

# Een kritische reflectie op de intrekking van de Wet raadgevend referendum

*dr. Martin Rosema*

Position paper ter gelegenheid van de expertmeeting van de Eerste Kamer der Staten-Generaal op 27 maart 2018 over het wetsvoorstel tot intrekking van de Wet raadgevend referendum

## **Inleiding**

In het regeerakkoord van de regering-Rutte III is onder de titel *Vertrouwen in de toekomst* afgesproken dat de Wet raadgevend referendum zal worden ingetrokken. Dit wordt daar als volgt toegelicht:

Het raadgevend referendum is enige jaren geleden geïntroduceerd als opmaat naar een correctief bindend referendum. De politieke steun voor het correctief bindend referendum is sindsdien afgebrokkeld en is daarmee als beoogd einddoel voorlopig uit zicht. Het nationaal raadgevend referendum heeft als tussenstap niet gebracht wat ervan werd verwacht, onder meer door een controverse over de wijze van aanvragen en verschillende interpretaties van de uitslag. Het kabinet wil daarom een pas op de plaats maken. De Wet raadgevend referendum wordt ingetrokken. (*Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017–2021*, p. 8)

De regering heeft hiertoe een wetsvoorstel ingediend dat inmiddels door de Tweede Kamer is aangenomen. Op dinsdag 27 maart 2018 organiseert de Eerste Kamer een expertmeeting over het intrekken van de Wet raadgevend referendum. De Eerste Kamer heeft een aantal wetenschappers uitgenodigd om vanuit hun deskundigheid een oordeel te geven over het intrekken van de referendumwet en daartoe een *position paper* te schrijven, waarin eigen accenten gelegd kunnen worden. Deze reflectie in deze notitie is geschreven in reactie op dat verzoek.

## Wenselijkheid van een raadgevend correctief referendum

De discussie in het Nederlandse parlement over het referendum als democratisch instrument kent een lange geschiedenis. Zowel in parlementaire debatten als rapporten van diverse Staatscommissies zijn argumenten vóór en tegen het referendum naar voren gebracht.<sup>1</sup> Ook in de wetenschappelijke literatuur over referenda worden die argumenten besproken.<sup>2</sup> Vanuit wetenschappelijk perspectief is het echter niet mogelijk om op basis van een weging van die argumenten een bewijsbare eindconclusie te trekken over het wenselijk of onwenselijk zijn van het referendum als onderdeel van een politiek systeem. Dat betreft immers geen empirische vraag (een vraag over feiten), maar een normatieve vraag (een vraag over waarden). Bovendien wordt zo'n stellingname bemoeilijkt door het feit dat het referendum in vele gedaanten bestaat, waarvan het raadgevend correctief referendum er slechts één is.<sup>3</sup> Derhalve zal ik in deze notitie geen stelling innemen over de vraag of het referendum – in welke vorm dan ook – in algemene zin wenselijk is of niet.<sup>4</sup> Voor nadere reflectie hierover verwijs ik naar de hierboven aangehaalde bronnen, inclusief de andere bijdragen aan de hiervoor genoemde deskundigen bijeenkomst in de Eerste Kamer (zie voetnoot 4).

## Het referendum in relatie tot de representatieve democratie

Een vraag die in de discussie over het referendum nogal eens naar voren komt, is of het referendum haaks staat op de kernbeginselen van de representatieve democratie. Voorstanders van het referendum beschouwen het referendum soms als de ultieme vorm van democratie en per definitie een verbetering ten opzichte van een puur representatief stelsel. Tegenstanders betogen soms dat het referendum afbreuk doet aan de kernbeginselen van dat stelsel en dus per definitie een onwelkome aantasting is. Beide

---

<sup>1</sup> In deze notitie zal voor het verwijzen naar academische literatuur gebruik worden gemaakt van de in de sociale wetenschappen gebruikelijke auteur-jaartal methode.

Voor een beknopt overzicht van deze Staatscommissies en de argumenten voor en tegen het referendum, zie bijvoorbeeld Steur (2005) en Hendriks et al. (2017). De eerste was de Staatscommissie onder leiding van toenmalig minister-president Ruijs de Beerenbrouck, die in 1920 verslag uitbracht. Een commissie die uitvoerig over het referendum rapporteerde, en daar een positief oordeel over gaf, is de Staatscommissie onder leiding van voormalig minister-president Biesheuvel die in 1985 verslag uitbracht.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld Butler & Ranney (1978) en Qvortrup (2005).

<sup>3</sup> Het referendum uit de Wet raadgevend referendum kan als *raadgevend correctief referendum* worden omschreven, omdat het niet-bindend is en het initiatief uitgaat van de bevolking (raadgevend versus raadplegend, raadgevend versus beslissend of decisief) en omdat het betrekking heeft op reeds door de volksvertegenwoordiging genomen besluiten (correctief versus niet-correctief of avancerend).

<sup>4</sup> Dit neemt niet weg dat individuele wetenschappers onder verwijzing naar specifieke opvattingen over democratie, inclusief doelen die daaraan gekoppeld zijn, en mede op basis van empirische bevindingen over het functioneren van referenda in de praktijk, een gefundeerd oordeel over het nut van het referendum als democratisch instrument kunnen formuleren (zie bijvoorbeeld Van der Meer, 2017). De bijdragen van Hendriks (2018) en Van Praag (2018) voor de expertmeeting in de Eerste Kamer zijn hiervan voorbeelden, die tonen op welke wijze referenda het functioneren van de representatieve democratie kunnen bevorderen en die hen leiden naar een positief oordeel over het raadgevend correctief referendum zoals Nederland het momenteel kent (en dus een negatief oordeel over het wetsvoorstel dat de afschaffing hiervan beoogt). Het feit dat zij deze benaderingswijze hebben gekozen, is extra reden om in deze notitie de nadruk op andere aspecten te leggen.

posities zijn vanuit wetenschappelijk perspectief onhoudbaar. Er bestaat in de wetenschap niet één algemeen aanvaarde definitie van democratie die over deze kwestie uitsluitsel geeft (Held, 2006). Democratie kan op verschillende manieren worden opgevat en ingericht, zo ook de representatieve democratie. Dat kan mét en zonder referendum. Ook hier geldt dat de vraag welke vorm van democratie wenselijk is een normatieve vraag is, waarbij verschillende posities kunnen worden ingenomen.<sup>5</sup> Hierbij kan men nog aantekenen dat bij een *raadgevend correctief referendum* het politieke primaat bovendien uitdrukkelijk blijft bij de volksvertegenwoordiging, die niet gebonden is een uitslag als leidend te nemen en waarbij de stemming uitsluitend gaat over besluiten die door de volksvertegenwoordiging zijn genomen.

Een ander argument dat soms wordt aangehaald is dat het referendum niet zou passen in een consensusdemocratie. Deze positie is evenmin houdbaar. Het correctief raadgevend referendum zorgt voor een (bescheiden) inperking van de macht van de regeringspartijen en versterkt (bescheiden) de machtspositie van de oppositie, wat in de politicologische literatuur als kenmerk voor de consensusdemocratie wordt beschouwd wanneer deze wordt gecontrasteerd met een meerderheidsdemocratie (Lijphart, 2012, pp. 219-223; zie ook Qvortrup, 2015, hst. 1). Indien grondwetswijzigingen onderwerp van een referendum zijn, versterkt dat het consensuskarakter, omdat het de macht van de politieke meerderheid met betrekking tot grondwetswijzigingen inperkt (Lijphart, *ibid.*). Of een referendum het consensuskarakter van een politiek stelsel versterkt of verzwakt is afhankelijk van de precieze wijze waarop het referendum wordt vormgegeven (zie ook Vatter, 2009).

#### *Conclusies:*

- *Een raadgevend correctief referendum tast de kernbeginselen van de representatieve democratie niet aan, maar leidt ook niet per definitie tot een 'meer democratisch' politiek stelsel.*
- *Een raadgevend correctief referendum staat niet op gespannen voet met de consensusdemocratie.*

### **Motieven voor het intrekken van de Wet raadgevend referendum**

Het intrekken van de Wet raadgevend referendum wordt in de Memorie van Toelichting gemotiveerd met een aantal argumenten, die de hierboven geciteerde tekst uit het regeerakkoord weerspiegelen. Deze motieven en argumenten kunnen in relatie tot wetenschappelijk onderzoek naar referenda worden beoordeeld.

#### *Het raadgevend referendum als opmaat naar een bindend referendum*

Een belangrijk argument voor de regering is gelegen in het feit dat er het voorstel om een bindend correctief referendum in te voeren, waarvoor de Grondwet gewijzigd diende te

---

<sup>5</sup> Voor een beknopte uitleg van de twee belangrijkste tegengestelde posities, zie Rosema (2016a).

worden, in 2017 in de Tweede Kamer is gesneuveld. De hiervoor benodigde tweedele meerderheid in de tweede lezing bleek niet aanwezig. Het is waar dat het doel van de initiatiefnemers van beide referendumwetten destijds was om een bindend correctief referendum in te voeren en het raadgevend referendum van kracht te laten zijn totdat dat bindende referendum via het ingediende wetsvoorstel gerealiseerd zou zijn. De regering verbindt hieraan schijnbaar de conclusie dat wanneer dat bindende referendum niet gerealiseerd kan worden, de rechtvaardiging voor het raadgevende referendum vervalt.

Er zijn, gelet op bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek naar referenda, twee redenen waarom dit argument niet overtuigend is. Ten eerste wordt in de wetenschappelijke literatuur het onderscheid tussen raadgevende en bindende referenda frequent gemaakt, maar wordt het raadgevende referendum daar niet beschouwd als een opmaat voor bindende referenda. Raadgevende referenda, zowel correctief als niet-correctief (soms 'avancerend' genoemd), zijn beide een zelfstandig instrument. Ten tweede zijn de afgelopen eeuw, en met name de meest recente decennia, in talloze gemeenten raadgevende referenda gehouden en hebben veel gemeenten een verordening op basis waarvan de bevolking een raadgevend correctief referendum over besluiten van de Gemeenteraad kan realiseren (Van der Krieken, 2015). Deze referendumverordeningen zijn niet tot stand gekomen als opmaat naar een bindend referendum. Los daarvan zou men in algemene zin kunnen stellen dat er veel voor is te zeggen om een wet te beoordelen op haar eigen merites, en niet op de aanwezigheid of afwezigheid van oorspronkelijke motieven om de wet aan te nemen.<sup>6</sup>

### *Steun voor het referendum onder de bevolking*

De motivering voor de intrekkingwet gaat ook in op de steun voor het systeem van politieke vertegenwoordiging en invloed op de beleidsvorming via een referendum. De toelichting op het wetsvoorstel in de Memorie van Toelichting wekt de suggestie dat er weinig maatschappelijke steun is voor het instrument referendum, maar wel voor het systeem van politieke representatie:

Het kabinet ziet tegelijk dat de representatieve democratie, meer in het bijzonder het parlementair stelsel, maatschappelijk gezien op brede steun kan rekenen terwijl tegelijkertijd de invloed die de individuele burger hierbinnen kan uitoefenen op concrete vraagstukken, niet altijd tot ieders tevredenheid stemt.

Nu is er waarschijnlijk niets dat binnen een democratie, of welk politiek stelsel dan ook, tot ieders tevredenheid stemt – ook het idee van parlementaire representatieve democratie

---

<sup>6</sup> Een voorbeeld om dit te verduidelijken: Stel, bijvoorbeeld, dat besloten wordt om de maximumsnelheid te verlagen met het oog op te verwachten milieueffecten. Als dan later uit onderzoek blijkt dat die milieueffecten niet optreden, dan zou de wetgever de maximumsnelheid zonder nadenken kunnen terugbrengen op het oude niveau. Maar de wetgever zou ook de andere effecten van de verandering in maximumsnelheid kunnen meewegen (of dat laten onderzoeken, indien onvoldoende kennis voorhanden is) alvorens zo'n besluit te nemen. En dan zou bijvoorbeeld kunnen blijken dat het aantal verkeersdoden aanzienlijk is afgenomen, wat reden kan zijn de wet toch in stand te houden.

niet.<sup>7</sup> Maar als er één onderwerp is met betrekking tot het debat over de inrichting van het staatsbestel waarbij een ruime meerderheid van de Nederlandse bevolking al lange tijd een duidelijk opvatting heeft, dan is dat bij het onderwerp referendum. De uitkomsten van het wetenschappelijk onderzoek in de afgelopen decennia naar opvattingen van de Nederlandse bevolking over het referendum als democratisch instrument tonen steevast – en ook in de periode na het Oekraïne-referendum – een ruime meerderheid voorstander blijkt van de mogelijkheid om via een referendum invloed uit te oefenen op beleid.<sup>8</sup> Dit bracht de Leidse politicologen Andeweg en Irwin (2014, p. 285) ertoe om in hun Engelstalige standaardwerk over politiek in Nederland te stellen: “If there is a ‘gap’ between citizens and elites in the Netherlands, it is visible most clearly with regard to political reform.” Zij constateren dat ruime steun voor het referendum onder de Nederlandse bevolking al bleek bij het verkiezingsonderzoek in 1967 en ongeveer een halve eeuw later nog steeds evident is. In de motivering van de intrekkingwet wordt aan de uitkomsten van dit wetenschappelijke onderzoek ten onrechte volledig voorbijgegaan.

### *De verwachtingen die het referendum (niet) waarmaakt*

In de motivering voor de intrekkingwet wordt verder gesteld dat de ervaringen met het Oekraïne-referendum aantonen dat de wet niet heeft gebracht wat ervan verwacht werd. Deze motivering is vanuit wetenschappelijk perspectief om meerdere redenen niet overtuigend.

Om te beginnen is onduidelijk welke verwachtingen, en van wie, volgens de regering niet zijn waargemaakt. Dat maakt het argument weinig overtuigend. Indien wordt gesteld dat verwachtingen niet zijn waargemaakt, mag op zijn minst verwacht worden dat wordt aangegeven welke verwachtingen bestonden, in welke mate die wel of niet zijn gerealiseerd, en waaruit dat dan blijkt. Dat is althans hoe vanuit wetenschappelijk perspectief zo’n stelling normaalgesproken onderbouwd zou worden. In de evaluatie van het referendum die door de regering aan het parlement zijn aangeboden, zijn verwachtingen van burgers of politici niet expliciet betrokken. Die evaluatie beperkte zich tot een aantal andere deelaspecten van het referendum, soms in de vorm van een zelfevaluatie (het functioneren van de referendumcommissie is bijvoorbeeld uitsluitend geëvalueerd door de referendumcommissie) en soms door externen (bijvoorbeeld aan analyse van de kosten van de organisatie van het referendum).

Verwachtingen kunnen desalniettemin worden geformuleerd afgeleid uit gangbare argumenten vóór het referendum. Dan zijn het betrekken van burgers bij de politieke besluitvorming en vaststellen of een door de volksvertegenwoordiging genomen besluit op instemming door een meerderheid van de bevolking kan rekenen de meest voor de hand liggende doelen of verwachtingen. Deze verwachtingen zijn in belangrijke mate wel waargemaakt. Ten aanzien van andere mogelijke verwachtingen, in het bijzonder het effect

---

<sup>7</sup> Denk bijvoorbeeld aan pleitbezorgers van vergaande directe democratie, voorstanders van loting in plaats van verkiezingen, mensen met een voorkeur voor een autoritair bewind door een sterke leider, aanhangers van theocratie, of anarchisten. Zie bijvoorbeeld Coffé & Michels (2014).

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld resultaten van onderzoek door het Sociaal en Cultureel Planbureau (2015) en gegevens van het Nationaal Kiesonderzoek 2017 (Jacobs, 2018; Van der Meer et al., 2018).

op de responsiviteit van de volksvertegenwoordiging en het effect op politiek vertrouwen van burgers is het te vroeg om te kunnen vaststellen wat de effecten zijn, omdat deze geacht worden op langere termijn op te treden.

Een ander aspect dat in dit verband soms wordt belicht, is dat de opkomst relatief laag was bij het 'Oekraïne-referendum' – bij de circa veertig referenda die in EU-lidstaten zijn gehouden over onderwerpen op het terrein van de Europese Unie, was de opkomst nog nooit zo laag geweest (zie Heringa, 2016, pp. 191-193).<sup>9</sup> Dat echter weinig over de waardering voor het instrument referendum, maar veel over het belang dat kiezers hechtten aan een referendum over dit onderwerp (Rosema, 2016b).<sup>10</sup> Zelfs als de opkomst lager was geweest dan de drempel van 30 procent zouden daar geen conclusies over waardering voor het instrument referendum aan mogen worden verbonden. Dat er 300.000 kiezers zijn die een referendum aanvragen, betekent niet automatisch dat 30 procent van de kiezers dat onderwerp belangrijk genoeg vindt om de gang naar de stembus te maken. Dat zal de ene keer wel zo zijn, en de andere keer niet. Dat hoort erbij. Ook uit onderzoek naar gemeentelijke referenda is bekend dat die opkomst sterk kan verschillen (Van der Krieken, 2015).

Hier zou men nog aan kunnen toevoegen dat de oorzaak van eventueel niet waargemaakte verwachtingen niet noodzakelijk gelegen is in de wet als zodanig, maar mogelijk vooral in de manier waarop onder deze wet het eerste referendum is uitgevoerd (bijvoorbeeld gebrekkige informatievoorziening aan kiezers door regering, politieke partijen, en referendumcommissie; schimmige besluitvorming over het intrekken of bekrachtigen van de aan het referendum onderworpen wet nadat de uitslag was vastgesteld). Voorts valt op dat niet wordt beargumenteerd waarom eventuele niet waargemaakte verwachtingen onoplosbaar zijn en dus niet met wijzigingen in de bestaande wet, een minder ingrijpende verandering, kunnen worden geadresseerd, of door wijzigingen in de wijze waarop binnen de wet een referendum wordt georganiseerd.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Het soort geldigheidsdrempel uit de Wet raadgevend referendum, een opkomstdrempel van 30 procent, heeft een negatief effect gehad op de opkomst. Dat effect bij dit type drempel is algemeen bekend uit de literatuur over referenda, waardoor veelal wordt geadviseerd een ander soort drempel te gebruiken of geen drempel (Aguiar-Conraria & Magalhães, 2010; Pauly, 2010). Bij zulke effecten gaat het doorgaans om enkele procenten. Uit onderzoek naar het Oekraïne-referendum blijkt een dergelijk effect eveneens (Jacobs, 2017).

<sup>10</sup> Onderzoek naar de geschiktheid van het verdrag tussen de Europese Unie en Oekraïne als onderwerp voor een referendum toonde beduidend minder steun voor zo'n referendum dan bij het referendum over de Europese Grondwet of steun voor het referendum in het algemeen: slechts een minderheid van de bevolking kwalificeerde het houden van een referendum over het verdrag met Oekraïne als een goed idee (Rosema et al., 2016; Jacobs, 2017).

<sup>11</sup> Eén aspect waarop de organisatie van het 'Oekraïne-referendum tekort is geschoten, is een adequate informatievoorziening aan kiezers over de inhoud van de wet en de argumenten om voor dan wel tegen te stemmen. Kiezers waren negatief over de mate waarin zij zich goed geïnformeerd voelden en argumenten voor en tegen instemming met de associatieovereenkomst konden bedenken (Kanne et al., 2016; zie ook Jacobs, 2017). Zowel de regering als diverse politieke partijen stelden zich zeer terughoudend op in de campagne, terwijl hun inbreng voor oordeelsvorming door kiezers cruciaal is. De referendumcommissie heeft op een nogal magere manier invulling gegeven aan de voorlichtingsfunctie – bijvoorbeeld in vergelijking met activiteiten ten aanzien van voorlichting in het buitenland bij referenda – maar had ook niet voldoende budget om veel meer te doen.

Ten slotte, en dat is de belangrijkste dat dit deel van de argumentatie ontoereikend is, is de ervaring met slechts één referendum per definitie een onvoldoende basis om gefundeerde conclusies te trekken over de effecten van zo'n referendumwet.<sup>12</sup> Dat geldt nog sterker na een referendum waarbij het twijfelachtig is of het referendum überhaupt gehouden had moeten worden,<sup>13</sup> waarbij op allerlei fronten tekortkomingen geconstateerd kunnen worden,<sup>14</sup> en waarbij de stelling kan worden verdedigd dat bij een meer passende geldigheidsdrempel er geen sprake was geweest van een negatieve raadgevende uitspraak.<sup>15</sup> Het trekken van vergaande conclusies over een referendumwet (zoals het intrekken ervan) op basis van één referendum is al onverantwoord, om het te doen na dít referendum is dat nog meer.

### *De onvermijdbare teleurstelling door het raadgevende karakter van het referendum*

Een laatste argument dat centraal staat in de motivering voor de intrekkingwet, is de gedachte dat kiezers het raadgevende karakter van het referendum niet begrijpen of accepteren, en dat het niet intrekken van het aan het referendum onderworpen besluit bij een geldig advies van het electoraat leidt tot teleurstelling bij kiezers. Deze suggestie strookt niet met de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek naar verkiezingen en referenda. Het is waar dat grote groepen kiezers van mening zijn dat de regering en het parlement een uitslag waarbij een meerderheid zich tegen het aan het referendum onderworpen wetsvoorstel heeft uitgesproken zouden moeten vertalen in het intrekken van dat

---

<sup>12</sup> Wetenschappelijk onderzoek toont dat referenda op verschillende manieren kunnen verlopen, en ook in het publieke debat is erop gewezen dat het referendum over het verdrag met Oekraïne in allerlei opzichten verschilde van het recente referendum over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten of andere referenda. Twee relevante aspecten zijn dat het een onderwerp betrof waarover weinig enthousiasme bestond (zie voetnoot 10) en dat de bewegingsvrijheid van de regering werd beïnvloed door het feit dat het een besluit van 28 lidstaten van de Europese Unie betrof.

<sup>13</sup> Er zijn goede redenen om de ratificatie van internationale verdragen van de Europese Unie waarbij overeenstemming is bereikt tussen 28 lidstaten die ieder vetorecht hebben, van een referendum uit te zonderen. Er zijn vraagtekens te plaatsen bij de manier waarop ondersteuningsverklaringen mochten worden ingediend: bieden deze online ingevulde formulieren voldoende waarborgen dat de betreffende personen belang hechten aan het aangevraagde referendum?

<sup>14</sup> Een meer uitvoerige beschouwing van de betreffende tekortkomingen laat ik hier buiten beschouwing, maar kan desgewenst separaat aan deze notitie worden toegevoegd.

<sup>15</sup> De vraag die gesteld kan worden is of een meerderheid van de stemmende kiezers bij een opkomst van 30 procent groot genoeg is om een parlement dat het mandaat heeft gekregen van ongeveer 80 procent van alle kiesgerechtigden een besluit te laten herroepen. Met de drempel zoals die van toepassing was in de Tijdelijke Referendumwet (geldig in de periode 2002-2004, waar niet leidend tot een landelijk referendum), te weten een *meerderheidsquorum* van 30 procent in plaats van een *opkomst* van 30 procent, zou bij zowel het referendum over het associatieverdrag tussen de Europese Unie en Oekraïne als het referendum over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten de drempel niet zijn overschreden. De meerderheid van kiezers die tegen stemden was immers lager dan de gekwalificeerde meerderheid van 30 procent die in de wet van destijds als drempel werd gehanteerd (circa 20% van alle kiesgerechtigden stemden tegen bij het eerstgenoemde referendum en circa 25% van alle kiesgerechtigden stemden tegen bij het meest recente referendum; dat is minder dan het meerderheidsquorum van 30% uit de Tijdelijke Referendumwet). Het is saillant dat toen de Eerste Kamer tijdens de behandeling van het wetsvoorstel voor de Wet raadgevend referendum op een drempel aandrang, verwijzingen werden gemaakt naar de Tijdelijke referendumwet, maar dat de Tweede Kamerleden die het initiatiefwetsvoorstel daarop aanpasten, voor een *opkomstdrempel* van 30 procent kozen.

wetsvoorstel. Maar die mening blijkt niet zozeer het gevolg van onbegrip voor de wet, maar primair een voortvloeisel van de wens om de eigen doelen gerealiseerd te zien. Dat blijkt als we kijken naar hoe bij het 'Oekraïne-referendum' voorstanders en tegenstanders van ratificatie door Nederland van het verdrag hierover dachten (Rosema et al., 2016). Van de tegenstemmers bleek een ruime meerderheid (75 procent) van oordeel dat de regering bij een geldig advies de uitslag moet volgen, ofwel moet afzien van ratificatie. Maar van de voorstemmers bleek juist een ruime meerderheid (69 procent) dat de regering zelf een beslissing moet nemen.<sup>16</sup> De teleurstelling, als die plaatsvindt, vloeit primair voort uit het wel of niet gerealiseerd zien worden aan eigen beleidswensen. Zulke teleurstelling is eigen aan alle processen van politieke besluitvorming, die 'winnaars' en 'verliezers' kent.<sup>17</sup>

*Conclusies:*

- *Het feit dat het wetsvoorstel voor een bindend correctief referendum in het parlement is verworpen, betekent niet automatisch dat de grond voor de wet raadgevend referendum is weggevallen.*
- *De suggestie uit de motivering van het wetsvoorstel dat er weinig maatschappelijke steun is voor het instrument referendum is onjuist: uit alle wetenschappelijk onderzoek in de afgelopen decennia blijkt een ruime meerderheid juist voorstander van de mogelijkheid van een referendum (ook na het Oekraïne-referendum).*
- *De motivering voor de intrekkingwet die stelt dat het Oekraïne-referendum aantoont dat de wet niet heeft gebracht wat ervan verwacht werd is vanuit wetenschappelijk perspectief om meerdere redenen niet overtuigend: de ervaring met slechts één referendum is een ongeschikte basis om conclusies over de wet in algemene zin te trekken, belangrijke verwachtingen zijn juist wel waargemaakt, en eventueel niet waargemaakte verwachtingen zijn niet het gevolg van de wet als zodanig maar eerder van de wijze waarop het eerste referendum onder deze wet is uitgevoerd.*

---

<sup>16</sup> Dit onderzoek is uitgevoerd door I&O Research in december 2015, dus voorafgaand aan het referendum. De vraagstelling luidde: "Stel dat de opkomst bij het referendum 30 procent of meer is, vindt u dat de regering de uitslag van het referendum dan moet volgen, of moet de regering zelf een beslissing nemen?" 3.467 Kiezers beantwoordden deze vraag. Voor meer details over onderzoeksopzet en uitkomsten, zie Kanne et al. (2016). In een latere studie (Jacobs, 2017) na afloop van het referendum waren de percentages aanzienlijk veranderd, wat suggereert dat de opvatting over hoe er met de uitslag moet worden omgegaan aan verandering onderhevig is; dat is te begrijpen, omdat dit een onderwerp van debat is waar kiezers op kunnen reageren. Ook na de verkiezingen zien we echter dat er grote verschillen blijven tussen de opvattingen hierover van voorstemmers en tegenstemmers (Jacobs, 2017).

<sup>17</sup> Het patroon doet denken aan opvattingen van kiezers over de formatie van een nieuwe regering na verkiezingen, waar velen van mening zijn dat de 'eigen partij' recht heeft om daaraan deel te nemen, zeker wanneer er sprake is van een flinke verkiezingswinst of de partij de grootste is geworden. Het patroon doet denken aan opvattingen van kiezers over de formatie van een nieuwe regering na verkiezingen, waar velen van mening zijn dat de 'eigen partij' recht heeft om daaraan deel te nemen, zeker wanneer er sprake is van een flinke verkiezingswinst of de partij de grootste is geworden.



- *De motivering voor de intrekkingwet die stelt dat het raadgevende karakter van het referendum door kiezers niet wordt gekend or erkend, en daardoor teleurstelling een logisch gevolg is, strookt niet met de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek. Kiezers blijken prima in staat het raadgevende karakter te erkennen.*

### **Alternatieven voor het referendum**

In de motivering voor het intrekken van de referendumwet en het debat hierover met de Tweede Kamer is onder meer gewezen op de mogelijkheid, of zelfs wenselijkheid, om burgers op andere manieren te betrekken bij politieke besluitvorming. Het argument dat de doelen van het referendum eveneens (of beter) kunnen worden bereikt met andere middelen, zoals het intensiever betrekken van burgers in eerdere fasen van het wetgevingsproces, is om drie redenen niet overtuigend. Ten eerste is, afgaande op de belangrijkste doelen die aan referenda worden toegeschreven in de wetenschappelijke literatuur, het referendum per definitie gericht op de uitkomsten van het wetgevingsproces (in het bijzonder om vast te stellen of een belangrijk politiek besluit kan rekenen op de instemming van de gehele bevolking), en zulke doelen kunnen nooit worden gerealiseerd in een eerdere fase. Evenzo kan de functie van de Eerste Kamer ook niet worden vervuld door de leden ervan een stem te geven in het proces voorafgaand aan de besluitvorming in de Tweede Kamer. Ten tweede zijn de mogelijkheden tot inspraak bij beleid vooraf in praktische zin vrijwel niet te realiseren voor het aantal burgers dat aan referenda deelneemt, waardoor het betrekken van burgers bij de politiek onmogelijk in dezelfde mate kan worden gerealiseerd. Ten derde worden met verschillende andere vormen van politieke participatie andere groepen burgers bereikt en weten zulke andere vormen vooral hoogopgeleide en politiek sterk geïnteresseerde burgers te betrekken,<sup>18</sup> terwijl referenda bredere lagen van de samenleving bij de politieke besluitvorming betrekken. Gelet op de zorgen die bestaan over de groeiende kloof tussen hoogopgeleiden en laagopgeleiden (zie ook Bovens & Wille, 2011), betekent het afschaffen van het raadgevend referendum dat die kloof verder vergroot wordt.

#### *Conclusies:*

- *De belangrijkste doelstellingen van het referendum kunnen niet worden gerealiseerd door andere vormen van politieke participatie te bevorderen.*
- *Het afschaffen van het raadgevend referendum vergroot hoogstwaarschijnlijk de verschillen in politieke participatie tussen hoogopgeleiden en laagopgeleiden.*

### **Tijdsplanning van de intrekking van de Wet raadgevend referendum**

Het wetsvoorstel dat beoogt de Wet raadgevend referendum in te trekken kan niet alleen worden beoordeeld op de motivering, maar ook op de *timing* of tijdsplanning. Gegeven het feit dat in het regeerakkoord is afgesproken om de wettelijke mogelijkheid van een

---

<sup>18</sup> Zie bijvoorbeeld Boogaard & Michels (2016).

raadgevend correctief referendum af te schaffen, is het te billijken om dat op zo kort mogelijke termijn te doen. Een regering is er immers om te regeren en normaalgesproken is er geen reden om het realiseren van die afspraken langer uit te stellen dan nodig is. Zo bezien valt het te prijzen dat de regering hiermee vaart maakt.

Desalniettemin zijn er bij dit onderwerp twee redenen waarom het moment waarop dit wetsvoorstel tot intrekking van de Wet raadgevend referendum nu al door Tweede Kamer en Eerste Kamer zijn behandeld als voortijdig kan worden aangemerkt, afgezien van de constatering hierboven dat het na slechts te vroeg is om te kunnen oordelen.

De eerste reden om kritisch te zijn over de tijdsplanning is dat is afgesproken dat de Wet raadgevend referendum na enkele jaren geëvalueerd zou worden. Dat is verstandig, omdat de vraag hoe de wet in de praktijk heeft gewerkt zowel van belang is om vast te stellen of er aanpassingen in de wet wenselijk zijn om tekortkomingen van het referendum te kunnen verhelpen, als om te bezien of het referendum in de vorm zoals die in de wet is vastgelegd een waardevolle aanvulling is gebleken op het bestaande politieke stelsel. Indien het oordeel negatief is, is er grond om de referendumwet in te trekken. Indien deze initiële afspraken zouden worden nagekomen en een grondige evaluatie van de referendumwet zou plaatsvinden, waarbij van wetenschappelijke expertise gebruik kan worden gemaakt, zou de grondslag sterker zijn vanwege de kwaliteit van de evaluatie en omdat die evaluatie dan op basis van een groter aantal referenda dan één zou kunnen worden gebaseerd. Er kunnen in theorie zwaarwichtige redenen zijn om eerdere afspraken niet na te komen. In het wetsvoorstel wordt daar echter niet expliciet op ingegaan. In de hierboven besproken motivering voor het intrekken van de Wet raadgevend referendum staan argumenten van algemene aard, waardoor het twijfelachtig is of er zwaarwegende en urgente redenen zijn om eerdere afspraken niet na te komen. Het is nu aan de Eerste Kamer om de vraag te beantwoorden of er desalniettemin sprake is van voldoende zwaarwichtige redenen om de betreffende afspraken niet te realiseren en af te zien van een deugdelijke evaluatie van de referendumwet op basis van een ruimere ervaring met referenda onder deze wet.

De tweede reden om kritisch te zijn over het moment waarop het intrekken van de Wet raadgevend referendum in het parlement wordt besproken, is dat op dit moment de *Staatscommissie parlementair stelsel* aan het werk is om advies uit te brengen over de toekomst van de inrichting van het staatsbestel. Dat is relevant, omdat de opdracht van deze Staatscommissie zodanig is geformuleerd dat het in de rede ligt dat zij zich mede zal buigen over het instrument referendum in het Nederlandse politieke stelsel. De taak luidt immers om “de regering te adviseren over de toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel, daarbij in overweging nemende dat de Nederlandse burger meer betrokkenheid bij beleid en politiek ambieert, zoals onder meer blijkt uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau” (Staatscommissie parlementair bestel, 2017, p. 4). Omdat het instrument referendum frequent als goede mogelijkheid wordt beschouwd om burgers meer bij de politiek te betrekken en specifiek op beleid gericht is, zou het logisch zijn wanneer de Staatscommissie mede hierover zal adviseren – dat impliceert overigens niet dat dit oordeel noodzakelijkerwijs positief zal zijn; er zijn ook goede redenen om negatief over het referenduminstrument te oordelen. De door de Staatscommissie in oktober 2017 gepubliceerde probleemanalyse verwijst frequent naar het onderwerp referendum, wat de indruk verstevigt dat de commissie dit onderwerp in het vizier heeft. In deze commissie

hebben acht leden zitting, waaronder drie hoogleraren (Van Baalen, Koole, en Van der Meer). Het niet afwachten van het advies van deze commissie is niet alleen onhoffelijk naar zijn leden, maar wekt ook de suggestie dat een inbreng van wetenschappers, die bewust in die commissie zijn opgenomen, ten aanzien van het denken over het instrument referendum niet relevant wordt geacht.

*Conclusies:*

- *Het op dit moment intrekken van de Wet raadgevend referendum heeft het niet nakomen van eerdere afspraken inzake een evaluatie van deze wet tot gevolg, zonder dat hiervoor expliciet zwaarwichtige redenen zijn aangedragen.*
- *Het op dit moment intrekken van de Wet raadgevend referendum impliceert een ingrijpende beslissing nemen over een onderwerp waarover een Staatscommissie geacht wordt binnen afzienbare tijd advies uit te brengen.*

### **Referendabiliteit van de intrekkingwet**

Tijdens het debat in de Tweede Kamer over de intrekkingwet is onder meer ingegaan op de wijze waarop in het wetsvoorstel wordt bewerkstelligd dat over het afschaffen van het referendum geen referendum kan worden gehouden (artikel V en VI in het wetsvoorstel). De Afdeling Advisering van de Raad van State heeft hierover geadviseerd en hanteerde de kwalificatie 'juridisch effectief', wat suggereert dat het legaal is en het doel bereikt. De juridische beoordeling van het uitsluiten van een referendum over het afschaffen van het referendum laat ik hier buiten beschouwing; daar wordt in de bijdragen van andere wetenschappers aan expertmeeting in de Eerste Kamer op ingegaan.

De regering heeft zich op het standpunt gesteld dat het inherent logisch is dat over het afschaffen van het referendum geen referendum moet worden gehouden. Dit standpunt is te billijken. Het referendum is in essentie een advies aan de wetgever, op basis van regels die door de wetgever zijn vastgesteld, en dan is het ook aan de wetgever om de volledige vrijheid te hebben die regels te wijzigen, inclusief het beëindigen van de mogelijkheid van dat advies. Het is mede om die reden dat in gemeentelijke referendumverordeningen besluiten met betrekking tot diezelfde referendumverordening worden aangemerkt als onderwerp waarover geen referendum kan worden gehouden. Deze bepaling is ook onderdeel van de Model Referendumverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), geldig vanaf 27 mei 2009. In artikel 2 en lid g staat te lezen: "Concept raadsbesluiten kunnen onderwerp zijn van een referendum, met uitzonder van besluiten: [...] g. in het kader van deze verordening."

In de Wet raadgevend referendum is een dergelijke bepaling niet opgenomen, waardoor normaalgesproken over iedere aanpassing van deze referendumwet, en ook over de intrekking ervan, een referendum aangevraagd zou kunnen worden. Met een soort

kunstgreep heeft de regering dit willen voorkomen.<sup>19</sup> Los van de vraag hoe dit juridisch beoordeeld moet worden, is het ook relevant hoe dit door burgers wordt ervaren. Het beeld dat kan ontstaan, is dat van een overheid die zich niet aan de wet houdt, terwijl het van burgers vraagt zich wel aan de wet te houden. Dit kan schade toebrengen aan het vertrouwen in de politiek en het gezag van de overheid. Hoe groot die schade zal zijn, en hoe lang de effecten ervan blijven optreden, is vooraf moeilijk precies in te schatten. Het zal in sterke mate afhankelijk zijn van de vraag hoe vaak burgers hieraan zullen worden blijven herinnerd. Indien door media, belangengroepen of politici hiervoor aandacht zal worden blijven worden gevraagd, zal die schade vanzelfsprekend groter zijn dan wanneer er na de behandeling van het wetsvoorstel nooit meer over wordt gesproken.

#### *Conclusies:*

- *Het uitsluiten van de mogelijkheid om over het intrekken van de Wet op het raadgevend referendum op basis van artikel V en VI wekt mogelijk de indruk dat de overheid zich niet aan de wet houdt, terwijl het tegelijk van burgers eist dat wel te doen.*
- *Het uitsluiten van de mogelijkheid om over het intrekken van de Wet op het raadgevend referendum op basis van artikel V en VI kan schade toebrengen aan het vertrouwen in de politiek en het gezag van de overheid.*

#### **Eindoordeel**

Het wetsvoorstel dat de intrekking van de Wet raadgevend referendum beoogt is hierboven beoordeeld met bijzondere aandacht voor de motieven die er door de regering voor zijn aangedragen. Dat is primair gedaan door deze te beschouwen vanuit de kennis en inzichten die bekend zijn uit wetenschappelijk onderzoek naar referenda in het algemeen, en in enkele gevallen onderzoek naar het referendum over de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne in het bijzonder. De belangrijkste conclusie is dat de argumenten op basis waarvan de intrekkingswet is gemotiveerd op gespannen voet staan met wetenschappelijke inzichten over referenda. Dat geldt voor de visie dat het raadgevend correctief referendum moet worden beoordeeld vanuit de optiek dat het bedoeld zou zijn als opmaat naar een bindend correctief referendum, dat geldt voor de stelling dat op basis

---

<sup>19</sup> Voor het beoordelen van deze kunstgreep is ook relevant of dit de enige mogelijkheid was om te ontkomen aan een referendum over het referendum. Een alternatieve benaderingswijze zou zijn geweest om eerste de Wet raadgevend referendum aan te passen en een bepaling op te nemen zoals gebruikelijk is in gemeentelijke verordeningen, die referenda met betrekking tot de referendumregels uitsluit. Dat is geen vreemde benadering: indien de regels niet bevallen, zou de wetgever ook kunnen zeggen 'wij passen die regels aan' in plaats van 'wij hoeven ons niet aan die regels te houden, omdat wij de wetgever zijn'. In dat geval doet zich overigens de vraag voor of over het uitsluiten van een referendum over de referendumwet een referendum mogelijk moet zijn, wat het geval is wanneer via een wetwijziging de referendumwet wordt aangepast. Om zo'n bizar en moeilijk te billijken referendum uit te sluiten, zou de wetgever alsnog eenzelfde kunstgreep als in de huidige intrekkingswet nodig hebben. Het verschil zou echter zijn dat er dan geen andere juridische mogelijkheid is dan zich te beroepen op de autonomie van de wetgever en dat het uitsluiten van een referendum over iets fundamenteels als de inrichting van het staatsbestel (het referendum) van een andere orde is dan een referendum over iets specifiek als het referendabel zijn van aanpassingen van een referendumwet, inclusief intrekking ervan.

van het Oekraïne-referendum kan worden geconcludeerd dat het referendum niet heeft gebracht wat verwacht werd, en het geldt voor de stelling dat het raadgevende karakter van het referendum inherent problematisch is en daardoor tot teleurstelling leidt. Daarnaast wordt er in de motivering voorbijgegaan aan het feit dat wetenschappelijk onderzoek al decennialang de aanwezigheid heeft getoond van ruime steun onder de Nederlandse bevolking voor het referendum als democratisch instrument, ook na afloop van het Oekraïne-referendum. Op basis van het wetenschappelijk onderzoek is ook duidelijk dat met het stimuleren van alternatieve vormen van politieke participatie in het beleidsproces de voornaamste doelstellingen niet kunnen worden gerealiseerd.

In bovenstaande is eveneens ingegaan op het moment waarop dit wetsvoorstel door de regering is ingebracht bij het parlement, waarbij de belangrijkste bevinding is dat het vanuit wetenschappelijk perspectief bekeken onverantwoord is om op basis van de ervaringen met één referendum onder de betreffende wet vergaande conclusies te verbinden over de wet in het algemeen (zoals het intrekken ervan), en dat dit nog sterker geldt voor dit referendum over het verdrag van de Europese Unie en Oekraïne. Ten slotte is gewezen op het risico dat door het niet referendabel maken van in intrekkingwet zoals dat in het wetsvoorstel is gedaan, het beeld ontstaat van een overheid die zich niet aan de wetten houdt terwijl diezelfde overheid dit wel van burgers verlangt; dat beeld kan schade toebrengen aan het vertrouwen in de politiek en het gezag van de overheid. Dat neemt niet weg dat het standpunt dat over de intrekkingwet eigenlijk geen referendum gehouden zou moeten worden zeer verdedigbaar is. De vraag aan de Eerste Kamer is of, alles afwegende, dit het toepassen van deze kunstgreep in deze casus rechtvaardigt.

## Naschrift

In deze notitie is het wetsvoorstel tot intrekking van de Wet raadgevend referendum beoordeeld. De tekortkomingen in de huidige referendumwet zijn slechts gedeeltelijk en terzijde aan de orde gekomen. Indien de Eerste Kamer niet zou instemmen met de intrekkingwet, zijn er gegronde redenen om de referendumwet te verbeteren, alsmede om de wijze waarop aan die wet invulling wordt gegeven bij een referendum kritisch te bezien.

De eerste wijziging die nodig is, is het specificeren van wanneer er sprake is van een meerderheid die leidt tot een geldige raadgevende uitspraak. De Kiesraad heeft op de urgentie hiervan gewezen in haar evaluatie in 2016, maar tot op heden is de wet op dat punt niet aangepast. De voorlopige uitslag van het referendum over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten heeft deze lacune pijnlijk geïllustreerd, omdat er geen absolute meerderheid van de kiezers die ging stemmen tegen stemde, maar wel een relatieve meerderheid. De Kiesraad is van mening dat een relatieve meerderheid volstaat en dat zou, ervan uitgaande dat de wetgever deze interpretatie overneemt, in de wet moeten worden vastgelegd.

Daarnaast is er voldoende aanleiding om de opkomstdrempel aan te passen, ofwel door deze te veranderen in een zogeheten gekwalificeerde meerderheid, ofwel door geen drempel op te nemen. Een wet die burgers in zekere zin stimuleert om niet te gaan stemmen, terwijl het instrument mede tot doel heeft om burgers actief bij de politieke besluitvorming te betrekken, bevat een evidente weeffout.

Een ander aspect dat kritische reflectie behoeft, is de wijze waarop ondersteuningsverklaringen mogen worden ingediend: zijn er thans voldoende waarborgen dat deze zijn ingediend door de betreffende kiezers en is er bij de gehanteerde procedure voldoende reden om aan te nemen dat deze daadwerkelijk een referendum van belang vinden? De mogelijkheid om ondersteuningsverklaringen uitsluitend via DigiD of op het gemeentehuis te kunnen afleggen verdient serieus beschouwd te worden.

Kritische reflectie is ook mogelijk op het aantal benodigde ondersteuningsverklaringen en de onderwerpen waarover wel en geen referendum kan worden gehouden. Maar zulke reflecties en eventuele wetswijzigingen hierover kunnen wachten tot meer ervaring met de huidige wet is opgedaan en een grondige evaluatie ervan heeft kunnen plaatsvinden. Dat geldt ook voor andere aspecten uit de huidige referendumwet.

Om van een referendum een succes te maken volstaat goede wetgeving niet. Minstens zo belangrijk is de wijze waarop aan die wet invulling wordt gegeven. Een voorbeeld is de voorlichting door de referendumcommissie, die – waarschijnlijk mede vanwege beperkte financiële middelen – bescheiden is in vergelijking met referendumcampagnes in het buitenland. Een ander voorbeeld is de campagne door regering en parlement. Indien de regering nauwelijks campagne voert en veel prominente politici zich stilhouden, moet men niet vreemd opkijken als de kennis en inzichten van kiezers over het referendumonderwerp uiteindelijk beperkt zijn. Als politici van het overtuigen van kiezers voor het door hen aangehangen standpunt bij een referendumonderwerp net zo serieus nemen als de campagne voor het verkrijgen van zetels in het parlement, verhoogt dat de kans dat kiezers

een gefundeerd oordeel geven bij een referendum en in grote getalen gaan stemmen. Alleen dan kan een referendum echt een succes worden, want goede wetgeving – hoe belangrijk ook – volstaat niet.

## Literatuurverwijzingen

- Aguiar-Conraria, L., P. C. Magalhães (2010). Referendum design, quorum rules, and turnout. *Public Choice*, jrg. 144, no. 1, pp. 63-81.
- Andeweg, R. B., & G. A. Irwin (2014). *Governance and politics of the Netherlands*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Boogaard, G., & A. Michels, Red. (2016). *G1000: Ervaringen met burgertoppen*. Den Haag: Boom.
- Bovens, M., & A. Wille (2011). *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Butler, D., & A. Ranney, Red. (1978). *Referendums: A comparative study of practice and theory*. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Coffé, H., & A. Michels (2014). Education and support for representative, direct and stealth democracy. *Electoral Studies*, jrg. 35, pp. 1-11.
- Commissie-Biesheuvel, 1985. Relatie kiezers–beleidsvorming: referendum en volksinitiatief (Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers–beleidsvorming). Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Commissie-Ruijs de Beerenbrouck, 1920. Verslag van de Staatscommissie ter voorbereiding van eene herziening van de grondwet. Den Haag: Algemeene Landsdrukkerij.
- Held, D. (2006). *Models of democracy. Third edition*. London: Polity.
- Hendriks, F. (2018). *Rutte-III mag in de Senaat wel met een beter verhaal aankomen over het referendum*. Position paper ten behoeve van de expertmeeting in de Eerste Kamer der Staten-Generaal op 27 maart 2018.
- Hendriks, F., K. van der Krieken, & C. Wagenaar (2017). *Democratische vloek of zegen? Aantekeningen bij het referendum*. Amsterdam: Amsterdam University Press (AUP).
- Jacobs, K. (2017). *Het Oekraïne-referendum: Nationaal Referendum Onderzoek 2016*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Jacobs, K. (2018). Referenda en andere institutionele hervormingen. In *Aanhoudend wisselvallig: Nationaal Kiezersonderzoek 2017* (T. van der Meer, H. van der Kolk, R. Rekker, Red., pp. 90-97). Amsterdam: Stichting Kiezersonderzoek Nederland.
- Kanne, P., L. Klein Kranenburg, & M. Rosema (2016). *Het referendum over de associatie-overeenkomst met Oekraïne* (Rapport I&O Research i.s.m. Universiteit Twente). Enschede: I&O Research.
- Kiesraad (2016). *Evaluatie raadgevend referendum 6 april 2016*. Den Haag: Kiesraad.



- Krieken, K. van der, 2015. *Het lokale referendum in Nederland: Een verkenning van de lokale referendumpraktijk in Nederland en scenario's voor de toekomst*. Rapport in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tilburg: Tilburg University.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries. Second edition*. New Haven: Yale University Press.
- Meer, T. van der (2017). *Niet de kiezer is gek*. Houten: Spectrum.
- Meer, T. van der, H. van der Kolk, & R. Rekker, Red. (2018). *Aanhoudend wisselvallig: Nationaal Kiezeronderzoek 2017*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Pauly, M. (2010). Het quorum bij lokale referenda. *Openbaar Bestuur. Tijdschrift voor Beleid, Organisatie en Politiek*, jrg. 20, no. 11, pp. 2-5.
- Praag, Ph. van (2018). *Nut en noodzaak van het raadgevend referendum*. Position paper ten behoeve van de expertmeeting in de Eerste Kamer der Staten-Generaal op 27 maart 2018.
- Qvortrup, M. (2005). *A comparative study of referendums: Government by the people. Second edition*. Manchester: Manchester University Press.
- Rosema, M. (2016a). Referendumsmaken: populisme en elitisme. *Democratic Challenge*. Uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Vereniging van Nederlandse Gemeenten, juni 2016, p. 19.
- Rosema, M. (2016b). Waarom was de opkomst bij het Oekraïne-referendum zo laag? *De Hofvijver: Nieuwsbrief van het Montesquieu Instituut*, 25 april 2016.
- Rosema, M., P. Kanne, & L. Klein Kranenburg (2016). Het 'Oekraïne-referendum' in de ogen van kiezers. In: *Het eerste raadgevend referendum* (A.W. Heringa, Red., pp. 101-125). Den Haag: Montesquieu Instituut.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2015). *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Staatscommissie parlementair bestel (2017). *Probleemverkenning*. Den Haag: Staatscommissie parlementair bestel.
- Steur, B. F., Red. (2005). *De keuze om te kiezen: Referenda in Nederland*. Den Haag: Elsevier Overheid.
- Vatter, A. (2009). Lijphart expanded: three dimensions of democracy in advanced OECD countries? *European Political Science Review*, jrg. 1, no. 1, pp. 125-154.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2009). *Model Referendumverordening* (27 mei 2009). Den Haag: VNG.

## **Over de auteur**

Dr. Martin Rosema is als universitair docent politicologie verbonden aan de Universiteit Twente en gespecialiseerd in onderzoek naar verkiezingen en referenda. Hij is niet lid van een politieke partij.