uniek. Dit staat het wederzijds begrip in de weg, en zorgt ervoor dat de referentiekaders waarmee burgers beslissingen maken niet geïjkt zijn. Een democratie is gebaat bij meningsverschillen, maar deze verschillen dienen wel geworteld te zijn in overeenstemming over feiten. Selectieve blootstelling aan congruente bronnen en feiten, maar ook de algoritmische versterking van congruente informatie buiten burgers' eigen controle, zorgen ervoor dat burgers steeds verder van elkaar af komen te staan. De samenleving polariseert hierdoor niet alleen op voorkeuren voor beleid, maar ook op het begrip van wat valide en legitieme kennis is, en welke bronnen autoriteit hebben op bepaalde thema's die centraal staan in de democratie. Alhoewel de ontkoppeling tussen de politiek en feiten van alle tijden is,¹³³ zorgen technologische ontwikkeling voor een versterking van bestaande dynamieken die congruente waarheden legitimeren en incongruente waarheden onderdrukken of delegitimeren.

Slot

Wat betekent dit voor de vraag hoe we burgers moeten weren tegen desinformatie? Het antwoord is niet eenduidig. Het belangrijkste is om ons niet blind te staren op desinformatie zelf, wat zowel een gevolg als oorzaak is van een bredere legitimiteit- en vertrouwenscrisis. Symptoombestrijding zal weerbaarheid

¹³¹ Hameleers en Van der Goot, 2025.

¹³² Brennen et al., 2021.

¹³³ Zie Arendt, 2005; Heidegger, 1943.

op de lange termijn niet kunnen waarborgen. Belangrijker is om de drie bovenstaande bedreigingen holistisch aan te pakken.

Dit vergt, onder andere, een verbeterde digitale informatie geletterdheid, duidelijkere beleidskaders voor contentmoderatie en het verantwoordelijk gebruik van algoritmen door platforms, en het versterken van vertrouwen in autoritaire informatiebronnen en de wetenschap. Het gegeven dat burgers steeds vaker de weg kwijt zijn in complexe digitale landschappen moet centraal staan: hoe kunnen burgers op een geïnformeerde rol navigeren naar betrouwbare en relevante informatie waarop ze hun keuzes kunnen baseren? Dit is geen gemakkelijke opgave, maar als we in acht nemen dat het grootste deel van informatie *geen* desinformatie is,¹³⁴ kan het vergroten van de toegankelijkheid, betrouwbaarheid, en transparantie van feitelijke informatie van legitieme bronnen een belangrijke route zijn om weerbaarheid te vergroten. Wanneer het electoraat het gevoel heeft dat het keuzes baseert op betrouwbare informatie vanuit overheid en media, zou dit het proces en de uitkomst van het correctief bindend referendum ook legitimeren.

Literatuur

Alberto Acerbi, Sacha Altay en Hugo Mercier, 'Research note: Fighting misinformation or fighting for information?', *Harvard Kennedy School Misinformation Review* 3(1) (2022).

Hannah Arendt, 'Truth and politics', *Truth: Engagements across philosophical traditions* (2005), 295-314.

J. Scott Brennan, Felix M. Simon en Rasmus Kleis Nielsen, 'Beyond (mis) representation: Visuals in COVID-19 misinformation', *The International Journal of Press/Politics* 26(1) (2021), 277-299.

Jana L. Egelhofer en Sophie Lecheler, 'Fake news as a two-dimensional phenomenon: A framework and research agenda', *Annals of the International Communication Association* 43(2) (2019), 97-116.

Michael Hameleers en Emma van der Goot, 'Look at what the real facts and experts say! The use of expert references and objectivity claims in disinformation: A qualitative exploration and typology', *Journalism* 26(7) (2025), 1469-1487.

Martin Heidegger, *On the essence of truth: On Plato's cave allegory and theaetetus. Questions I. Athlone Contemporary European Thinkers*, (1943).

Niels G. Mede en Mike S. Schäfer, 'Science-related populism: Conceptualizing populist demands toward science', *Public Understanding of Science* 29(5) (2020), 473-491.

Nic Newman, Robert Fletcher, Kirsten Eddy, Christoffer T. Robertson en Rasmus Kleis Nielsen. *Digital News Report 2025*, Reuters Institute (United Kingdom 2025).

Roderik Rekker en Eelco Hartevelt, 'Understanding factual belief polarization: the role of trust, political sophistication, and affective polarization', *Acta Politica* 59 (2024), 643-670.

¹³⁴ Acerbi et al., 2022.

6.3 Agenderen, framen en referenda: mediamechanismen in de democratische rechtsstaat

Mariken van der Velden en Ellen Droog

Agenda-setting, framing en publieke opinievorming

Media zijn meer dan alleen kranten of televisie. Binnen de sociale wetenschappen omvatten media alle systemen en inhoud die helpen informatie te maken, te verspreiden en zichtbaar te maken voor een groot publiek: van de NOS tot TikTok, van talkshows tot algoritmes die bepalen wat je ziet.¹³⁵ Centraal in hedendaags mediaonderzoek staat het begrip mediablootstelling: wat komen mensen tegen, hoe vaak, en – cruciaal – hoe verwerken ze dat? Nederlanders consumeren nieuws steeds vaker ‘tussendoor’ via hun telefoon, vaak zonder er bewust voor te gaan zitten.¹³⁶ Die voortdurende, deels onbewuste blootstelling vormt de bodem waarop publieke opinie groeit. Dit is van direct belang voor directe democratie: bij een correctief bindend referendum moeten burgers op basis van die blootstelling een inhoudelijk oordeel vormen over specifieke wetgeving.

Media beïnvloeden die opinie niet alleen door informatie aan te bieden, maar vooral door twee werkingsmechanismen: *agenda-setting* en *framing*. Agenda-setting betekent dat media niet zozeer bepalen wat mensen denken, maar wel waar ze over denken.¹³⁷ Wat vaak in het nieuws komt – woningnood, migratie, corona – voelt automatisch belangrijker. Die ‘onderwerpsbelangrijkheid’ is een ‘cognitieve *shortcut*’: onderwerpen die mentaal toegankelijk zijn, wegen zwaarder mee in oordeelsvorming.¹³⁸ Voor een correctief bindend referendum betekent dit dat de kans op hoge opkomst en inhoudelijke betrokkenheid mede afhangt van de vraag of media het onderwerp van de wet prominent behandelen. Een wet die ‘onder de radar’ blijft, zal waarschijnlijk minder burgers mobiliseren – ongeacht het inhoudelijke belang.

Framing gaat een stap verder. Omdat nieuws nooit louter feiten kan presenteren, moeten redacties keuzes maken: welke bronnen worden geciteerd, welke details worden uitgelicht, welke woorden worden gebruikt.¹³⁹ Die frames – bijvoorbeeld migratie als ‘veiligheidsrisico’ of juist als ‘morele plicht’ – activeren bepaalde denkpatronen. Ze bepalen welke oorzaken, verantwoordelijkheden en oplossingen in beeld komen. Bij een correctief bindend referendum is dit mechanisme extra relevant: de framing van een wet als ‘technische aanpassing’ versus ‘fundamentele koerswijziging’ kan keuzes van burgers bepalen.

Deze processen werken niet in een rechte lijn van ‘zien = vinden’. Mensen komen niet als lege vaten naar de media; ze brengen bestaande waarden en interpretatiekaders mee. Daarnaast speelt sociale verspreiding een grote rol: mensen praten over wat ze zien, delen berichten, bevestigen of ontcrachten elkaar. Opinievorming is daarmee een samenspel van selectie, interpretatie en sociale interactie. Vanuit democratisch perspectief is dat cruciaal, omdat de publieke opinie zich grotendeels in en via media vormt. Media maken problemen zichtbaar, bieden informatie en creëren een gedeelde basis voor debat. Tegelijkertijd kunnen verschillende mediadiëten leiden tot verschillende beelden van dezelfde werkelijkheid. Voor het correctief bindend referendum roept dit een kernvraag op: als burgers hun oordeel over wetgeving vormen door verschillende mediabeelden, hoe waarborgen we dan dat het referendum functioneert als democratisch correctiemiddel in plaats van als echo van mediaprioriteiten?

¹³⁵ Neijens et al., 2024; Potter, 2019.

¹³⁶ Costera Meijer en Groot Kormelink, 2015.

¹³⁷ McCombs en Shaw, 1972.

¹³⁸ Van der Velden en Loecherbach, 2022.

¹³⁹ Lecheler en De Vreese, 2018.

Entertainment vs. Info: Wiv, Oekraïne, TTIP en satire

Agenda-setting en framing beperken zich niet tot traditionele journalistieke media. Juist infotainment – de combinatie van informatie en entertainment – bereikt vaak een breed publiek dat regulier nieuws soms links laat liggen. In Nederland was het meest zichtbare voorbeeld De avondshow met Arjen Lubach (gemiddeld 1 miljoen kijkers, tegenwoordig LUBACH), een programma waarin humor, nieuws en politieke opinie samenkomen.¹⁴⁰ Lubach werd meermaals uitgeroepen tot de meest invloedrijke mediapersoon van Nederland.¹⁴¹ Wat maakt satire zo effectief in opinievorming en wat betekent dit voor de kwaliteit van de democratische besluitvorming?

Allereerst kan satire agenderen. Uit onderzoek naar de berichtgeving over TTIP – het omstreden handelsverdrag tussen EU en VS – blijkt dat Lubachs uitzendingen in 2015 een directe rol speelden in het onder de aandacht brengen van dit complexe, lang onzichtbare dossier.¹⁴² Kijkers deden meer kennis op, gingen TTIP belangrijker vinden en zochten actief naar meer informatie. Vervolgens gingen ook andere media er meer over berichten, en kwam het onderwerp op de politieke agenda terecht (meer Kamervragen). Dit laat zien dat satire de publieke agenda kan bepalen, vooral bij 'sluimerende' kwesties – een verschijnsel dat staatsrechtelijk relevant is omdat het referenda en wetgevingsprocessen kan versnellen of verstoren.

Daarnaast kan satire framen. Hoewel Lubach zichzelf geen journalist noemt, bevat satirische nieuwscontent vergelijkbare hoeveelheden inhoudelijke informatie als traditioneel nieuws.¹⁴³ Door gebruik van retorische technieken – metaforische analogieën, hyperbolen, ironie – stuurt satire hoe kijkers een onderwerp interpreteren.¹⁴⁴ Een sprekend voorbeeld is de aflevering over de Wiv. Lubach zei: "Stel je krijgt op een dag een pakketje in de bus met een camera, een microfoon en een briefje erbij: 'Hang deze apparaten op in je huis, we gaan er "in principe" niks mee doen.' Wie zou die dingen ophangen? Niemand!" Met deze analogie maakte hij een complex juridisch-privacyvraagstuk concreet en persoonlijk. Hij eindigde met een oproep voor een referendum; kort daarna werd het benodigde aantal handtekeningen gehaald. Satire bleek hier niet alleen invloedrijk op wat mensen dachten (agenda), maar ook op wat ze ervan vonden (frame) en of ze in actie kwamen (gedrag).

Het Oekraïne-referendum (2016) over het associatieverdrag toont een vergelijkbaar patroon, al was de rol van satirische programma's daar meer verweven met sociale mediadynamiek. Wat de drie casussen – Wiv, Oekraïne, TTIP – gemeen hebben, is dat traditionele media de dossiers lang lieten liggen. Verschillende infotainmentformats vulden dat gat, onder andere door middel van satire. Dit had meetbare effecten op de publieke opinie en politieke besluitvorming. Voor beleidsmakers is de vraag niet óf satire invloed heeft, maar hoe het democratisch proces met die invloed kan omgaan zonder dat framing door entertainment de rechtsstatelijke afweging verdringt.

Mediavaardigheden, mediadiet en handelingsperspectieven

De mechanismen van agenda-setting en framing zijn onvermijdelijk. De beleidsopgave ligt niet in het toe-eigenen van individuele mediaconsumptie, maar in het versterken van de democratische infrastructuur. De eerste pijler is mediavaardigheden als collectieve opgave. Uit onderzoek van Netwerk Mediawijsheid blijkt dat slechts vier op de tien Nederlanders als voldoende mediawijs – in staat om media kritisch te beoordelen, desinformatie te herkennen en bewust om te gaan met framing – kunnen worden

¹⁴⁰ Baym, 2005.

¹⁴¹ Marketing Report, 2024.

¹⁴² Boukes, 2019.

¹⁴³ Fox et al., 2007.

¹⁴⁴ Droog en Burgers, 2024.

beschouwd.¹⁴⁵ Deze lage score verhoogt de maatschappelijke kwetsbaarheid voor desinformatie, eenzijdige framing en manipulatie van de publieke agenda. Beleid dient mediawijsheid daarom te verankeren in het onderwijs, de publieke omroep en de regulering van online platforms.

De tweede pijler is het mediadieet als indicator van publieke gezondheid. Diversiteit is hier het toverwoord, maar niet in één dimensie. Een gezond informatielandschap voor een democratie bestaat uit variatie in bronnen (publieke, commerciële, onafhankelijke), variatie in invalshoeken en variatie in blootstelling (actief zoeken versus passief scrollen).¹⁴⁶ Een te homogeen mediadieet op systeemniveau – bijvoorbeeld door algoritmische sturing of overmatige concentratie van nieuwseigendom – ondermijnt de gedeelde feitelijke basis van het democratisch debat.

Wat zijn dan handelingsperspectieven? Ten eerste: durf te schakelen. Wissel bewust af tussen nieuwsmerken en tussen journalistiek en satire – maar besef dat humor ook een frame is. Ten tweede: check de agenda. Vraag bij elk groot nieuwsonderwerp: wat wordt er niet genoemd? Welk frame is afwezig? Ten derde: investeer in mediawijsheid, op school en thuis. Alleen met een gevarieerd dieet en een kritische blik doorbreek je de cirkel van selectie, framing en sociale versterking – en word je een weerbare burger in een democratie die draait op gedeelde, maar nooit neutrale, informatie.

Daarom bevelen wij aan: allereerst het structureel verankeren van mediawijsheid als wettelijke taak in onderwijs (kerndoelen), publieke omroep en platformregulering. Ten tweede het bevorderen van framingbewustzijn in democratische processen, bijvoorbeeld door bij referenda en wetgevingsvoorstellen een onafhankelijke analyse van dominante frames toe te voegen aan de bestaande voorlichting, zodat burgers en volksvertegenwoordigers zien welke invalshoeken het debat structureren. Ten derde het borgen van diversiteit van het publieke mediadieet door eisen te stellen aan algoritmische transparantie van sociale media en overmatige concentratie in nieuwseigendom te voorkomen. Ten vierde het laten verrichten van onafhankelijk onderzoek naar de invloed van infotainment op de rechtsstaat: onder welke voorwaarden draagt satirische framing bij aan zorgvuldige beleidsvorming, en onder welke voorwaarden doet zij daar afbreuk aan?

Alleen met een institutionele, in plaats van louter individuele, aanpak blijft de democratische rechtsstaat weerbaar tegen onbedoelde framing en selectieve agenda-setting – zonder de verantwoordelijkheid voor opinievorming uitsluitend bij de geïnformeerde burger te leggen. Voor het correctief bindend referendum is dit van bijzonder belang. Juist omdat burgers direct over wetgeving oordelen, is de kwaliteit van hun informatiebasis een voorwaarde voor legitieme uitkomsten. Zonder mediawijsheid, pluriform aanbod en framingbewustzijn riskeert het referendum een instrument te worden dat niet de weloverwogen volkswil weerspiegelt, maar de toevallige medialogica van het moment.

Literatuur

Gordon Baym, 'The Daily Show: Discursive integration and the reinvention of political journalism', *Political Communication* 22(3) (2005), 259–276.

Mark Boukes, 'Agenda-setting with satire: How political satire increased TTIP's saliency on the public, media, and political agenda', *Political Communication* 36(3) (2019), 426–451.

Irene Costera Meijer en Tim Groot Kormelink, 'Checking, sharing, clicking and linking: Changing patterns of news use between 2004 and 2014', *Digital journalism* 3(5) (2015), 664–679.

¹⁴⁵ Kantar Public, 2023.

¹⁴⁶ Loecherbach et al., 2020.

- Ellen Droog en Christian Burgers, 'The underlying mechanisms of the persuasiveness of different types of satirical news messages', *Discourse Processes* 61(10) (2024), 479-497.
- Julia R. Fox, Glory Koloen en Volkan Sahin, 'No joke: A comparison of substance in The Daily Show with Jon Stewart and broadcast network television coverage of the 2004 presidential election campaign', *Journal of Broadcasting & Electronic Media* 51(2) (2007), 213-227.
- Kantar Public, *Rapport Mediawijsheid Onderzoek 2023* (2023). Geraadpleegd op 29 april 2026, op <https://netwerkmediawijsheid.nl/onderzoek/rapport-mediawijsheid-onderzoek-2023/>.
- Sophie Lecheler en Claes H. de Vreese, *News framing effects* (Londen 2018).
- Felicia Loecherbach, Judith Moeller, Damian Trilling en Wouter van Atteveldt, 'The unified framework of media diversity: A systematic literature review', *Digital Journalism* 8(5) (2020), 605-642.
- Marketing Report, *Media250 2025* (2024). Geraadpleegd op 29 april 2026, op https://m100.nl/editie_2025/media250_2025/
- Maxwell E. McCombs en Donald L. Shaw, 'The agenda-setting function of mass media', *Public Opinion Quarterly* 36(2) (1972), 176-187.
- Peter Neijens, Theo Araujo, Judith Möller en Claes H. de Vreese, *Measuring exposure and attention to media and communication: Solutions to wicked problems* (Amsterdam 2024).
- W. James Potter, *Major theories of media effects: Analysis and evaluation* (New York 2019).
- Mariken A.C.G. van der Velden en Felicia Loecherbach, 'Content analysis in the research field of political coverage', in *Standardisierte Inhaltsanalyse in der Kommunikationswissenschaft – Standardized Content Analysis in Communication Research: Ein Handbuch - A Handbook*, (Wiesbaden 2022, 85-97).

7. Slotopmerkingen en aanbevelingen

Luuk Eilers, Charlotte Wagenaar en Eline Hurman

Het moge duidelijk zijn dat, hoewel het grondwetsvoorstel al voor de vijfde keer voorligt, er nog genoeg te zeggen valt over het correctief bindend referendum. Hieronder volgt een globale schets van de besproken hoofdthema's die bepalend zijn voor het uiteindelijke functioneren van het grondwetsvoorstel, met een aantal overwegingen en aanbevelingen.

Plaats in de democratie

Het correctief bindend referendum lijkt op het eerste gezicht een wezensvreemd element in de representatieve democratie, omdat het electoraat directe vetomacht krijgt over wetsvoorstellen. Het is echter een aanvulling op die representatieve democratie, omdat het louter als correctiemechanisme wordt ingebed. Daarmee kan het correctief bindend referendum de onontkoombare tekortkomingen van de representatieve democratie redresseren. Zo vormt het een aanvulling op het huidige democratische bestel – zoals dat in veel landen al het geval is.

Vanwege deze democratische functie is het dan ook logisch dat burgers die minder vertrouwen hebben in de huidige politiek eerder voorstander zijn van het correctief bindend referendum. Recentelijk wordt het referendum juist gesteund door mensen die zich ongehoord voelen en door lageropgeleiden, terwijl in de jaren zeventig onder meer politieke interesse een sterke stimulans voor steun was. Ook uitkomsten van eerdere referenda lijken te beïnvloeden wie in de toekomst vaker gebruik zou willen maken van het instrument. Gezien het beperkte aantal landelijke referenda dat Nederland heeft gekend, hebben veel kiezers slechts aan de 'winnende' of 'verliezende' kant gestaan. Mocht de frequentie omhooggaan, dan zal dit hoogstwaarschijnlijk veranderen.

Leren van binnen- en buitenland

Nederland kende niet eerder bindende referenda op landelijk niveau. Wel hadden we eerder wetgeving voor, en ervaringen met, niet-bindende referenda op nationaal niveau, en is er op lokaal niveau een actievere referendumpraktijk. Europese landen gebruiken het instrument op verschillende wijzen, wat aantoont dat aanpassing aan de bestaande democratie van belang is. Deze voorbeelden leren ons bijvoorbeeld dat sommige landen door formele eisen wel referenda kennen op papier, maar niet in de praktijk. Daarnaast kunnen referendumuitkomsten lijden onder boycots door opkomstdrempels.

Binnenlandse voorbeelden demonstreren dat informatievoorziening van groot belang is. Eerdere nationale referenda laten daarbij zien dat vooral betrouwbare basisinformatie en actieve campagnevoering door politieke partijen cruciaal zijn. Verder bestaat de noodzaak om referendumprocessen en wetgeving te evalueren, waarna er bereidheid moet zijn om te leren en waar nodig wijzigingen aan te brengen.

De grondwetswijziging maakt ook een bindend correctief referendum op decentraal niveau mogelijk, maar niet verplicht. Decentrale overheden moeten zelf in wetgeving vastleggen welke onderwerpen referendabel zijn en welke handtekeningeneisen gelden voor een referenduminitiatief. Referendumervaringen op lokaal niveau tonen dat er aandachtspunten bestaan die in het grondwetsvoorstel op nationaal niveau nog onvoldoende zijn geadresseerd. Te denken valt aan de financiële bijdrage aan maatschappelijke campagnes en voorlichting vanuit de overheid, en de termijn waarbinnen een referendum moet worden gehouden.

Een ander aspect dat op lokaal niveau succesvol is, betreft onafhankelijke referendumcommissies. Zij adviseren onder andere over de toepasbaarheid van de uitzonderingsgronden en de formulering van de vraagstelling, houden toezicht op de neutraliteit van overheidswege verstrekte informatie en dragen zorg voor een onafhankelijke evaluatie van referendumprocessen – taken die ook op nationaal niveau van waarde zouden zijn. Voor nationale referenda is het goed denkbaar om voorlichting over de referendumprocedure en de keuze van een datum bij de Kiesraad te beleggen, maar dat geldt niet voor de andere taken, die bij eerdere nationale referenda wel door een nationale referendumcommissie werden uitgevoerd. Het niet opnieuw instellen van zo'n commissie zou dan ook een gemis zijn, en heroverweging van het invoeren van zo'n commissie is raadzaam.

Juridische overwegingen

Bij aanneming van het grondwetsvoorstel wordt met het correctief bindend referendum een extra stap aan het wetgevingsproces toegevoegd: een wet kan pas worden bekrachtigd zodra bekend is dat hierover geen referendum wordt gehouden (of nadat het wetsvoorstel in een referendum is gesteund). Daarbij zijn uitzonderingen opgenomen en wordt al gesproken van verschillende fasen. Hoewel bepaalde aspecten duidelijk zijn vastgelegd, blijft veel open voor de uitvoeringswet. In de Hoofdlijnenbrief wordt gehint op elementen die zullen worden opgenomen in de uitvoeringswet. Deze liggen evenwel nog niet volledig vast. Door de specificaties geldt voor enkele openstaande keuzes dat deze nog besloten moeten worden met een tweederdemeerderheid. Mede hierdoor zal ook de uitvoeringswet een heet hangijzer zijn. Minder ingrijpende onderdelen en praktische uitwerkingen, zoals de wijze van indiening van handtekeningen, kunnen worden vastgelegd in een AMvB, die later makkelijker te wijzigen is.

Een belangrijk onderdeel van het correctief bindend referendum dat nog wettelijk moet worden vastgelegd zijn de drempels. Te hoge drempels zullen het electoraat frustreren – het referendum wordt dan een schijninstrument. Het correctief bindend referendum dient als *ultimum remedium* niet om de haverklap te worden gehouden, maar wel haalbaar te zijn. In de voorfase betekent dit dat moet worden bepaald hoe de steunverklaringen worden opgehaald (bijvoorbeeld digitaal of bij het gemeentehuis).

Dat een aanzienlijk deel van het electoraat zich dient uit te spreken tijdens een correctief bindend referendum staat buiten kijf. Een opkomstdrempel biedt evenwel onwenselijke prikkels om niet te stemmen wanneer iemand voor een aangenomen wet is. Een uitkomstdrempel, waarbij de tegenstanders een minimumaantal stemmen moeten halen, is daarom wenselijker. Constitutionele inbedding van de onderliggende principes van representativiteit en haalbaarheid is raadzaam. De hoogte van de drempels dient vastgelegd te worden in de uitvoeringswet.

Informatievoorziening

Of 'de volkswil' duidelijk tot uitdrukking komt bij het correctief bindend referendum hangt voor een groot deel af van de informatievoorziening. In een veranderende samenleving met veel technologische ontwikkelingen zijn referendumuitkomsten precair – net als die van andere verkiezingen.

Het is dan ook van belang dat de informatievoorziening niet alleen adequaat is, maar ook dat men er vertrouwen in heeft. Er bestaan actieve campagnes in binnen- en buitenland die trachten feiten te delegitimeren, wat een wezenlijk gevaar voor de betrouwbaarheid van de uitkomsten kan vormen. De bredere discussie over regulering van sociale mediaplatforms is daarom ook voor het correctief bindend referendum zeer relevant. Het stimuleren van een gevarieerd mediadieet, mediawijsheid en framingbewustzijn draagt bij aan een geïnformeerd electoraat dat beslissingen maakt op basis van betrouwbare – en vertrouwde – informatie. Hierin liggen belangrijke rollen voor zowel de overheid als

de media. Institutionele ingrepen zijn nodig om digitale geletterdheid, beleidskaders voor contentmoderatie en vertrouwen in gezaghebbende informatiebronnen te bevorderen.

De overheid heeft een belangrijke taak in het tijdig verstrekken van feitelijke basisinformatie over het referendumonderwerp. Dat moet op toegankelijke wijze worden gedaan, in begrijpelijke taal en via een diversiteit aan kanalen. Daarbij is het aan te bevelen informatie ook bij kiezers thuis te bezorgen, omdat laagdrempelig aangereikte informatie een groot bereik heeft. De neutraliteit en toegankelijkheid van deze informatie kan worden gewaarborgd door een onafhankelijke referendumcommissie. De overheid kan ook een gelote groep burgers inzetten die het wetsvoorstel samenvatten en de belangrijkste argumenten voor en tegen presenteren (de zogeheten Citizens' Initiative Review).

Slot

Uit dit paper blijkt dat de wezenlijke verandering die het correctief bindend referendum in ons democratische bestel teweegbrengt alleen effectief zal zijn wanneer de invulling van de wet en uitvoering van het proces recht doen aan de zwaarte van het instrument. Daarbij moet bij wet nog veel worden geregeld en zal de eerste toepassing van het correctief bindend referendum niet direct perfect zijn. Dit maakt voortdurende evaluatie en bijsturing van wetgeving en processen noodzakelijk. Uitkomsten moeten legitiem zijn en adequaat worden uitgevoerd. Het correctief bindend referendum kan onze democratie versterken en een stem geven aan burgers die zich niet gehoord voelen, mits het instrument goed wordt ingebed en ingezet.

Over de auteurs

Mr. H.M.B. (Henk-Martijn) Breunese is Coördinator Staatsinrichting bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Prof.mr. Hansko Broeksteeg is hoogleraar Staatsrecht aan de Radboud Universiteit.

Prof. Dr. Paul Dekker is hoogleraar Civil Society aan Tilburg University.

Dr. Ellen Droog is universitair docent Communicatiewetenschap aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Luuk Eilers is redacteur-analist bij het Montesquieu Instituut.

Dr. Michael Hameleers is universitair hoofddocent Politieke Communicatie aan de Universiteit van Amsterdam.

Eline Huurman is redacteur-analist bij het Montesquieu Instituut.

Dr. Kristof Jacobs is universitair hoofddocent Empirische Politicologie aan de Radboud Universiteit.

Prof.dr. Ruud Koole is emeritus-hoogleraar Politieke Wetenschappen aan de Universiteit Leiden.

Jelle Lammerts van Bueren is promovendus bij de afdeling Politieke Geschiedenis van de Universiteit Utrecht en onderzoekt daar de rol van referenda in Europese democratieën in historisch-vergelijkend perspectief.

Prof. dr. Tom van der Meer is hoogleraar Politicologie, in het bijzonder Legitimiteit, Ongelijkheid en Burgerschap, aan de Universiteit van Amsterdam.

Dr. Philip van Praag was universitair hoofddocent verbonden aan de vakgroep Politicologie van de Universiteit van Amsterdam.

Dr. Take Sipma is universitair docent Bestuurskunde aan Tilburg University.

Dr. M.A.C.G. (Mariken) van der Velden is hoogleraar Politiek en Media aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Dr. Charlotte Wagenaar is postdoctoraal onderzoeker aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Mr. Dr. J (Joost) Westerweel is werkzaam bij de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In een vrije staat dient iedereen die in het bezit kan worden geacht van een vrije wil, zichzelf te besturen. De wetgevende macht zou dan ook bij het volk in zijn geheel moeten berusten. Maar aangezien zo iets in de grote staten een onmogelijkheid is en ook in kleine staten op veel bezwaren stuit, dient het volk vertegenwoordigers aan te stellen die alles moeten doen wat het volk zelf niet kan.

Montesquieu, *Over de geest van de wetten* (1748)



MONTESQUIEU
INSTITUUT