



Montesquieu research papers, nummer 15

Het correctief bindend referendum



MONTESQUIEU
INSTITUUT

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

	Opkomst	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 Hoofdlijnenbrief: "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 informatiecampaagne 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 Hoofdlijnenbrief, 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 Sisfyusbeproeving 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.