

Wat de boer niet kent...

Een ruime eeuw discussie over het referendum



Jurjen Dieleman
4645243
j1.dieleman@student.ru.nl

Professor Remieg Aerts
Masterscriptie Politiek en Parlement
15-06-2016

Aantal woorden: 16.450

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding en onderzoeksopzet	3
<i>Inleiding</i>	3
<i>Status Quaestionis</i>	3
<i>Vraagstelling</i>	5
<i>Begripsbepaling</i>	6
Hoofdstuk 2: ‘Een plant van vreemden bodem’	8
<i>Prelude: het referendum in de negentiende eeuw</i>	8
<i>Initiatiefvoorstel-Troelstra</i>	8
<i>Staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck</i>	10
<i>Discussie naar aanleiding van de staatscommissie</i>	13
<i>Het referendum naar de achtergrond</i>	15
Hoofdstuk 3: Referendum in de luwte	16
<i>Voorzichtige geluiden</i>	16
<i>Staatscommissie Cals/ Donner</i>	17
<i>Discussie naar aanleiding van Cals/Donner</i>	20
<i>Richting een Grondwetsherziening</i>	22
Hoofdstuk 4: De lange schaduw van Biesheuvel	24
<i>De staatscommissie-Biesheuvel</i>	24
<i>Reacties op de staatscommissie-Biesheuvel</i>	28
<i>Bijzondere Commissie Vraagpunten en Commissie De Koning</i>	30
<i>Discussie naar aanleiding van Commissie-De Koning</i>	32
<i>Het referendum onder de ‘paarse’ kabinetten</i>	34
Hoofdstuk 5: De eerste proefmetingen	41
<i>Het referendum onder de kabinetten-Balkenende</i>	41
<i>Raadplegend referendum Europese Grondwet</i>	42
<i>Initiatiefvoorstellen tot invoering van het referendum</i>	43
Hoofdstuk 6: Conclusie	52
<i>Argumenten door de jaren heen</i>	52
<i>Excurs: het referendum en de democratie</i>	55
<i>Tot slot</i>	56
Lijst van afkortingen	58
Bibliografie	59

Hoofdstuk 1: Inleiding en onderzoeksopzet

Inleiding

Op 6 april 2016 mochten de Nederlandse kiesgerechtigden bij referendum voor of tegen het associatieverdrag tussen de Europese Unie en Oekraïne stemmen. Dit was het eerste referendum dat plaatsvond onder de Wet raadgevend referendum. Daarmee werd dit referendum het tweede nationale referendum in Nederland, na het referendum over de Europese Grondwet van 2005.

Nederland heeft geen lange traditie van referenda. Tot juni 2005 was Nederland het enige Europese land waar nog nooit een nationaal referendum had plaatsgevonden.¹ Weliswaar waren er in de Bataafse tijd een aantal referenda gehouden aan het eind van de achttiende eeuw, maar in het moderne Nederland was het referendum een onbekend instrument.²

Dat er geen referenda plaatsvonden, wil echter niet zeggen dat er nooit over is gesproken. Vanaf het eind van de negentiende eeuw werd er over nagedacht en in 1903 werd voor het eerst in de Tweede Kamer voorgesteld om een referendum te introduceren in Nederland.³ Uiteindelijk zou het dus nog ruim een eeuw duren voordat een referendum op nationaal niveau in Nederland zou plaatsvinden. Gedurende deze eeuw zou er echter wel regelmatig gediscussieerd worden over de invoering van het referendum.

Dit onderzoek gaat over het referendum in Nederland. Ik wil me daarbij niet op de referendumpraktijk richten, maar op de discussie die in Nederland over het referendum op nationaal niveau is gevoerd. Het doel van dit onderzoek is om te beschrijven hoe de discussie over het referendum in Nederland is verlopen, met daarbij specifieke aandacht voor de argumenten die voor en tegen referenda zijn gebruikt in Nederland.

Status Quaestionis

Dat Nederland geen referendumtraditie heeft, wordt ook duidelijk in de literatuur over Nederlandse referenda. Deze is vrij minimaal. Het meest complete overzichtswerk is het in

¹ Arjen Nijeboer, 'The Dutch referendum', *European constitutional law review* 3 (2005), 393-405, alhier 393.

² Koen van der Krieken, *Het lokale referendum in Nederland* (2015), 6-7.

³ Boudewijn Steur, *De keuze om te kiezen* ('s-Gravenhage, 2005), 52-53.

2005 verschenen boek *Keuze om te kiezen*, van Boudewijn Steur.⁴ Steur wil met zijn boek voorzien in de lacune van het stelselmatig verhalen over de Nederlandse referendumpraktijk.⁵ Hij beschrijft daarvoor de praktijk van referenda, het referendumdebat en een vooruitblik op de toekomst van het referendum in Nederland. In het hoofdstuk waarin Steur het referendumdebat beschrijft, blijft hij redelijk oppervlakkig. Hij beschrijft dat er discussie was en hoe deze afliep, maar gaat voorbij aan de argumenten van de verschillende partijen in de discussie.⁶

Ook Koen van der Krieken geeft een overzicht van het referendumdebat in Nederland, vanaf het begin van de twintigste eeuw, tot 2015.⁷ Voor Van der Krieken geldt echter hetzelfde als voor Steur: hij beschrijft dat het debat plaatsvond en de uitkomsten van het debat, maar gaat voorbij aan de argumenten die in de discussie werden gewisseld.

Twee auteurs beschrijven het debat over referenda aan de hand van de staatscommissies die dit onderwerp hebben behandeld. Allereerst is dat Franciscus Augustus Bijvoet, die beschrijft welke bezwaren er tegen referenda bestonden in de staatscommissie Ruys de Beerenbrouck uit 1918 en hoe de discussie over de conclusies van de staatscommissie verliep in de Tweede Kamer.⁸ Henk Koning gaat in zijn proefschrift eveneens in op het referendumdebat in Nederland tot en met 1994, aan de hand van de verschillende staatscommissies die met dit onderwerp zijn bezig geweest.⁹ Hierbij kijkt Koning echter ook vooral naar de conclusies van de staatscommissies en de adviezen die zij gaven en dus niet naar de argumenten die voor of tegen referenda zijn gewisseld. Koning beschrijft ook de gevolgen die door regering en Kamers werden gegeven aan de adviezen van de verschillende staatscommissies. Vooral de parlementaire behandeling van het rapport van de staatscommissie Biesheuvel wordt uitgebreid beschreven door Koning.¹⁰

Aan één debat over het referendum is zelfs een apart boek gewijd. Jan Willem Sap beschrijft in zijn boek de zogeheten 'Nacht van Wiegel': de discussie in de Eerste Kamer over

⁴ Steur, *Keuze*.

⁵ Ibidem, 18.

⁶ Ibidem, 51-63.

⁷ Van der Krieken, *Referendum*, 6-19.

⁸ Franciscus August Bijvoet, *Directe volkswetgeving* (Amsterdam, 1925), 289-298.

⁹ Henk Koning, *Directe democratie in Nederland* (Maastricht, 1995), 229-272 en 285-288.

¹⁰ Ibidem, 242-246.

de Grondwetsherziening van 1999, waarmee de invoering van een correctief referendum werd beoogd.¹¹

Waar andere auteurs de positie van partijen als gegeven beschouwen, zet Paul Lucardie de referendumdiscussie uiteen zoals die binnen politieke partijen plaatsvond.¹² Hij beschrijft hiermee niet alleen het standpunt van politieke partijen in de discussie over het referendum, maar ook hoe het standpunt binnen de partijen tot stand kwam. Dit doet Lucardie voor de periode 1900-1995.

Het laatste boek, tot slot, is geschreven door Piet Gilhuis, later dé deskundige op het gebied van het referendum in Nederland.¹³ In zijn proefschrift *Het referendum. Een rechtsvergelijkende studie* gaat Gilhuis niet zozeer in op de discussie over het referendum in Nederland, maar zorg hij wel voor een duidelijke bepaling en afbakening van het begrip referendum.¹⁴

De genoemde boeken en artikelen vormen de belangrijkste literatuur over referenda in Nederland. Opvallend is dat in deze literatuur de argumenten die voor en tegen invoering van het referendum werden gewisseld, niet of nauwelijks worden beschreven. Vaak vermeldt de auteur wel de standpunten of conclusies van partijen, staatscommissies en debatten in de Kamer, maar niet de argumenten die werden gegeven waarom een Kamerlid of (een lid van) een staatscommissie voor of tegen het referendum was. Het is echter wel degelijk relevant om te weten met welke argumenten tot bepaalde standpunten is gekomen, omdat dit zorgt voor een beter begrip van de standpunten en daarmee waarom het zo lang heeft geduurd voordat er in Nederland referenda op nationaal niveau mogelijk werden. Dit alles verscherpt het beeld hoe er over het referendum werd gedacht in Nederland.

Vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is dan ook om, door middel van een beschrijving van de politieke discussie over het referendum in Nederland, meer duidelijkheid te verkrijgen over de

¹¹ Jan Willem Sap, *De Nacht van Wiegel* (Utrecht, 2003).

¹² Paul Lucardie, 'Vox populi, vox diaboli? Het debat over het referendum in de Nederlandse politieke partijen' in: G. Voerman (red.), *Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, Jaarboek 1996* (Groningen, 1997), 109-128.

¹³ Steur, *Keuze*, 18.

¹⁴ Piet Gilhuis, *Het referendum. Een rechtsvergelijkende studie* (Alphen aan den Rijn, 1981), 27-35.

argumenten die werden gebruikt voor en tegen het referendum in Nederland. Uiteindelijk moet dit een beeld geven of de argumenten in de discussie over het referendum in de afgelopen ruime eeuw hetzelfde zijn gebleven, of zijn veranderd. Aan de hand van de vraag 'Met welke argumenten werd de politieke discussie over de invoering van het referendum op nationaal niveau tussen 1900 en het heden in Nederland gevoerd?' wil ik hier meer duidelijkheid in scheppen.

Ik onderzoek bij deze vraag de discussie in twee verschillende politieke organen, namelijk binnen staatscommissies en in het parlement. Staatscommissies werden vaak ingesteld om een Grondwetswijziging voor te bereiden en hierbij werd een aantal keer ook nagedacht over de invoering van het referendum. Naar aanleiding van rapporten van staatscommissies is een aantal keer in een Kamer gedebatteerd over het referendum, maar ook op andere momenten sprak het parlement over dit instrument. Deze discussie in het parlement vormt het grootste deel van mijn onderzoek.

Ik heb er verder voor gekozen om onderzoek te doen naar het nationale referendum en dus niet naar lokale referenda, die wel regelmatig hebben plaatsgevonden sinds 1906.¹⁵ Voor de periode 1900 tot het heden heb ik gekozen omdat vanaf het begin van de twintigste eeuw de discussie over het referendum echt ontstond en daarna nooit meer is verdwenen.

Begripsbepaling

Voor de duidelijkheid van dit onderzoek is het goed om eerst het begrip referendum te definiëren, om daarmee duidelijk te maken wat daaronder moet worden verstaan in dit onderzoek en welke verschillende referendumvormen er zijn. Hiervoor sluit ik zo veel mogelijk aan bij de systematiek van Gilhuis, die ook een aantal keer het kader vormde voor rapporten van staatscommissies en regeringsnotities.¹⁶

Een referendum is een volksstemming over een besluit dat door een staatsorgaan is genomen of wordt overwogen. Het volk wordt pas betrokken na een actie van een staatsorgaan. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen consultatieve en beslissende, of bindende, referenda. In het eerste geval is de uitkomst van het referendum niet bindend, maar een advies aan regering en parlement. In het tweede geval bepaalt de uitslag van het referendum wat er gebeurt met het voorstel. Daarnaast is er een verschil tussen verplichte

¹⁵ Van der Krieken, *Referendum*, 29-34.

¹⁶ Gilhuis, *Referendum*, 27-35.

en facultatieve referenda. Verplichte referenda worden voorgeschreven door de wet. Een besluit kan dan niet tot stand komen zonder referendum. Een facultatief referendum hoeft pas gehouden te worden als een bepaalde groep daarom vraagt. Tot slot is een referendum iets anders dan een volksinitiatief of een plebisciet. Een volksinitiatief is een voorstel dat op de politieke agenda komt omdat een groep burgers dat wil. Dit in tegenstelling tot een referendum, dat pas plaatsvindt na een actie van een staatsorgaan. Een plebisciet definieert Gilhuis als een stemming over een persoon of een groep personen.¹⁷ Door deze systematiek aan te houden vallen discussies over stemmingen over personen, zoals burgemeesters, de minister-president of de formateur, buiten mijn onderzoek en kan ik me focussen op de discussie over het referendum over beleidsvoorstellen.

Een begrip dat bij Gilhuis niet voorkomt, maar wel in de huidige Nederlandse wetgeving is vastgelegd, is het 'raadgevend referendum': een referendum dat op initiatief van een groep kiesgerechtigden plaatsvindt. Dit in tegenstelling tot een raadplegend referendum, dat plaatsvindt op initiatief van een politiek orgaan. Beide vormen zijn consultatief.¹⁸

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Aalt Willem Heringa, 'Het eerste raadgevende referendum in Nederland', in: Aalt Willem Heringa (red.), *Het eerste raadgevend referendum* (Den Haag, 2016), 7-22, alhier 8.

Hoofdstuk 2: 'Een plant van vreemden bodem'

Discussie over het referendum tussen 1900 en 1940

Prelude: het referendum in de negentiende eeuw

De eerste keer dat in de Tweede Kamer werd geopperd dat mogelijk ooit een referendum ingevoerd zou moeten worden was al in 1885, bij een Grondwetsherzieningsvoorstel. Door een aantal Kamerleden werd in het voorlopig verslag opgemerkt dat het referendum ingevoerd zou moeten worden als de Eerste Kamer afgeschaft zou worden. Het referendum zou conservatief werken en daarmee waken voor overhaasting door de Tweede Kamer. Andere leden van de Kamer waren echter van mening dat een anders samengestelde Eerste Kamer een betere manier zou zijn om het volk deel te laten nemen aan de wetgevende macht dan een referendum.¹⁹ In 1892 werd door een aantal Tweede Kamerleden gesteld dat invoering van het algemeen kiesrecht zou leiden tot de roep om referenda onder het volk, om daarmee nog meer inspraak te krijgen.²⁰ Het liberale Kamerlid De Beaufort gaf in 1893 bij de behandeling van de kiesbevoegdheid aan dat het algemeen stemrecht op dat moment de hoogste instantie was waar naar gestreefd kon worden. Hij sprak echter de verwachting uit dat een halve eeuw later kiezers ook de invoering van het referendum zou eisen.²¹

Initiatiefvoorstel-Troelstra

Het eerste concrete voorstel om een referendum in te voeren in Nederland kwam echter al veel sneller ter tafel. Op 4 augustus 1903 dienden Troelstra en een aantal andere sociaaldemocratische Kamerleden een initiatiefvoorstel in om de Grondwet op dit punt te wijzigen.²² Hierbij werd de invoering van het referendum gekoppeld aan de afschaffing van de Eerste Kamer. In plaats van deze Kamer moest een facultatief bindend referendum mogelijk worden gemaakt.²³ De indieners zagen het referendum als een middel om een tegenwicht te bieden aan de macht van het parlement, als de Eerste Kamer zou worden

¹⁹ *Handelingen Tweede Kamer (HTK) 1884-1885*, Bijl. 111, In overweging nemen van voorstellen van verandering in de Grondwet, nr. 36, Voorloopig verslag p. 98.

²⁰ *HTK 1892-1893*, Bijl. 57, Regeling van het kiesrecht enz., nr. 7, Voorloopig verslag p. 90-91.

²¹ *HTK 1892-1893*, p. 1637.

²² *HTK 1902-1903*, Bijl. 208, Voorstel van wet van den heer Troelstra c.s., nr. 1, Geleidende brief.

²³ *HTK 1902-1903*, Bijl. 208, Voorstel van wet van den heer Troelstra c.s., nr. 2, Voorstel van wet p. 2.

afgeschaft. Een parlement bestaande uit één Kamer zou zich namelijk boven het volk kunnen plaatsen en daarmee de mening van het volk uit het oog verliezen. Verder was het referendum volgens de indieners ook wenselijk omdat hiermee het democratisch beginsel beter tot uiting zou komen en omdat het volk door middel van referenda zou leren deelnemen aan de wetgeving en zo opgevoed werd voor de democratie. Het referendum zou ook concreter zijn dan de algemene stemming op partijen bij verkiezingen. Om conservatieve partijen over te halen voor het referendum te stemmen, gaven de indieners aan dat het referendum in Zwitserland vaak conservatief had gewerkt. Het referendum zou daarmee een rem zijn tegen snelle vooruitgang. Ook progressieven konden echter voor het referendum zijn, omdat het conservatieve kwaad niet in het middel zat, maar in de gebrekkige ontwikkeling van het volk. Als het referendum langere tijd zou bestaan, zou het volk vanzelf progressiever stemmen.²⁴

Bij de behandeling door de Tweede Kamer bleek dat bijna niemand in kon stemmen met de afschaffing van de Eerste Kamer. Omdat de invoering van het referendum was gekoppeld aan deze afschaffing, werd op het referendum niet diep ingegaan. Enkele leden gaven wel aan dat naar hun idee veel te zeggen was voor het referendum, als dit losgekoppeld zou worden van de afschaffing van de Eerste Kamer. Zij wilden het referendum dan een middel maken in handen van de koning. Een aantal leden zou echter altijd tegen een referendum zijn, omdat de positie van de Staten-Generaal hiermee geschaad zou worden en zij geen zelfstandige vertegenwoordiging van het volk meer zou zijn. Het referendum zou naar hun idee niet passen binnen de constitutionele monarchie.²⁵

De behandeling van het voorstel van Troelstra en zijn mede-indieners zou niet snel verlopen. Vier jaar na het voorlopig verslag verscheen de memorie van antwoord. Hierin riepen de indieners de Kamer op om nog eens ernstig na te denken over het referendum.²⁶ Ook de indieners van een ander Grondwetswijzigingsvoorstel reageerden op het voorstel tot invoering van het referendum. Naar hun idee was dit geen goed voorstel, omdat het

²⁴ HTK 1902-1903, Bijl. 208, Voorstel van wet van den heer Troelstra c.s., nr. 3, Memorie van toelichting p. 12-13.

²⁵ HTK 1904-1905, Bijl. 33, Voorstel van wet van den heer Troelstra c.s., nr. 1, Voorloopig verslag p. 1; HTK 1904-1905, Bijl. 32, Voorstel van wet van den heer Drucker c.s., nr. 1, Voorloopig verslag p. 5.

²⁶ HTK 1907-1908, Bijl. 31, Voorstel van wet van den heer Troelstra c.s., nr. 1, Memorie van antwoord p. 10.

referendum niet historisch in het Nederlands staatsrecht geworteld was. Ook zou het oordelen over een wetsvoorstel te moeilijk zijn voor het volk, waardoor er geen zelfstandig oordeel zou plaatsvinden. Invoering van het referendum zou dan ook te vroeg komen, zeker omdat er nog geen algemeen stemrecht was en het volk daarmee nog niet politiek was opgevoed.²⁷ Op deze opmerkingen zou echter niet meer gereageerd worden. Het voorstel werd uiteindelijk niet besproken en op 22 december 1916 ingetrokken.²⁸ Hiermee stierf het eerste uitgewerkte voorstel om een referendum in te voeren in Nederland een stille dood.

Het onderwerp referendum verdween echter niet van tafel in de Tweede Kamer. Verschillende Kamerleden spraken in deze periode over het referendum. SDAP-Kamerlid Schaper gaf in 1912 aan dat zijn partij zou blijven strijden voor het referendum, als vervanging van de Eerste Kamer.²⁹ Ook CHU-voorman De Savornin Lohman was een voorstander van het referendum.³⁰ De verkiezingen van 1917 zag hij dan ook als een referendum over de Grondwetswijziging, evenals zijn partijgenoot De Geer.³¹ Het socialistische Kamerlid Kolthek was van mening dat democratie niet bestond zolang het voor burgers niet mogelijk was om een referendum aan te vragen.³² De liberaal Visser van IJzendoorn was voorstander van de invoering van het referendum, ondanks het feit dat dit meestal een stem tegen het voorstel zou zijn. Hij koppelde de invoering van het referendum hierbij aan de afschaffing van de Eerste Kamer.³³ Datzelfde deed Kamerlid Marchant (VDB).³⁴

Het referendum bleef dus in de belangstelling staan, ook bij de regering. Minister-president Cort van der Linden zag het referendum als een beroep op de volkswil. Hij gaf in 1917 in de Kamer aan dat in zeer democratische landen dit instrument al bestond en dat andere parlementaire stelsels zich in deze richting ontwikkelden.³⁵

Staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck

²⁷ HTK 1908-1909, Bijl. 36, Voorstel van wet van den heer Drucker c.s., nr. 1, Memorie van antwoord p. 6-7.

²⁸ HTK 1916-1917, Bijl. 38, Voorstel van wet van den heer Troelstra c.s..

²⁹ HTK 1912-1913, p. 1431.

³⁰ HTK 1912-1913, p. 1122; HTK 1916-1917, p. 139.

³¹ HTK 1916-1917, p. 983.

³² HTK 1918-1919, p. 391.

³³ HTK 1918-1919, p. 638.

³⁴ HTK 1918-1919, p. 592.

³⁵ HTK 1917-1918, p. 504.

In 1919 leek het dan ook slechts een kwestie van tijd voordat het referendum zou worden ingevoerd in verschillende Europese landen.³⁶ Ook in Nederland werd serieus overwogen om het referendum in te voeren. Op 20 december 1918 werd een staatscommissie ingesteld, onder leiding van minister-president Ruys de Beerenbrouck, die de herziening van de Grondwet moest voorbereiden. In het instellingsbesluit werd het referendum genoemd als een van de onderwerpen waarmee de staatscommissie aan de slag moest.³⁷

Bij de behandeling in de staatscommissie bleek dat niet alle leden hier hetzelfde over dachten. Zo was Schaper, Kamerlid voor de SDAP, voorstander van het referendum. Naar zijn idee maakte de democratie het wenselijk om bepaalde voorstellen aan het hele volk voor te leggen. Schaper zag echter ook nadelen van het referendum, zoals het feit dat de gemiddelde opinie van het volk lager zou zijn dan van de Kamerleden. Hierdoor zou het volk verkeerd voorgelicht kunnen worden rondom een referendum. Dit was voor hem echter geen reden om tegen het referendum te zijn. Een andere voorstander was Limburg, gedeputeerde in Zuid-Holland. Hij koppelde de invoering van het referendum aan de afschaffing van de Eerste Kamer en bepleitte dat ook dan nog een middel moest bestaan voor een nadere beslissing na de Tweede Kamer. Ondanks het feit dat de staatscommissie de Eerste Kamer wilde behouden, bleef Limburg voorstander van het opnemen van een bindend referendum. Staatscommissielid De Geer (CHU) was ook voor het referendum, omdat het volk daarbij zijn mening zou kunnen geven over een specifiek voorstel. Bij verkiezingen stemden kiezers namelijk op een partij met een breed programma, waardoor ze niet hun mening konden geven over concrete voorstellen. Partijen konden zich daarom niet beroepen op steun van hun kiezers voor een bepaald voorstel.³⁸

Andere leden van de staatscommissie waren echter tegen de invoering van het referendum. Zo was Rink, Kamerlid voor de Liberale Unie, tegen dit instrument, omdat het referendum naar zijn idee juist ondemocratisch was. Volgens Rink moest in een democratie namelijk de volksvertegenwoordiging de hoogste macht zijn. Een correctie van de volksvertegenwoordiging door middel van een referendum zou het gezag van deze

³⁶ Steur, *Keuze*, 51.

³⁷ Huygens Instituut voor Nederlandse Geschiedenis (Huygens ING), Resources Constitutionele commissies, Staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck, Instellingsbesluit, 20-12-1918.

³⁸ Huygens ING, Resources Constitutionele commissies, Staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck, notulen zeventiende vergadering, 11-06-1920, p. 1-7.

vertegenwoordiging ondermijnen. Ook zou een referendum de wetgeving traag en de regering instabiel maken. Anema, hoogleraar aan de Vrije Universiteit van Amsterdam, was eveneens tegen het referendum, omdat dit geen historische aansluiting had in Nederland. Daarnaast zou het volk naar zijn idee niet in staat zijn om te oordelen over ingewikkelde zaken. Staatsraad Struycken zag ook niets in het referendum, omdat dit niet zou passen in een parlementair systeem. Ruys de Beerenbrouck pleitte tegen het referendum, met als argument dat het Nederlandse systeem was gebouwd op georganiseerde partijen, wat door het referendum ontwricht zou worden.

Bij de stemming in de staatscommissie werd het voorstel tot invoering van het referendum verworpen, met drie stemmen voor en vier stemmen tegen.³⁹ Het referendum werd echter wel voorgesteld in een andere situatie, namelijk bij herziening van de Grondwet.⁴⁰ Verder was de staatscommissie voorstander van een referendum over de staatsvorm bij het ontbreken van een troonopvolger.⁴¹

‘Deze plant van vreemden bodem te enten op onze constitutie, ware een gevaarlijke proefneming.’⁴² Met deze woorden werd in het eindverslag van de staatscommissie tegen het referendum betoogd. Ook werden de argumenten aangehaald dat een referendum de wetgeving zou vertragen, dat er geen plaats meer was voor een nadere beslissing door het kiezersvolk na een uitspraak van de Staten-Generaal en dat het referendum indruiste tegen het beginsel van partijvorming.⁴³ Staatscommissielid Limburg bepleitte in een minderheidsrapport het wetgevingsreferendum. Naar zijn idee was het referendum een goede toetsing van de volkswil, een opvoedend element en een goede prikkel voor de belangstelling in de publieke zaak. In zijn minderheidsrapport bestreed Limburg de argumenten van de tegenstanders van het referendum, zoals de vertraging van de wetgeving, de aantasting van het partijstelsel en de ondermijning van het gezag van de

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Ibidem, p. 9-11.

⁴¹ Huygens ING, Resources Constitutionele commissies, Staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck, *Notulen derde vergadering, 07-02-1919*, p. 2; Staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck, *Notulen achttiende vergadering, 18-06-1920*, p. 1.

⁴² Huygens ING, Resources Constitutionele commissies, Staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck, *Eindverslag*, p. 5.

⁴³ Ibidem.

volksvertegenwoordiging.⁴⁴ Schaper schreef ook een minderheidsrapport. Hij bepleitte daarin onder meer dat men de democratie moest vertrouwen en dat het referendum een goed middel zou zijn om het volk op te voeden.⁴⁵

Discussie naar aanleiding van de staatscommissie

De regering stelde bij de Grondwetswijziging, die werd gebaseerd op de voorstellen van de staatscommissie, voor om alleen een referendum in te voeren bij een Grondwetswijziging.⁴⁶ Vanuit de Kamer kwam echter kritiek dat de regering geen wetgevingsreferendum voorstelde. Een aantal Kamerleden bepleitte de invoering van het referendum. Deze leden meenden dat dit middel geheel in de lijn van de democratie lag en een verwijdering voorkwam tussen het parlement en het volk. Vertraging van wetgeving hoefde geen bezwaar te zijn, als het referendum bij uitzondering zou plaatsvinden.⁴⁷ Een aantal andere leden was echter tegen omdat het referendum in zou gaan tegen de grondgedachte van de Staten-Generaal als volksvertegenwoordiging en omdat het referendum in de praktijk vaak reactief en conservatief zou zijn.⁴⁸

Op 13 oktober 1921 diende Kamerlid Marchant met een aantal andere liberale Kamerleden een amendement in, om het beslissend wetgevingsreferendum alsnog op te nemen in het Grondwetswijzigingsvoorstel.⁴⁹ VDB-Kamerlid Oud, mede-indiener van het amendement-Marchant, bepleitte dat het referendum een goed middel tegen overijling was, een beter middel dan de Eerste Kamer. Volgens hem zou het volk wel degelijk geschikt zijn om een oordeel uit te spreken over een wetsvoorstel. Er was inmiddels tenslotte ook algemeen kiesrecht, waarbij kiezers voor partijen mochten stemmen. Ook zou het

⁴⁴ Huygens ING, Resources Constitutionele commissies, Staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck, *Eindverslag, Bijlage 3, Minderheidsrapport Limburg*.

⁴⁵ Huygens ING, Resources Constitutionele commissies, Staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck, *Eindverslag, Bijlage 4, Minderheidsrapport Schaper*, p. 5.

⁴⁶ Bijvoet, *Volkswetgeving*, 291; *HTK 1920-1921*, Bijl. 451, Voorstel van verandering van het Iste t/m IXde en XIde hoofdstuk en de Additionnele Artikelen der Grondwet, nr. 13, Memorie van toelichting p. 39.

⁴⁷ *HTK 1920-1921*, Bijl. 451, Voorstel van verandering van het Iste t/m IXde en XIde hoofdstuk en de Additionnele Artikelen der Grondwet, nr. 15, Voorlopig verslag p. 39.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 40.

⁴⁹ *HTK 1921-1922*, Bijl. 90, Voorstel van verandering van het Iste t/m IXde en XIde hoofdstuk en de Additionnele Artikelen der Grondwet, nr. 6, amendementen van de heer Marchand p.12.

referendum volgens hem nuttig zijn, omdat bepaald kon worden of een meerderheid van het volk voor een voorstel was, wat bij compromissen vaak niet duidelijk was. Verder meende hij dat de vertraging wel mee zou vallen, omdat niet over alle voorstellen een referendum zou worden gehouden. Dat een referendum een conservatieve werking zou kunnen hebben erkende Oud, maar het feit dat de uitkomst van een referendum anders kon zijn dan gewenst, was voor hem geen reden om tegen het middel te zijn.⁵⁰

Ook Troelstra voerde het woord over het referendum. Allereerst memoreerde hij dat zijn partij in het verleden voorstander van het referendum was geweest. Wat hem betreft kon de invoering van het referendum echter niet los gezien worden van de afschaffing van de Eerste Kamer. Beiden zouden een rem zijn op de Tweede Kamer, maar alleen het referendum was volgens Troelstra een democratische rem. Troelstra gaf aan op dat moment geen voorstander van invoering van het referendum te zijn, omdat dit vooral een academische kwestie was en vanuit het volk weinig geluiden klonken die opriepen tot het mogelijk maken van een referendum.⁵¹ SDAP-Kamerlid Van der Waerden legde later in het debat uit dat zijn partij tegenstander van het referendum was geworden, omdat was gebleken dat het referendum vrijwel altijd een conservatieve werking had, waarmee democratische vooruitgang werd tegengegaan. Zelf was hij echter een voorstander van het referendum.⁵² Volgens het socialistische Kamerlid Kolthek zou invoering van het referendum vanzelf leiden tot meer belangstelling voor het middel.⁵³

Kamerlid Drion (Vrijheidsbond) was tegen het referendum omdat er volgens hem al te veel verkiezingen waren, waar weinig belangstelling voor was bij de kiezers. Ook was hij van mening dat de kiezers niet in staat zouden zijn om een goed oordeel te vellen over wetsvoorstellen.⁵⁴ Van Schaik (RKSP) was eveneens om deze laatste reden tegenstander van het referendum. CHU'er Schokking was tegen het referendum omdat dit als uiting van volkssoevereiniteit werd neergezet, maar ook omdat dit naar zijn idee geen goed middel was om het volk te betrekken bij wetgeving. Daarnaast was hij tegen omdat een referendum veel onrust en onzekerheid in het staatkundig leven zou brengen.⁵⁵

⁵⁰ HTK 1921-1922, p. 581-582.

⁵¹ HTK 1921-1922, p. 590-591.

⁵² HTK 1920-1921, p. 635.

⁵³ HTK 1920-1921, p. 646-647.

⁵⁴ HTK 1920-1921, p. 630.

⁵⁵ HTK 1920-1921, p. 633-642.

Het amendement-Marchant wist het uiteindelijk niet te halen. 71 Kamerleden stemden tegen en slechts 14 voor het amendement.⁵⁶ Hiermee was de invoering van het referendum dus met ruime meerderheid verworpen door de Tweede Kamer. Ook het regeringsvoorstel om het referendum onderdeel te maken van de Grondwetsherzieningsprocedure werd verworpen, waarmee de voorstellen van de staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck in het geheel niet werden ingevoerd.⁵⁷

Het referendum naar de achtergrond

Na deze discussie zou de invoering van het referendum een tijd lang geen onderwerp van debat meer zijn in het parlement. Concrete voorstellen tot invoering van het referendum werden tot aan de Tweede Wereldoorlog niet meer ingediend. Wel bepleitte een aantal Kamerleden nog een enkele keer dat het referendum zou moeten worden ingevoerd, of juist niet.⁵⁸ Een aantal keer werd daarnaast verzocht door Kamerleden dat zij in een situatie liever hadden gezien dat een referendum mogelijk was geweest, omdat een bepaald voorstel het dan niet gehaald zou hebben, bijvoorbeeld bij de Vlootwet van 1923.⁵⁹

Ook in de jaren dertig werd enkele malen aan het referendum gerefereerd. Zo stelde SDAP-voorman Albarda in 1933 dat een toekomstige staatscommissie het referendum zou moeten onderzoeken.⁶⁰ Ook de NSB was in bepaalde situaties voorstander van een referendum. Door middel van dit instrument zou een conflict tussen de leider en de kroon kunnen worden beslecht door het volk.⁶¹ Tot concrete voorstellen tot invoering van het referendum zou het voor 1940 echter niet meer komen. Na de uitgebreide discussies over het referendum begin jaren twintig nam de aandacht voor dit middel dus een tijd lang flink af.

⁵⁶ *HTK* 1920-1921, p. 664.

⁵⁷ Bijvoet, *Volkswetgeving*, 291.

⁵⁸ Zie bijvoorbeeld: *HTK* 1923-1924, p. 381; *HTK* 1924-1925, p. 532-533.

⁵⁹ *HTK* 1934-1924, p. 69.

⁶⁰ *HTK* 1933-1934, p. 304.

⁶¹ *HEK* 1936-1937, p. 149; *HTK* 1938-1939, Bijl. 183, Voorstel van wet van den heer de Marchant et d'Ansembourg c.s., enz., nr. 5, Memorie van antwoord p. 25.

Hoofdstuk 3: Referendum in de luwte

Discussie over het referendum tussen 1945 en 1981

Voorzichtige geluiden

Na de Tweede Wereldoorlog klonk de roep om vernieuwing van de Grondwet in Nederland, ook van de kant van de regering.⁶² Staatsrechtgeleerden als Oud, een van de oprichters van de VVD, Van den Bergh en Belinfante, beiden lid van de PvdA, wierpen zich in deze periode op als pleitbezorgers van het referendum.⁶³ Het referendumdebat zou echter nog een tijd lang vooral academisch en in de politieke luwte blijven.⁶⁴ In de eerste naoorlogse staatscommissie (1946), onder leiding van minister Beel, werd kort gesproken over het referendum. Deze staatscommissie moest onderzoeken of de Grondwettelijke bepalingen over Grondwetswijziging veranderd zouden moeten worden.⁶⁵ Een referendum bij Grondwetswijziging haalde het niet in de staatscommissie. Een van de leden gaf aan dat dit een vreemd figuur in de Grondwet zou zijn, terwijl een ander tegen het referendum was omdat hij rechtstreekse deelneming van het volk aan wetgeving een verouderde gedachte vond.⁶⁶ Verder zou het lastig zijn om alleen voor of tegen te stemmen, omdat een wijzigingsvoorstel meestal meerdere onderwerpen zou bevatten.⁶⁷ Dat bij een referendum alleen voor of tegen kon worden gestemd, was ook voor het CPN-Kamerlid Wagenaar reden om tegen het referendum te zijn.⁶⁸ Kamerlid Goes van Naters (PvdA) gaf in deze periode eveneens aan blij te zijn dat Nederland altijd was ontkomen aan de invoering van het referendum.⁶⁹

In 1950 werd wederom een staatscommissie ingesteld: de staatscommissie-Van Schaik. Deze staatscommissie zou een algehele Grondwetsherziening moeten

⁶² Karin van Leeuwen, *Uit het spoor van Thorbecke* (Amsterdam, 2013), 38.

⁶³ Koning, *Democratie*, 235.

⁶⁴ Steur, *Keuze*, 55.

⁶⁵ Huygens ING, Resources Constitutionele commissies, Staatscommissie-Beel, *Instellingsbesluit*, 22-02-1946.

⁶⁶ Huygens ING, Resources Constitutionele commissies, Staatscommissie-Beel, *Notulen 07-03-1946*, p. 4-5.

⁶⁷ Huygens ING, Resources Constitutionele commissies, Staatscommissie-Beel, *Eindverslag*, p. 6.

⁶⁸ *HTK 1946-1947*, p. 115.

⁶⁹ *HTK 1947-1948*, p. 1666.

voorbereiden.⁷⁰ Tijdens een vergadering van een van de subcommissies bracht het lid Van den Bergh een voorstel in om een facultatief referendum mogelijk te maken bij een herziening van de Grondwet. Tegenstanders van dit voorstel brachten in dat weinig onderwerpen geschikt zouden zijn voor directe democratie en dat kiezers niet altijd juiste beoordelaars waren. Volgens Van Schaik functioneerde het parlementaire systeem in de jaren 50 zoveel beter dan in de jaren 20, dat het referendum niet meer nodig was. Hiermee vond het voorstel te weinig steun om overgenomen te worden door de staatscommissie.⁷¹

De staatscommissie stelde uiteindelijk voor om een speciale Grondwetkamer te laten kiezen bij een herziening van de Grondwet, die in tweede lezing zou beslissen over het wijzigingsvoorstel.⁷² Volgens een aantal Kamerleden was dit alsnog een getrapt Grondwetsreferendum. Hiermee zou materieel de weg naar een referendum geopend worden, waar bepaalde Kamerleden tegen waren omdat dit in het verleden een middel was geweest waarmee misbruik door fascistische machthebbers mogelijk werd gemaakt.⁷³

In de daaropvolgende jaren werden geen voorstellen voor invoering van het referendum gedaan. Kamerleden haalden het referendum wel incidenteel aan, maar dan als populistisch argument, als zij meenden dat een bepaald voorstel het niet gehaald zou hebben als er een referendum over gehouden zou zijn.⁷⁴ Het referendum verdween niet van de radar, maar naar invoering werd niet actief gestreefd in de politiek.

Staatscommissie Cals/ Donner

In 1967 werd een staatscommissie ingesteld onder leiding van oud-premier Cals en jurist A.M. Donner. Een van de centrale thema's bij de Tweede Kamerverkiezingen eerder dat jaar was de vernieuwing van het staatsbestel. Vooral de nieuwe partij D'66 hield een pleidooi voor een grondige herziening van het werk van Thorbecke, waar het Nederlandse

⁷⁰ Van Leeuwen, *Spoor*, 47-48.

⁷¹ Huygens ING, Resources Constitutionele commissies, Staatscommissie-Van Schaik, Redactiecommissie, *notulen 11-03-1953*, p. 2-6.

⁷² Huygens ING, Resources Constitutionele commissies, Staatscommissie-Van Schaik, *Eindverslag*, p. 137-140.

⁷³ *HTK* 1951-1952, Bijl. 2341, In overweging nemen van een voorstel tot verandering in de Grondwet, enz., nr. 13, Voorlopig verslag p. 19-20; *HTK* 1951-1952, p. 1575.

⁷⁴ Zie bijvoorbeeld: *HTK* 1951-1952, p. 2004; *HTK* 1956-1957, p. 3718-3719; *HEK* 1963-1964, p. 1061.

staatsbestel al een ruime eeuw op was gegrond.⁷⁵ In bijzondere omstandigheden en na een zorgvuldige studie zou het referendum hieraan bij kunnen dragen, volgens de partij.⁷⁶ D'66 wist uit het niets zeven Kamerzetels te veroveren, wat werd uitgelegd als een teken dat veel kiezers de vernieuwingswensen van de partij deelden. Om vorm te geven aan de roep om vernieuwing van het staatsbestel werd dan ook de staatscommissie-Cals/Donner ingesteld, die zou moeten adviseren over de wenselijke herzieningen van de Grondwet en de Kieswet.⁷⁷

Op verschillende momenten werd de discussie over de wenselijkheid van het referendum gevoerd in de staatscommissie, met verschillende argumenten voor en tegen referenda. Een aantal leden was tegen omdat de invoering van een referendum de positie van de volksvertegenwoordiging zou verzwakken. Ook was de Eerste Kamer al een rem op de wetgeving. Daarnaast werd verschillende keren het argument gebruikt dat het referendum een conservatieve werking zou hebben. Zeker in een tijd waarin verschillende staatkundige wijzigingen werden voorgesteld, zou dat niet handig zijn. Andere ingebrachte tegenargumenten waren dat toevallige omstandigheden een grote rol zouden kunnen spelen, dat de argumentatie bij een referendumonderwerp te zwart-wit zou worden, vertraging van de wetgeving, het autoritair effect van het referendum en de onmogelijkheid om bij referendum genomen beslissingen te herstellen. Verder zou aan het wetgevingsreferendum geen grote behoefte bestaan, zou het niet passen in de staatsrechtelijke structuur en viel te betwijfelen of het zou leiden tot een betere besluitvorming, mede omdat voorstellen uit hun totale kader getrokken zouden worden.⁷⁸

Er werden ook argumenten ingebracht voor het referendum. Zo konden zich zaken voordoen tijdens de periode die bij de verkiezingen nog niet bekend waren en die kiezers dus niet in hun overwegingen mee hadden kunnen nemen bij de verkiezingen. Verder zou het referendum een corrigerende rol kunnen spelen als het representatieve systeem niet goed werkte en zou het groepen kunnen beschermen, omdat zij zouden kunnen dreigen met

⁷⁵ Van Leeuwen, *Spoor*, 110.

⁷⁶ Lucardie, *Vox*, 114.

⁷⁷ Van Leeuwen, *Spoor*, 110-113; Huygens ING, Resources Constitutionele commissies, Instellingsbesluit staatscommissie-Cals/Donner, 26-08-1967.

⁷⁸ Huygens ING, Resources Constitutionele commissies, Staatscommissie Cals/Donner, subcommissie III, *Notulen 24-04-1969*, p. 1-5; Staatscommissie Cals/Donner, subcommissie III, *Notulen 04-02-1969*, p. 1-5; Staatscommissie Cals/Donner, subcommissie III, *Notulen 26-09-1969*, p. 10.

een referendum. Een andere reden om het referendum in te voeren was dat het Kamerleden zou dwingen om 'de boer op te gaan' en duidelijk te maken waarom het parlement zo gesloten was. Daarmee zou het referendum het representatieve systeem juist versterken.⁷⁹

Later sprak de staatscommissie nog over het referendum als middel voor een herziening van de Grondwet. De belangrijkste argumenten om hier geen referendum te gebruiken waren echter dat Grondwetswijzigingen vaak uiteenlopende onderdelen bevatten, waar niet alleen ja of nee op gezegd kon worden, dat de wijzigingen van de Grondwet in het verleden meestal technisch van aard waren en dat het referendum een conserverend effect zou hebben op de Grondwet. Om deze redenen werd besloten om geen referendum voor te stellen als middel om het volk in te laten stemmen met een Grondwetsherziening.⁸⁰

In het eindrapport, dat verscheen in 1971, ontraadde de staatscommissie dan ook om het referendum in te voeren. Als argument hiervoor werd genoemd dat het wetgevend beleid zou worden doorkruist, omdat alleen impopulaire maatregelen zouden worden verworpen, en dat wetgeving ernstig zou vertragen. Dit terwijl het referendum slechts een geringe betekenis zou hebben, omdat kiezers alleen ja of nee zouden kunnen zeggen op een onderwerp dat al zou zijn aangenomen door de Staten-Generaal. Een grote minderheid van de staatscommissie, acht van de zeventien leden, zag echter wel voordelen aan het referendum en liet dit optekenen in het eindrapport. Volgens hen zou het referendum politici dwingen om uit te leggen waarom een voorstel op een bepaalde manier moest worden aanvaard. Hiermee zouden de werkzaamheden van de Kamerleden begrijpelijker worden gemaakt voor de kiezers.⁸¹

Hoewel de staatscommissie dus adviseerde om het referendum niet in te voeren, werd in het eindrapport wel uitgebreid beschreven hoe een referendum ingevoerd zou kunnen worden en welke voorwaarden gesteld zouden moeten worden.⁸² Hiermee legde de staatscommissie een belangrijke basis voor latere gedachtewisselingen over het referendum.

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ Huygens ING, Resources Constitutionele commissies, Staatscommissie-Cals/Donner, subcommissie III, *Notulen 18-05-1970*, p. 6.

⁸¹ Huygens ING, Resources Constitutionele commissies, Staatscommissie-Cals/Donner, *Eindrapport*, p. 157-161.

⁸² Ibidem.

Discussie naar aanleiding van Cals/Donner

De voorstellen van de staatscommissie waren input voor de voorbereiding van de algehele Grondwetsherziening door de regering.⁸³ De regering volgde het advies van de staatscommissie over het referendum op en concludeerde dat niet tot invoering van het referendum moest worden overgegaan.⁸⁴ De regering wees het middel af omdat het een behoudende tendentie vertoonde en zich te weinig zou richten op alle aspecten van een wet en de samenhang met andere wetten.⁸⁵

De Tweede Kamer behandelde de regeringsnota over het Grondwetsherzieningsbeleid eind 1974 in commissieverband. De Kamerleden van de ARP en het GPV gaven aan dat zij zich goed konden vinden in het referendumstandpunt van de regering. Zij meenden dat het referendum niet paste in het representatieve systeem. De VVD was alleen voorstander van een referendum als een districtenstelsel zou worden ingevoerd. De PvdA stelde voor om consultatieve referenda mogelijk te maken, dat zou moeten plaatsvinden op initiatief van de Tweede Kamer tijdens de behandeling van een wetsvoorstel. Daarmee zou de Kamer de mening van het volk over een onderwerp kunnen peilen. Ook PPR-Kamerlid Jurgens zou graag zien dat de mogelijkheid werd geschapen dat de Kamer een referendum uit zou kunnen schrijven. De minister steunde deze voorstellen echter niet, omdat het referendum naar zijn mening indruiste tegen het representatieve stelsel.⁸⁶

Ook bij de plenaire behandeling werden verschillende opmerkingen gemaakt over het referendum. VVD-Kamerlid Kappeyne van de Coppello gaf aan dat haar fractie het referendum in bepaalde gevallen als nuttige aanvulling op de parlementaire democratie zag. Haar fractie zou het referendum bepleiten, mocht er ooit een districtenstelsel worden ingevoerd, als correctie op de aantasting van de evenredige vertegenwoordiging. Mocht dat niet het geval zijn, dan zou de VVD tegen het referendum blijven. Ook was de partij geen voorstander van consultatieve referenda, omdat het veel ontevredenheid zou veroorzaken als de Kamer een referendumsuitslag naast zich neer zou leggen. De ARP was in het geheel

⁸³ HTK 1973-1974, Bijl. 12944, Nota inzake het Grondwetsherzieningsbeleid, nr. 2, Nota p. 3.

⁸⁴ Koning, *Democratie*, 236.

⁸⁵ HTK 1973-1974, Bijl. 12944, Nota inzake het Grondwetsherzieningsbeleid, nr. 2, Nota p. 10.

⁸⁶ HTK *Bijzondere commissie Grondwet-Kieswet*, 1974-1975, p. 381-401.

geen voorstander van het referendum, maar had wel kritiek op het argument dat het referendum niet ingevoerd zou moeten worden omdat het een behoudende tendentie vertoont. Dit zou een teken zijn dat de regering de kiezers niet te veel hun gang wilde laten gaan en niet te veel inspraak wilde geven, als dit niet uit kwam met haar plannen. Deze kritiek uitte ook DS'70, eveneens geen voorstander van het referendum, die het idee had dat de regering alleen inspraak wilde geven als men zou stemmen wat de regering wilde. CHU'er Tilanus greep terug naar de woorden van de Savornin Lohman, die al in 1907 pleitte voor een volksraadpleging in bepaalde gevallen. Hij zag dan wel niets in een beslissend referendum, maar tegen een consultatief referendum had hij geen bezwaar. Grootste voorstander van het referendum was PPR-Kamerlid Jurgens, die meende dat dit een goede manier was om gehoor te geven aan de behoefte van het volk om meer rechtstreekse verantwoordelijkheid te dragen.⁸⁷

Jurgens diende dan ook een motie in, waarin hij de regering uitnodigde om op basis van het rapport van de staatscommissie-Cals/Donner het beslissend referendum mogelijk te maken.⁸⁸ Door de minister werd deze motie ontraden, met als argument dat het representatieve systeem beter zou zijn, omdat parlementariërs meer belangen in het oog hielden dan een individuele kiezer bij een referendum.⁸⁹ De VVD gaf aan tegen de motie te zullen stemmen omdat het evenredig stelsel op dit moment niet werd aangetast en dus geen referendum nodig was. Alleen het lid Kappeyne van de Coppello stemde wel voor de motie. D'66 stemde voor de motie om het referendum en daarmee meer directe democratie in te voeren, omdat de parlementaire democratie niet altijd volgens de theoretische idealen functioneerde. D'66-leider Van Mierlo stemde echter tegen de motie, omdat hij het referendum als verzwakking van de parlementaire democratie zag. KVP'er Van der Sanden gaf namens de drie grote confessionele partijen aan dat zij tegen de motie zouden stemmen. Meer rechtstreekse betrokkenheid van burgers sprak hen wel aan, maar de fracties waren tegen een beslissend referendum. De ontwikkeling in de samenleving naar een consultatief referendum zouden zij afwachten. Tot slot legde PSP-Kamerlid Van der Lek een stemverklaring af dat zijn fractie voor de motie zouden stemmen, ondanks de reserves die

⁸⁷ *HTK 1974-1975*, p. 2293-2308; 2334-2346; 2399-2443.

⁸⁸ *HTK 1974-1975*, Bijl. 12944, Nota inzake het Grondwetsherzieningsbeleid, nr. 25, Motie van het lid Jurgens.

⁸⁹ *HTK 1974-1975*, p. 2443.

de PSP nog had ten opzichte van het referendum, omdat ze in ieder geval de mogelijkheid wilden openen. Bij de stemming bleek dat alleen de fracties van de PPR, D'66 (met uitzondering van Van Mierlo), de PSP, de Boerenpartij en het lid Kappeyne van Coppelio voor de motie stemden, waarmee deze ruimschoots was verworpen.⁹⁰ Voor het eerst in ruim 50 jaar stemde de Kamer over invoering van het referendum, maar erg positief was de politiek dus nog niet over dit instrument.

Richting een Grondwetsherziening

De discussie over het referendum zou hiermee echter niet verdwijnen. Allereerst sprak een aantal leden van de Eerste Kamer nog over onder meer het consultatieve referendum, naar aanleiding van de regeringsnota over de Grondwetsherziening. De PvdA en de CHU gaven aan tegen dit instrument te zijn. De VVD was eveneens tegen referenda, maar uitte wel kritiek op het argument van de regering dat het referendum conserverend zou werken. Dit was volgens deze fractie wel wat paternalistisch, alsof de progressieve leiders het beter wisten dan de regering zelf.⁹¹ Tweede Kamerlid De Koning (Boerenpartij) pleitte bij de begrotingsbehandeling van Binnenlandse Zaken voor 1976 de invoering van het referendum, omdat daarmee de parlementaire democratie aangevuld zou kunnen worden en kiezers het gedrag van Kamerleden zouden kunnen bijsturen.⁹²

Bij de algehele Grondwetsherziening nam de regering het referendum niet mee in de plannen.⁹³ Eerder had de minister aangegeven dat zijn belangrijkste bezwaar tegen het referendum was dat door kiezers bij een referendum maar naar één aspect van het beleid zou worden gekeken, terwijl Kamerleden een bredere blik hadden. Ook verwees hij naar de motie-Jurgens, die door de Tweede Kamer was verworpen.⁹⁴ In deze Kamer bleef een aantal fracties echter geïnteresseerd in het referendum. Een groot deel van de Kamerfracties was van mening dat er weinig aanleiding was om hier opnieuw over te discussiëren. De fractie van D'66 vroeg echter wel om meer argumenten van de regering tegen het referendum.

⁹⁰ HTK 1974-1975, p. 2448-2450.

⁹¹ HEK 1974-1975, p. 620-632.

⁹² HTK 1975-1976, p. 295.

⁹³ HTK 1977-1978, Bijl. 15047, Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen betreffende de wetgevende macht en de algemene maatregelen van bestuur, alsmede tot opnemings van bepalingen betreffende andere voorschriften, nr. 3, Memorie van toelichting p. 8.

⁹⁴ HEK 1976-1977, p. 342-342.

Volgens hen kon dit middel nuttig zijn om in bepaalde gevallen sneller tot een oplossing te komen.⁹⁵ De regering gaf aan dat haar belangrijkste argumenten tegen het referendum waren dat het niet paste binnen het representatieve stelsel, dat het vertraging op zou leveren en dat het wetgevend beleid zou kunnen worden doorkruist.⁹⁶

Tijdens de behandeling van de Grondwetsherziening ging D'66-Kamerlid Brinkhorst in op het consultatief referendum. Naar zijn idee was er behoefte bij de bevolking om geconsulteerd te worden over wetgeving. Hij vroeg de regering dan ook om te onderzoeken welke wettelijke aanpassingen noodzakelijk zouden zijn om consultatieve referenda mogelijk te maken. Ook GPV'er Verbrugh vroeg de minister nog eens naar zijn standpunt over het consultatieve referendum.⁹⁷ Minister Wiegel gaf aan dat de regering geen voorstander was van het beslissend referendum, omdat dat strijdig was met de representatieve democratie, waarin vertegenwoordigers wetten maken en de regering controleren. Deze vertegenwoordigers konden verantwoordelijk worden gehouden voor genomen besluiten, maar kiezers bij een referendum niet. Daarmee zou de verantwoordelijkheid voor een wetsvoorstel verdwijnen. Hierdoor zou de parlementaire democratie uitgehold worden. De minister wilde dan ook geen nieuw onderzoek doen naar het referendum.⁹⁸ Brinkhorst gaf aan dat hij het antwoord van de minister teleurstellend vond, omdat naar zijn idee in ieder geval het consultatieve referendum prima kon functioneren binnen de parlementaire democratie en dit middel volgens hem bij een groot deel van de bevolking steun genoot.⁹⁹ Brinkhorst kreeg echter geen steun voor zijn pleidooi. Het referendum zou dan ook niet worden opgenomen in de algehele Grondwetsherziening.

⁹⁵ HTK 1977-1978, Bijl. 15047, Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen betreffende de wetgevende macht en de algemene maatregelen van bestuur, alsmede tot opneming van bepalingen betreffende andere voorschriften, nr. 7, Voorlopig verslag p. 10.

⁹⁶ HTK 1977-1978, Bijl. 15047, Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen betreffende de wetgevende macht en de algemene maatregelen van bestuur, alsmede tot opneming van bepalingen betreffende andere voorschriften, nr. 8, Memorie van antwoord p. 18-19.

⁹⁷ HTK 1979-1980, p. 4957-4959.

⁹⁸ HTK 1979-1980, p. 5315-5316.

⁹⁹ HTK 1979-1980, p. 5350-5351.

Hoofdstuk 4: De lange schaduw van Biesheuvel

Discussie over het referendum van 1981-2002

De staatscommissie-Biesheuvel

Na de Kamerverkiezingen van 1981 vond de tweede lezing van de algehele Grondwetswijziging plaats. Van verschillende kanten werd in de Tweede Kamer onvrede geuit over de voorstellen van de regering, omdat met de voorstellen weinig mankementen van het politiek bestel werden verholpen.¹⁰⁰ In dit kader werden ook verschillende opmerkingen gemaakt over het referendum, dat immers geen onderdeel was van de Grondwetswijziging. Mede door de aanbieding van een petitie door het actiecomité 'Referendum: Ja', waarin de invoering van een consultatief referendum werd bepleit, stond dit onderwerp prominent op de agenda bij verschillende partijen.¹⁰¹ Zo uitte PPR-Kamerlid Waltmans zijn onvrede dat het referendum niet was opgenomen in de Grondwetswijziging.¹⁰²

Door de Kamerleden Nijpels (VVD) en Wilbers (D'66) werd een motie ingediend, waarin de regering werd verzocht om een staatscommissie in te stellen, die de invoering van het consultatief referendum zou moeten bestuderen.¹⁰³ De VVD had hiermee haar standpunt over referenda gewijzigd en meende dat het referendum een bescheiden, maar nuttige aanvulling van het representatieve stelsel zou zijn.¹⁰⁴ De minister gaf aan dat hij kon instemmen met de strekking van de motie, maar stelde voor om de staatscommissie meerdere onderwerpen die in de Kamer besproken waren te laten onderzoeken en daarnaast ook naar andere vormen van het referendum te kijken.¹⁰⁵

De christelijke partijen reageerden negatief op de motie van Nijpels en Wilbers. De Kwaadsteniet (CDA) was geen voorstander van consultatieve referenda, omdat het naar zijn idee niet goed paste binnen de parlementaire democratie. Ook had hij het idee dat er geen grote behoefte aan was onder het volk. Ook RPF-Kamerlid Leerling reageerde afwijzend op

¹⁰⁰ Koning, *Democratie*, 237.

¹⁰¹ Steur, *Keuze*, 56.

¹⁰² *HTK 1981-1982*, p. 245.

¹⁰³ *HTK 1981-1982*, Bijl. 16915, Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake het geven van inlichtingen door de ministers en de staatssecretarissen en het recht van onderzoek, nr. 5, Motie van de leden Nijpels en Wilbers.

¹⁰⁴ *HTK 1981-1982*, p. 267.

¹⁰⁵ *HTK 1981-1982*, p. 300.

de motie, omdat dit een stap richting volkssoevereiniteit zou zijn en daarmee een belangrijke inbreuk op het parlementaire stelsel. Schutte (GPV) was eveneens tegen het onderzoek naar consultatieve referenda door een staatscommissie, omdat hij geen nieuwe argumenten zag ten opzichte van de discussie in 1975.¹⁰⁶ De motie werd uiteindelijk ingetrokken door de initiatiefnemers, omdat de minister had aangegeven de mogelijkheid van consultatieve en bindende referenda mee te geven aan een staatscommissie en deze met voorrang over het referendum te laten rapporteren.¹⁰⁷

Op 17 mei 1982 werd deze staatscommissie ingesteld, die de relatie tussen de kiezers en de beleidsvorming moest onderzoeken. Deze staatscommissie stond onder leiding van oud-premier Biesheuvel. Eerder had het kabinet in een brief en een mondeling overleg bevestigd dat het referendum met voorrang zou worden onderzocht door de staatscommissie.¹⁰⁸ Uiteindelijk zou echter toch gewacht worden met de behandeling van het referendum tot de staatscommissie haar eindrapport uitbracht, in plaats van te discussiëren over het interim-rapport over het referendum.¹⁰⁹

In het eindrapport van de staatscommissie, dat in december 1985 werd uitgebracht, adviseerde de staatscommissie unaniem om over te gaan tot de invoering van een beslissend, correctief wetgevingsreferendum, dat op initiatief van een groep kiezers zou kunnen worden aangevraagd.¹¹⁰ Het uitgangspunt voor de staatscommissie was om te komen tot voorstellen waarmee burgers meer werden betrokken bij het overheidsbeleid, terwijl het primaat van het vertegenwoordigend stelsel gehandhaafd bleef.¹¹¹ De staatscommissie schreef in haar eindrapport dat er een aantal onvolkomenheden in het vertegenwoordigende stelsel zaten, die met een referendum verholpen of gereduceerd konden worden. Zo zou het parlement niet altijd representatief zijn voor de bevolking, bijvoorbeeld bij nieuwe tegenstellingen tijdens de parlementaire periode, die niet

¹⁰⁶ HTK 1981-1982, p. 288-303.

¹⁰⁷ HTK 1981-1982, p. 317.

¹⁰⁸ HTK 1981-1982, Bijl. 17100, Rijksbegroting voor het jaar 1982; Hoofdstuk VII Departement van Binnenlandse Zaken, nr. 42, Brief van de minister van Binnenlandse Zaken p. 4; nr. 45, Verslag van een mondeling overleg p. 6.

¹⁰⁹ HTK 1985-1986, Bijl. 19200, Rijksbegroting voor het jaar 1986; Hoofdstuk VII Ministerie van Binnenlandse Zaken, nr. 2, Memorie van toelichting p. 15.

¹¹⁰ Staatscommissie-Biesheuvel, *Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming* ('s-Gravenhage, 1985), 61.

¹¹¹ Ibidem, 11.

samenvielen met de scheidslijnen tussen politieke partijen. Dit probleem werd vergroot omdat politieke partijen steeds minder vertegenwoordigers van bepaalde richtingen en stromingen waren geworden. Hierdoor zouden partijen soms andere standpunten innemen dan hun kiezers wenselijk vonden. Ook de sterke binding tussen de regering en de coalitiefracties leidde volgens de staatscommissie tot een minder representatief parlement en uitstel van beslissingen over moeilijke onderwerpen. Het referendum zou volgens de staatscommissie een middel zijn om de legitimiteit van de uitkomst van besluitvorming incidenteel te toetsen. Hiermee zou de onvolkomenheid dat een besluit van het parlement door de niet-representativiteit mogelijk niet zou kunnen rekenen op steun van de meerderheid van de bevolking, kunnen worden opgelost. Daarnaast zouden burgers meer betrokken worden bij het stelsel, wat ook pleitte voor het referendum.¹¹²

In het interim-rapport over het referendum had de staatscommissie al een overzicht van argumenten voor en tegen referenda opgenomen, die in eerdere literatuur en discussies over het referendum waren gebruikt.¹¹³ In het eindrapport ging zij verder in op de argumenten die na de publicatie van het interim-rapport in de media en wetenschappelijke kring waren geuit tegen het referendum. Deze argumenten werden door de staatscommissie weerlegd. Allereerst was het referendum volgens de staatscommissie wel verenigbaar met het vertegenwoordigend stelsel, omdat dit in verschillende andere landen ook gebeurde en omdat haar voorstellen voldoende waarborgen bevatten om uitholling van het representatief stelsel tegen te gaan. Het tweede tegenargument stond haaks op het eerste argument en stelde dat het referendum de kiezersinvloed juist nauwelijks zou vergroten, omdat er nauwelijks referenda zouden plaatsvinden. Volgende de staatscommissie was dit niet bezwaarlijk, omdat het slechts een aanvulling moest zijn op de representatieve democratie en het referendum ook een preventieve werking zou hebben, waardoor besluitvorming beter zou worden. Het argument dat referenda zouden leiden tot plebiscitair misbruik, waarbij een referendum eigenlijk uit zou draaien op een stemming over een groep personen, in dit geval de regering, was volgens de staatscommissie overdreven, omdat de Nederlandse democratie volwassen genoeg was om dit te voorkomen. Verder ontkende de staatscommissie dat het referendum een ondoelmatig middel was en opinieonderzoeken

¹¹² Ibidem, 12-13.

¹¹³ Staatscommissie-Biesheuvel, *Rapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming* ('s-Gravenhage, 1984), 158-159.

beter zouden werken, omdat het referendum meer legitimerend zou zijn, aangezien alle kiezers daar aan deel zouden mogen nemen. De politieke partijen zouden niet geschaad worden, maar juist een leidende rol kunnen spelen bij een campagne rondom een referendum. Een goede voorlichtingscampagne zou verder kunnen zorgen dat vraagstukken niet geïsoleerd en te gesimplificeerd bekeken zouden worden. Dat het referendum een machtig wapen in handen van belangengroepen zou worden, achtte de staatscommissie niet bezwaarlijk, omdat ook deze groepen een meerderheid van de kiezers achter zich zouden moeten krijgen. Het argument dat de uitslag van een referendum geen duidelijkheid zou scheppen, omdat men niet wist om welke redenen kiezers voor of tegen zouden stemmen, werd door de staatscommissie weerlegd met als reactie dat in ieder geval duidelijk zou zijn dat een meerderheid tegen het voorstel was en opinieonderzoek verder zou kunnen uitwijzen waarom men tegen was. Het vertragend effect van wetgeving door het referendum zou wel meevallen volgens de staatscommissie, omdat referenda niet vaak zouden plaatsvinden en omdat over een onderwerp waarover een referendum zou worden gehouden sterk uiteenlopende meningen zouden bestaan, waardoor de behandeling toch al lang duurde. Dat het referendum conserverend zou werken was voor de staatscommissie geen bezwaar, omdat een tegenstem door de meerderheid van de bevolking een terechte reden zou zijn om een voorstel af te wijzen. Het bezwaar dat een zwijgende meerderheid de mening van een minderheid opgelegd zou kunnen worden, zou volgens de staatscommissie verholpen kunnen worden door gekwalificeerde meerderheidseisen te stellen. Het laatste argument tegen het referendum waarop door de staatscommissie werd gereageerd was dat het referendum een polariserende werking in het parlement zou hebben. De staatscommissie gaf aan dat er lastig voorspellingen konden worden gedaan over de polarisatie door het referendum, maar dat zij er op vertrouwde dat de Nederlandse democratie veerkrachtig genoeg was om een dergelijke polarisatie rondom één voorstel te kunnen verdragen.¹¹⁴ Met deze weerlegging van de tegenargumenten ondersteunde de staatscommissie haar pleidooi voor invoering van het referendum.

Zes van de twaalf leden van de staatscommissie adviseerden om, naast een beslissend, ook een raadplegend referendum op nationaal niveau in te voeren.¹¹⁵ In het eindrapport werden verschillende argumenten voor en tegen het raadplegend referendum

¹¹⁴ Staatscommissie-Biesheuvel, *Eindrapport*, 15-21.

¹¹⁵ *Ibidem*, 81.

opgenomen. De argumenten van de voorstanders waren dat met een raadplegend referendum al op korte termijn een verbetering in de relatie kiezers-beleidsvorming mogelijk gemaakt werd en dat hiermee ervaring opgedaan kon worden met rechtstreekse uitspraken van kiezers in Nederland. Ook zou met een raadplegend referendum de aanvaardbaarheid van voorstellen kunnen worden vergroot met een directe kiezersuitspraak, kon het een middel zijn om uit een politieke patstelling te komen en kon een raadplegend referendum de betrokkenheid van de kiezers bij de beleidsvorming vergroten. De tegenargumenten waren echter dat een raadplegend referendum de relatie kiezers-beleidsvorming maar weinig zou versterken, omdat het besluit van het parlement anders zou kunnen zijn dan de uitkomst van het referendum, dat het een middel kon zijn voor de volksvertegenwoordiging om de verantwoordelijkheid te vermijden om lastige beslissingen te nemen en dat het initiatief zou liggen bij een bij de wetgeving betrokken orgaan en niet bij de kiezers zelf. Een laatste tegenargument was dat deze referendumvorm slecht zou passen in het vertegenwoordigend stelsel.¹¹⁶ Deze verschillende argumenten leidden er toe dat de helft van de staatscommissie adviseerde om over te gaan tot invoering van het raadplegend referendum en de andere helft niet. Hier zou later door de wetgever dus nog een keuze in moeten worden gemaakt. In ieder geval lag met het eindrapport van de staatscommissie Biesheuvel een voorstel tot invoering van (verschillende vormen van) het referendum op tafel. Hiermee was deze staatscommissie de eerste commissie die adviseerde om over te gaan tot invoering van een referendum bij normale wetgeving.

Reacties op de staatscommissie-Biesheuvel

Het eindrapport van de staatscommissie verdween enige tijd in de bureaula, in verband met de verkiezingen en de wisseling van het kabinet. In juli 1986 gaf de regering aan dat zij met een notitie zou komen over de invoering van het referendum, naar aanleiding van de voorstellen van de staatscommissie-Biesheuvel.¹¹⁷ Het duurde echter tot 1988 voor de notitie naar de Tweede Kamer werd verstuurd. In deze notitie reageerde de regering afwijzend op de voorstellen van de staatscommissie en ging zij niet mee in de weerleggingen van de argumenten tegen het referendum die door de staatscommissie in haar eindrapport waren opgenomen. De regering was geen voorstander van de invoering van het

¹¹⁶ Ibidem, 81-83.

¹¹⁷ HTK 1985-1986, p. 86-5320.

wetgevingsreferendum, omdat dit volgens de regering niet verenigbaar was met het vertegenwoordigend stelsel, waaraan zij vast wilde houden. Ook was de regering van mening dat het referendum slechts tot een beperkte vergroting van de kiezersinvloed zou leiden en dat vraagstukken te geïsoleerd en niet in samenhang met de rest van het beleid zouden worden bekeken. Verder zou het referendum slechts een machtig wapen in handen van bepaalde goed georganiseerde belangen- en actiegroepen zijn en zou de uitslag geen duidelijkheid scheppen, omdat onder tegenstanders zowel mensen zouden zitten die vonden dat een voorstel niet ver genoeg ging als mensen die het voorstel te ver vonden gaan. Op deze gronden wees de regering het beslissend referendum af. Welwillender stond zij tegenover raadplegende referenda. Deze zouden het vertegenwoordigende stelsel minder aantasten, omdat hierbij het initiatief voor een referendum uit zou gaan van een vertegenwoordigend orgaan.¹¹⁸

De Tweede Kamer behandelde op 6 maart 1989 de regeringsnotitie over de referendumvoorstellen van de staatcommissie. Een aantal fracties schaarde zich achter de notitie van de regering en wezen het beslissend referendum af. Zo was de VVD, die eerder nog had gepleit voor een onderzoek door een staatscommissie naar het referendum, tegen invoering van dit instrument. Kamerlid Wiebenga gaf hiervoor verschillende redenen. Hij ondersteunde de argumenten van de regering dat een referendum niet tot duidelijkheid zou leiden en kiezers niet naar het geheel aan beleid zouden kijken bij een referendum. Ook vreesde hij dat een referendum de politieke instabiliteit zou vergroten en gaf hij aan dat het referendum niet onomstreden was, maar in dictaturen gebruikt werd om schijnlegitimatie te geven aan dictators.¹¹⁹ Ook CDA'er De Kwaadsteniet steunde de lijn van de regering en de argumenten die zij daarvoor had gegeven. Volgens hem was het referendum dan ook onverenigbaar met het vertegenwoordigende stelsel.¹²⁰ De SGP en de RPF waren eveneens tegen invoering van het referendum, maar dan om een andere reden. Zij waren tegenstanders van het idee van volkssoevereiniteit en vreesden dat het referendum daartoe zou leiden. Verder gaf SGP-Kamerlid Van den Berg aan dat de voorstellen naar zijn mening

¹¹⁸ HTK 1987-1988, Bijl. 18807, De relatie kiezers-beleidsvorming, nr. 9, Brief van de minister van Binnenlandse Zaken p. 5-13, 17-20 en 25-27.

¹¹⁹ HTK 1988-1989, UCV 38, p. 10-12.

¹²⁰ Ibidem, p. 1-6.

gedateerde ideeën uit de jaren 60 en 70 waren, waar het volk nu niet meer op zat te wachten.¹²¹

Er waren echter ook voorstanders van invoering van het referendum. Zo meende PPR-Kamerlid Lankhorst dat het referendum een goede manier zou zijn om frustraties weg te nemen en dat een goede voorlichtingscampagne bij een referendum de samenhang met ander beleid wel uit zou kunnen leggen.¹²² Ook Schutte (GPV) was een voorstander van het beslissend referendum, dat naar zijn idee een nuttige aanvullende betekenis zou kunnen hebben. Hij was echter tegen raadplegende referenda, omdat kiezers daarbij geen verantwoordelijkheid zouden voelen bij de stemming, aangezien de uitslag slechts een advies zou zijn.¹²³ D66-Kamerlid Kohnstamm pleitte voor het referendum omdat volgens hen het spanningsveld tussen directe en vertegenwoordigende democratie niet te groot mocht zijn en niet te lang mocht bestaan. Het referendum zou volgens hen een goed middel zijn om de legitimiteit van het bestel opnieuw te bevestigen.¹²⁴ De meest uitgesproken voorstander was PvdA'er Stoffelen, ook deze partij was anders gaan denken over het referendum, die het referendum zag als een zinvolle aanvulling op het systeem om de regering mee te controleren en de kiezers invloed te geven, zodat ze niet zouden vervreemden van de democratische instellingen. Hij diende dan ook een motie in, samen met Kohnstamm en Lankhorst, waarin hij de regering uitnodigde om te komen tot voorstellen om de Grondwet te wijzigen en het referendum in te voeren.¹²⁵ Deze motie haalde het echter niet in de stemming, waarmee het referendum wederom niet werd ingevoerd en de voorstellen van de staatscommissie-Biesheuvel een tijdje opzij werden gezet.¹²⁶

Bijzondere Commissie Vraagpunten en Commissie De Koning

Rond de Kamerverkiezingen van 1989 klonk de roep om een algehele bezinning op het vraagstuk van de staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing. Naar aanleiding hiervan werd een bijzondere Commissie Vraagpunten ingesteld, onder leiding van

¹²¹ Ibidem, p. 13-14 en 16.

¹²² Ibidem, p. 14-15.

¹²³ Ibidem, p. 15-16.

¹²⁴ Ibidem, p. 12-13.

¹²⁵ Ibidem, p. 6-10 en 25.

¹²⁶ HTK 1988-1989, p. 5656.

Kamervoorzitter Deetman.¹²⁷ Deze commissie stelde in een notitie voor om onder meer onderzoek te doen naar het referendum en daarbij de voor- en tegenargumenten van het decisief en consultatief referendum nog eens te inventariseren en te beoordelen.¹²⁸ In het Kamerdebat dat over de notitie werd gevoerd werd echter duidelijk dat een deel van de Tweede Kamer geen behoefte had aan nader onderzoek naar het referendum, omdat het referendum in 1989 was afgewezen na een debat over de voorstellen van de staatscommissie-Biesheuvel. VVD-Kamerlid Wiebenga diende dan ook een motie in waarin de Kamer werd verzocht uit te spreken geen behoefte te hebben aan verder onderzoek naar het referendum.¹²⁹ Deze motie werd aangenomen met steun van VVD, CDA, SGP en RPF.¹³⁰ Hierdoor deed de bijzondere Commissie Vraagpunten geen onderzoek meer naar het referendum.¹³¹

Tijdens de algemene beschouwingen van 1992 kwam het CDA echter onverwachts terug op zijn steun aan de motie-Wiebenga om het referendum niet te onderzoeken. CDA-fractievoorzitter Brinkman gaf aan dat zij weliswaar geen behoefte hadden aan het referendum, maar dat hij zich niet zou verzetten tegen een onderzoek daarnaar door de Commissie Vraagpunten.¹³² Als reactie hierop verstuurde commissievoorzitter Deetman een brief naar de Kamer, waarin hij voorstelde om het referendum te laten onderzoeken door de (externe) subcommissie van de bijzondere Commissie Vraagpunten, onder leiding van De Koning. De studie zou hierbij toegespitst worden op het correctief wetgevingsreferendum.¹³³ Bij de behandeling herhaalde een aantal fracties hun standpunten en argumenten voor en tegen referenda, zoals ze die hadden ingebracht bij de behandeling van de voorstellen van de staatscommissie-Biesheuvel. Het CDA bleef voorstander om onderzoek te laten doen naar het referendum, met de kritische kanttekening dat zij niet direct voorstander van dit

¹²⁷ Koning, *Democratie*, 247.

¹²⁸ *HTK 1990-1991*, Bijl. 21427, Staatskundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, nr. 3 herdruk, Brief van de voorzitter van de commissie p. 24-26.

¹²⁹ *HTK 1990-1991*, Bijl. 21427, Staatskundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, nr. 8, Motie van het lid Wiebenga.

¹³⁰ *HTK 1990-1991*, p. 3666.

¹³¹ *HTK 1990-1991*, Bijl. 21427, Staatskundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, nr. 27, Stand van implementatie p. 4.

¹³² *HTK 1992-1993*, p. 387.

¹³³ *HTK 1990-1991*, Bijl. 21427, Staatskundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, nr. 26, Brief van de bijzondere Commissie Vraagpunten.

middel waren.¹³⁴ Hiermee had de Commissie Vraagpunten wel weer voldoende steun om onderzoek te doen naar het referendum, waardoor de commissie-De Koning hiermee aan de slag kon.¹³⁵

Op 7 oktober 1993 bood de commissie haar rapport over het correctief wetgevingsreferendum aan de Tweede Kamer aan.¹³⁶ In dit rapport noemde de commissie een aantal voor- en nadelen van het referendum. Voordelen waren dat burgers mee zouden kunnen denken over zaken die hen direct raakten, volgens de commissie een wezenlijk kenmerk van de democratie. Verder zou de besluitvorming doorzichtiger worden, zou het overheidsbeleid versterkt gelegitimeerd worden en zou wetgeving beter worden, door de preventieve dreiging dat er altijd een referendum zou kunnen plaatsvinden over een wet. Nadelen van het referendum waren dat het vertegenwoordigend stelsel mogelijk in gedrang zou komen, dat compromisvorming onmogelijk zou zijn, dat kiezers deskundigheid misten en vooral naar hun eigen belang zouden kijken, een langere duur van het wetgevingsproces, hoge kosten voor een referendum en de mogelijkheid dat kiezers om andere redenen tegen een voorstel zouden stemmen bij een referendum. Deze voor- en nadelen afwegend kwam een meerderheid van de commissie-De Koning tot het advies om een correctief wetgevingsreferendum in te voeren, conform de voorstellen van de staatscommissie-Biesheuvel.¹³⁷ De regering achtte een hernieuwde discussie over het referendum naar aanleiding van het rapport van de commissie-De Koning zinvol.¹³⁸

Discussie naar aanleiding van Commissie-De Koning

Deze discussie zou inderdaad plaatsvinden in de Tweede Kamer in verschillende debatten over staatkundige vernieuwing. Bij de behandeling van het rapport van de commissie-De Koning, gaf PvdA-woordvoerder Jurgens, het voormalig PPR-Kamerlid, aan dat het volk naar zijn idee beter op de hoogte was dan in 1917 en dat daarom ook andere vormen van bestuur mogelijk moesten zijn. D66 wilde met het referendum eveneens de invloed van burgers op

¹³⁴ HTK 1992-1993, p. 1817-1826.

¹³⁵ HTK 1992-1993, p. 1873.

¹³⁶ HTK 1993-1994, Bijl. 21427, Staatkundige, bestuurlijke en staatrechtelijke vernieuwing, nr. 64, Brief van de commissie.

¹³⁷ HTK 1993-1994, Bijl. 21427, Staatkundige, bestuurlijke en staatrechtelijke vernieuwing, nr. 65, Rapport, p. 3-5.

¹³⁸ HTK 1993-1994, Bijl. 21427, Staatkundige, bestuurlijke en staatrechtelijke vernieuwing, nr. 75, Brief van de minister van Binnenlandse Zaken p. 2.

het feitelijke bestuur vergroten. Ook GroenLinks pleitte voor het referendum, vanwege de ontideologisering van partijen, waardoor mensen niet meer precies wisten hoe partijen dachten over specifieke voorstellen. Daarnaast was dit volgens GroenLinks een betere invulling van het begrip democratie en sloot het beter aan bij de notie van de mondige burger. GPV-Kamerlid Schutte was voor het referendum als aanvulling op de representatieve democratie. Naar zijn idee was dit geen uiting van volkssoevereiniteit, omdat de wetgever eerst een uitspraak moest doen.¹³⁹

Hiermee ging Schutte in tegen de mening van de twee andere protestants-christelijke partijen. Zowel de RPF als de SGP waren tegen het referendum, omdat dit volgens hen wel een uiting van volkssoevereiniteit was. SGP-Kamerlid Van den Berg voegde hier nog een aantal andere tegenargumenten aan toe: het referendum zou in gespannen verhouding staan tot de vertegenwoordigende democratie, de opkomst zou snel dalen als een aantal keer een referendum had plaatsgevonden, het gaf een mogelijkheid voor misbruik en manipulatie, de belangen van minderheden zouden niet goed geborgd zijn en een referendum zou een geïsoleerd besluit zijn, waarbij niet het geheel aan beleid werd overzien. De VVD zag weinig nieuws in het rapport ten opzichte van eerdere debatten en bleef tegen het referendum. Voor deze partij was het parlement de uitlegger van de volkswil. Daarnaast meende zij dat met een referendum te veel remmen op de besluitvorming zouden bestaan. Het CDA gaf aan tegen te zijn om praktische en niet om principiële redenen.¹⁴⁰

Voor zowel PvdA-woordvoerder Jurgens als D66-Kamerlid Wolffensperger was dit debat reden om een motie in te dienen, waarin de regering werd opgeroepen om met voorstellen te komen om het correctief wetgevingsreferendum op te nemen in de Grondwet.¹⁴¹ De motie van Jurgens werd alleen gesteund door de fracties van de PvdA, D66, GroenLinks en de Centrumdemocraten, waarmee deze was verworpen. De motie van Wolffensperger werd vervolgens niet in stemming gebracht.¹⁴² Hiermee werden dus wederom geen stappen gezet om het referendum in te voeren.

¹³⁹ *HTK 1993-1994*, p. 2379-2448.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

¹⁴¹ *HTK 1993-1994*, Bijl. 21427, Staatskundige, bestuurlijke en staatrechtelijke vernieuwing, nr. 78 herdruk, Motie van het lid Jurgens; nr. 87, Motie van het lid Wolffensperger.

¹⁴² *HTK 1993-1994*, p. 3258-3259.

Het referendum onder de 'paarse' kabinetten

De verkiezingen van 1994 en de daaropvolgende kabinetsformatie zetten het referendum echter weer stevig op de politieke agenda. Eerder had D66-leider Van Mierlo al aangegeven dat het referendum voor zijn partij een groot punt zou worden in de campagne en mogelijk bij de formatie.¹⁴³ In het regeerakkoord van het 'paarse' PvdA, VVD en D66-kabinet onder leiding van PvdA'er Kok werd dan ook opgenomen dat de Grondwetswijziging tot invoering van een correctief wetgevingsreferendum zou worden voorbereid.¹⁴⁴

Nadat in de Tweede Kamer was gesproken over het voorontwerp van het correctief referendum, werd op 4 december 1996 het Grondwetswijzigingsvoorstel ingediend, waarmee het facultatief, beslissend correctief referendum mogelijk moest worden gemaakt.¹⁴⁵ In de memorie van toelichting gaf de regering aan waarom zij het referendum in wilde voeren. Naar haar mening zou het referendum de invloed van kiezers op het beleid vergroten en het actief, betrokken burgerschap en publiek debat bevorderen. Daarnaast zouden onvolkomenheden in het vertegenwoordigend stelsel worden opgelost door de preventieve werking van het referendum. Het primaat van het vertegenwoordigend stelsel zou volgens de regering echter behouden worden, door de hoge drempels die werden opgeworpen voor het aanvragen van een referendum. Voor de weerlegging van de argumenten tegen het referendum verwees de regering naar de argumentatie van de staatscommissie-Biesheuvel.¹⁴⁶

In de Kamer klonken niet veel nieuwe argumenten voor en tegen het referendum. Dit kwam grotendeels overeen met de eerdere inbreng van de fracties bij de referendumdebatten. D66, PvdA, GroenLinks en SP waren voorstander omdat de betrokkenheid van burgers bij de politiek werd vergroot en zij het referendum een goede aanvulling op de vertegenwoordigende democratie achtten. D66 vond dit vooral belangrijk in het tijdperk dat kiezersvoorkeuren steeds losser werden. Om die reden was volgens deze partij een tussentijdse correctiemogelijkheid noodzakelijk. Het GPV gaf wederom aan geen

¹⁴³ *HTK* 1993-1994, p. 2711.

¹⁴⁴ *HTK* 1993-1994, Bijl. 23715, Kabinetsformatie 1994, nr. 10, Brief van de formateur p. 24.

¹⁴⁵ *HTK* 1996-1997, Bijl. 25153, Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum, nr. 1, Koninklijke boodschap; nr. 2, Voorstel van wet.

¹⁴⁶ *HTK* 1996-1997, Bijl. 25153, Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum, nr. 3, Memorie van toelichting p. 1-3.

tegenstander te zijn van het referendum, als het een aanvulling zou zijn op het representatief stelsel en de verantwoordelijkheid voor de inhoud van wetten maar bij de regering en de Staten-Generaal zou blijven.¹⁴⁷

De VVD herhaalde vooral de argumenten waarom zij in het verleden tegen was geweest, maar gaf vervolgens aan voor het voorstel te zullen stemmen omdat dit nu eenmaal was afgesproken in het regeerakkoord. Het CDA bleef om praktische redenen, als het missen van beleidssamenhang bij een referendum, de overaccentuering van de deelbelangen, het plebiscitair misbruik en het in de hand werken van polarisatie, tegen het referendum. De SGP was om principiële redenen, wegens de verwerping van de volkssoevereiniteit, tegen invoering van het referendum. De RPF, die in het verleden ook om deze reden tegen het referendum was geweest, had nu een ander tegenargument en memoreerde niet meer aan haar verwerping van de volkssoevereiniteit. In plaats daarvan pleitte de RPF voor een versterking en revitalisering van de politieke partijen als middel om volksinspraak te verzekeren en voor meer inspraak in het voortraject van wetgeving.¹⁴⁸

Opvallend is dat CDA-woordvoerder Mateman de invoering van het referendum koppelde aan de afschaffing van de Eerste Kamer, zoals in het verleden ook vaak was gedaan. Hij vroeg zich af welke gevolgen de invoering van het referendum zou hebben voor de Eerste Kamer als 'chambre de réflexion'. Andere fracties steunden hem echter niet in deze koppeling en ook de minister gaf aan dat referendum en Eerste Kamer naar zijn idee prima naast elkaar zouden kunnen bestaan.¹⁴⁹

Het voorstel van de regering wist bij de stemming een meerderheid te halen, met steun van GroenLinks, SP, PvdA, D66, VVD, AOV, CD en de Groep-Nijpels, waarmee voor het eerst in de geschiedenis een voorstel tot invoering van het referendum de Tweede Kamer wist te passeren.¹⁵⁰

Met de eerste lezing van de Grondwetswijziging werd dan ook voor het eerst in de Eerste Kamer een wetsvoorstel tot invoering van het referendum behandeld. De fracties namen hier over het algemeen dezelfde standpunten in als de fracties van hun partij in de

¹⁴⁷ HTK 1996-1997, Bijl. 25153, Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum, nr. 4, Verslag p. 1-12; HTK 1996-1997, p. 6234-6264.

¹⁴⁸ Ibidem.

¹⁴⁹ HTK 1996-1997, p. 6263-6264 en 6416-6417.

¹⁵⁰ HTK 1996-1997, p. 6976.

Tweede Kamer. Zo liet de fractie van het CDA in het voorlopig verslag optekenen dat zij geen behoefte hadden aan het referendum, omdat daarmee het primaat van het vertegenwoordigend stelsel werd aangetast, er geen behoefte onder het volk was, een referendum niet tot een duidelijke uitslag zou leiden, de samenhang van het beleid verstoord zou worden en de wetgeving vertraging op zou lopen. Ook de VVD plaatste een kritische kanttekening dat het referendum botste met het representatieve stelsel. Ditzelfde vonden de fracties van de SGP, het GPV en de RPF, die in dit voorstel een grote wijziging van de staatkundige verhoudingen zagen. De PvdA en D66 waren positiever over het referendum en zagen het als nuttige aanvulling, waarmee het volk een deel van zijn politieke vrijheid terug zou krijgen.¹⁵¹

Tijdens de plenaire behandeling herhaalden de fracties hun standpunten zoals opgetekend in het commissieverslag. Geen enkele fractie legde echter nieuwe argumenten op tafel die nog niet eerder waren gewisseld. Wel bepleitte minister Dijkstal van Binnenlandse Zaken het referendum door te stellen dat in een democratie alle macht aan het volk toebehoorde. Om in een representatief stelsel zo veel mogelijk macht aan het volk te geven, moest een referendum naar zijn idee mogelijk zijn.¹⁵²

Voorafgaand aan de stemming vroeg VVD-senator Wiegel het woord. Hij gaf aan dat zijn fractie verdeeld zou stemmen. Het overgrote van de fractie wilde het gesloten compromis niet tegen houden. Vijf leden van de fractie bleven het referendum echter onverenigbaar vinden met de vertegenwoordigende democratie. Uiteindelijk stemden 40 van de 67 aanwezige Eerste Kamerleden voor het voorstel, waarmee de eerste lezing van het Grondwetswijzigingsvoorstel was aangenomen.¹⁵³

Na de Kamerverkiezingen van 1998 trad opnieuw een 'paars' kabinet aan, dat steunde op een coalitie van PvdA, VVD en D66. In het regeerakkoord werd opgenomen dat de regering zo spoedig mogelijk met voorstellen zou komen om het correctief referendum in te voeren en dus het Grondwetswijzigingsvoorstel in tweede lezing te behandelen.¹⁵⁴

¹⁵¹ HEK 1997-1998, Bijl. 25153, Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum, nr. 67, Voorlopig verslag van de vaste commissie voor binnenlandse zaken en de hoge colleges van staat p. 1-11.

¹⁵² HEK 1997-1998, p. 905-920; 941-942.

¹⁵³ HEK 1997-1998, p. 1039.

¹⁵⁴ HTK 1997-1998, Bijl. 26024, Kabinetsformatie 1998, nr. 9, Brief van de informateurs p. 72.

Het voorstel werd dan ook op 14 september 1998 naar de Tweede Kamer verzonden.¹⁵⁵ In de behandeling kwamen geen nieuwe argumenten naar voren. Iedere fractie herhaalde het standpunt dat zij twee jaar eerder had ingenomen bij de behandeling van het voorstel, waarbij over het algemeen ook dezelfde argumenten werden aangehaald. Kamerlid Rehwinkel (PvdA) stelde dan ook dat alle argumenten voor en tegen de invoering van het referendum inmiddels uitgebreid gewisseld waren, evenals minister Peper, die van mening was dat alle voors en tegens inmiddels uitvoerig waren behandeld.¹⁵⁶ Ook uit de stemming bleek dat de fractiestandpunten hetzelfde waren gebleven. Dezelfde partijen als in 1996, met uitzondering van het AOV en de CD die uit de Kamer waren verdwenen, stemden voor het voorstel om het referendum in te voeren. Hiermee werd de vereiste gekwalificeerde meerderheid behaald, waardoor het voorstel ook in tweede lezing door de Tweede Kamer was aangenomen.¹⁵⁷

De behandeling in de Eerste Kamer werd echter spannender. Het was al duidelijk dat niet alle VVD-senatoren voor het voorstel waren. VVD-Tweede Kamerlid Brood gaf dan ook aan dat hij er alles aan zou doen om, met hulp van de regering, zijn partijgenoten in de Eerste Kamer te overtuigen voor het referendum te stemmen.¹⁵⁸ Het wetsvoorstel werd in de Eerste Kamer al in 1999 behandelde, waardoor de Kamer nog dezelfde samenstelling had als bij de behandeling van de eerste lezing. Dit was een bewuste keuze van de regering, omdat de verhoudingen in de nieuwe Eerste Kamer waarschijnlijk anders zouden liggen, met een grotere CDA-fractie, waardoor een groter deel van de senaat tegen het referendum zou zijn. De Graaf, fractievoorzitter van D66 in de Tweede Kamer, meende dan ook dat alle argumenten gewisseld waren en dat de Eerste Kamer genoeg wist om te stemmen. Ook dreigde hij met een kabinetscrisis als ook maar één VVD-senator tegen het referendum zou stemmen.¹⁵⁹

Tijdens de behandeling van het referendumvoorstel in de Eerste Kamer bleek inderdaad dat de argumenten al gewisseld waren. De fracties behielden hun standpunten en

¹⁵⁵ *HTK 1997-1998*, Bijl. 26156, Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemings van bepalingen inzake het correctief referendum, nr. 1, Koninklijke boodschap.

¹⁵⁶ *HTK 1998-1999*, p. 3309, 3341.

¹⁵⁷ *HTK 1998-1999*, p. 3370.

¹⁵⁸ *HTK 1998-1999*, p. 3325.

¹⁵⁹ *Sap, Nacht*, 26.

brachten geen nieuwe argumenten in. Voor de stemming vroeg de fractievoorzitter van de VVD echter het woord voor een stemverklaring. Hij verklaarde dat een van de leden van zijn fractie tegen het voorstel zou stemmen, om principiële redenen. De vier andere VVD-senatoren die in eerste lezing tegen het voorstel hadden gestemd, zouden wel voorstemmen. Bij de stemming bleek dat senator-Wiegel tegenstemde, waardoor het voorstel één stem tekort kwam om aangenomen te worden.¹⁶⁰ Hiermee strandde het voorstel tot invoering van het referendum in het zicht van de haven. Door de tegenstem van Wiegel zou deze episode in de geschiedenis van het referendum bekend worden als de 'Nacht van Wiegel'.¹⁶¹

De verwerping van het correctief referendum in de Eerste Kamer leidde tot een ontslagaanvraag van het gehele kabinet. De VVD- en PvdA-ministers waren van mening dat het referendumvoorstel ongewijzigd opnieuw ingediend zou moeten worden bij de Tweede Kamer, maar hier konden de bewindslieden van D66 niet mee instemmen. Daarom werd besloten dat alle ministers en staatssecretarissen hun ontslag zouden aanbieden.¹⁶²

De koningin stelde als reactie op de ontslagaanvraag van het kabinet een informateur aan, om te onderzoeken of de breuk in het kabinet gelijmd zou kunnen worden. Op 7 juni 1999 berichtte deze informateur dat zijn onderzoek had uitgewezen dat de samenwerking in de coalitie en regering kon worden voortgezet.¹⁶³ Met betrekking tot het referendum spraken PvdA, VVD en D66 af dat het Grondwetswijzigingsvoorstel tot invoering van het correctief beslissend referendum ongewijzigd ingediend zou worden. Daarnaast spraken de partijen af om een tijdelijke referendumwet in te voeren, die het raadgevend correctief referendum op nationaal niveau mogelijk moest maken, van 2001 tot 1 januari 2005.¹⁶⁴ Hiermee bleef het referendum dus een prominent punt voor het kabinet.

¹⁶⁰ HEK 1998-1999, p. 1406.

¹⁶¹ Sap, *Nacht*, 9.

¹⁶² HTK 1998-1999, Bijl. 26540, Kabinetscrisis en formatie 1999, nr. 1, Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken.

¹⁶³ HTK 1998-1999, Bijl. 26540, Kabinetscrisis en formatie 1999, nr. 2, Brief van de informateur, p. 2-4.

¹⁶⁴ Ibidem, p. 5-6.

Op 2 maart 2000 diende de regering het voorstel tot invoering van het correctief beslissend referendum inderdaad nagenoeg ongewijzigd in.¹⁶⁵ Op diezelfde dag werd ook het voorstel voor de aangekondigde Tijdelijke referendumwet naar de Kamer verzonden.¹⁶⁶ Aangezien er in de jaren voorafgaand aan dit voorstel al regelmatig over het referendum was gedebatteerd, kwamen in de verslagen van de Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken over zowel het Grondwetswijzigingsvoorstel als het voorstel tot invoering van de Tijdelijke referendumwet geen nieuwe argumenten naar voren. De fracties verwezen naar hun inbreng bij eerdere behandelingen van het voorstel.¹⁶⁷ Ook in de plenaire behandeling van de referendumwetten werden geen nieuwe argumenten ingebracht. Volgens een aantal fracties was dit eigenlijk een derde lezing van het Grondwetswijzigingsvoorstel, waardoor zij weinig toe te voegen hadden aan hun eerdere inbreng en argumenten voor of tegen het referendum.¹⁶⁸ Minister De Vries van Binnenlandse Zaken bleef voor het referendum pleiten, als middel om de democratie te verrijken met een aanvulling op het vertegenwoordigend stelsel.¹⁶⁹ Bij de stemming in de Tweede Kamer werd het Grondwetswijzigingsvoorstel tot invoering van het beslissend correctief referendum aangenomen met steun van PvdA, VVD, D66, SP en GroenLinks.¹⁷⁰ Dezelfde fracties steunden het voorstel om de Tijdelijke referendumwet in te voeren, waarmee ook dit voorstel naar de Eerste Kamer werd gestuurd.

De Eerste Kamer behandelde het Grondwetswijzigingsvoorstel eveneens als een derde lezing, waarbij verschillende fracties hun ongenoegen uitspraken dat een voorstel dat door de Kamer was verworpen ongewijzigd opnieuw werd ingediend. Voor hun argumentatie voor of tegen het referendum verwezen zij terug naar eerdere debatten.¹⁷¹

¹⁶⁵ *HTK* 1999-2000, Bijl. 27033, Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum, nr. 1, Koninklijke boodschap.

¹⁶⁶ *HTK* 1999-2000, Bijl. 27034, Tijdelijke regels inzake het raadgevend correctief referendum (Tijdelijke referendumwet), nr. 1, Koninklijke boodschap.

¹⁶⁷ *HTK* 1999-2000, Bijl. 27033, Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum, nr. 5, Verslag; *HTK* 1999-2000, Bijl. 27034, Tijdelijke regels inzake het raadgevend correctief referendum (Tijdelijke referendumwet), nr. 4, Verslag.

¹⁶⁸ *HTK* 2000-2001, p. 3207-3252.

¹⁶⁹ *HTK* 2000-2001, p. 3278.

¹⁷⁰ *HTK* 2000-2001, p. 3552.

¹⁷¹ *HEK* 2000-2001, p. 1487-1506.

Toen er over de voorstellen werd gestemd, stemden dezelfde fracties als in de Tweede Kamer voor beide voorstellen, samen met de OSF.¹⁷² Daarmee werd de eerste, of derde, lezing van het Grondwetswijzigingsvoorstel aangenomen, net als de Tijdelijke referendumwet. Met deze laatste wet werd het voor het eerst mogelijk om een referendum op nationaal niveau aan te vragen.

¹⁷² HEK 2000-2001, p. 1691.

Hoofdstuk 5: De eerste proefmetingen

Discussie over het referendum van 2002-2016

Het referendum onder de kabinetten-Balkenende

In 2002 vonden de Tweede Kamerverkiezingen plaats. Na deze verkiezingen werd door een coalitie van CDA, VVD en LPF een kabinet gevormd, dat geleid zou worden door minister-president Balkenende. Dit kabinet was geen voorstander van de invoering van het referendum. Het kabinet koos voor een versterking van de representatieve democratie en daarmee tegen het referendum. Het referendum zou volgens het kabinet namelijk de verantwoording van het bestuur, die normaal plaatsvindt bij verkiezingen, onduidelijk maken. Het kabinet zou daarom de intrekking van de Tijdelijke referendumwet stimuleren en de Grondwetswijziging met betrekking tot het correctief beslissend wetgevingsreferendum niet ondersteunen.¹⁷³

De Grondwet verplichtte de regering om het Grondwetswijzigingsvoorstel in te dienen bij de Tweede Kamer voor de tweede lezing. De regering zou het voorstel echter niet steunen in de behandeling. De regering wilde namelijk liever het representatieve systeem versterken en zag daarin geen plek voor het referendum.¹⁷⁴ In 2004 werd gedebatteerd in de Tweede Kamer over de tweede lezing van dit voorstel. VVD-woordvoerder Luchtenveld gaf aan dat zijn fractie tegen het voorstel zou stemmen, nu zij niet meer gebonden was aan afspraken in een regeerakkoord, zoals eerder wel het geval was geweest. Van der Staaij gaf namens de SGP aan dat zijn fractie nog steeds tegen het referendum was omdat zij meer zag in de versterking van het vertegenwoordigend stelsel. Het CDA bepleitte eveneens een versterking van de representatieve democratie. Woordvoerder Spies gaf daarnaast aan dat het referendum een voorstel uit een compleet pakket aan beleid zou trekken, wat de samenhang niet ten goede zou komen.¹⁷⁵

Andere partijen pleitten wel voor het referendum. Zo bleef GroenLinks een voorstander en zag het referendum als aanvulling op de vertegenwoordigende democratie. Volgens GroenLinks was 75 tot 80 procent van de Nederlanders ook voorstander van de

¹⁷³ HTK 2001-2002, Bijl. 28375, Kabinetsformatie 2002, nr. 5, Brief van de informateur p. 26.

¹⁷⁴ HTK 2001-2002, Bijl. 28515, Verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum, nr. 4, Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

¹⁷⁵ HTK 2003-2004, p. 5481-5487.

invoering van het referendum. De PvdA pleitte eveneens voor het referendum, om burgers daarmee het recht te geven een beslissing waarvoor geen draagvlak was terug te draaien. Dit zag de PvdA als een mijlpaal in de Nederlandse democratische ontwikkeling. D66-Kamerlid Van der Ham gaf aan dat de bevolking naar zijn idee het hoogste orgaan in de staat was. Deze bevolking zou zich naar zijn idee uit moeten kunnen spreken in een referendum.¹⁷⁶ De voorstanders waren echter niet met genoeg om het voorstel te doen aannemen. De tweede lezing van het beslissend correctief referendum werd dan ook verworpen door de Tweede Kamer.¹⁷⁷

Raadplegend referendum Europese Grondwet

In de tussentijd was echter wel het initiatief genomen voor een ander referendum, over een specifiek onderwerp. Op 20 mei 2003 dienden Kamerleden van de PvdA, GroenLinks en D66 een initiatiefvoorstel in om een raadplegend referendum te houden over het verdrag ter goedkeuring van de Europese Grondwet.¹⁷⁸ Met dit referendum wilden de initiatiefnemers de Nederlandse bevolking betrekken bij deze grote stap in de Europese integratie, het publieke debat een impuls geven en het draagvlak voor de Europese Grondwet vergroten. Zij gaven aan dat referenda ook op steun van de Nederlandse bevolking konden rekenen. 80 procent van de Nederlanders was volgens de initiatiefnemers voorstander van invoering van het referendum.¹⁷⁹

In het debat werden ook een aantal argumenten voor of tegen het referendum gedeeld. Allereerst waren dat argumenten over referenda in het algemeen. Zo gaven CDA, ChristenUnie en SGP aan dat zij tegen het referendum in het algemeen waren, omdat dit indruiste tegen het vertegenwoordigende stelsel. Daarom waren zij ook tegen dit referendumvoorstel. Andere partijen, die voor het referendum waren, zagen echter ook

¹⁷⁶ Ibidem.

¹⁷⁷ HTK 2003-2004, p. 5704.

¹⁷⁸ HTK 2002-2003, Bijl. 28885, Voorstel van wet van de leden Karimi, Dubbelboer en Van der Ham betreffende het houden van een raadplegend referendum over het grondwettelijk verdrag voor de Europese Unie (Wet raadplegend referendum Europese Grondwet), nr. 1, Geleidende brief.

¹⁷⁹ HTK 2002-2003, Bijl. 28885, Voorstel van wet van de leden Karimi, Dubbelboer en Van der Ham betreffende het houden van een raadplegend referendum over het grondwettelijk verdrag voor de Europese Unie (Wet raadplegend referendum Europese Grondwet), nr. 3, Memorie van toelichting, p. 1 en 6.

gelegenheidsredenen. Met dit referendum kon het draagvlak van de Europese Grondwet worden vergroot en kon het publieke debat over Europa worden gestimuleerd, aldus D66, GroenLinks, LPF en PvdA. Ook de VVD was om deze reden voor het referendum. In het algemeen waren zij dan wel tegen dit middel, maar in deze situatie waren zij voorstander, vanwege de grote impact van de Europese Grondwet. De SP wilde het draagvlak niet vergroten, zij waren namelijk tegen de Grondwet, maar grepen het referendum wel aan als middel om participatie over dit voorstel mogelijk te maken.¹⁸⁰ Met deze partijen als voorstanders werd het voorstel aangenomen in de Tweede Kamer.¹⁸¹

Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer werden er geen nieuwe argumenten ingebracht door de senatoren. Zij hadden dezelfde standpunten als hun partijgenoten in de Tweede Kamer. Een deel van de senatoren wees daarnaast terug naar eerdere inbreng in debatten over referenda, tijdens de beide kabinetten-Kok.¹⁸² Bij de stemming stemden alleen de christelijke fracties tegen het voorstel voor een raadplegend referendum over de Europese Grondwet. Hiermee werd het voorstel aangenomen en werd het eerste nationale referendum in Nederland, dat op 1 juni 2005 zou plaatsvinden, een feit.¹⁸³

Initiatiefvoorstellen tot invoering van het referendum

Kort na dit eerste nationale referendum dienden twee Tweede Kamerleden, van de PvdA en GroenLinks, een initiatiefvoorstel in om de Grondwet te wijzigen en daarmee een correctief bindend referendum mogelijk te maken.¹⁸⁴ Een paar maanden later dienden deze initiatiefnemers, samen met D66-Kamerlid Van der Ham, nog een voorstel in om een raadgevend referendum in te voeren.¹⁸⁵ Beide voorstellen waren gebaseerd op het rapport van de staatscommissie-Biesheuvel. In de memories van toelichting op deze wetsvoorstellen zetten de initiatiefnemers hun argumenten uiteen waarom zij een referendum in wilden

¹⁸⁰ HTK 2003-2004, p. 1728-1754.

¹⁸¹ HTK 2003-2004, p. 1939.

¹⁸² HEK 2004-2005, p. 575-593.

¹⁸³ HEK 2004-2005, p. 626-627.

¹⁸⁴ HTK 2004-2005, Bijl. 30174, Voorstel van wet van de leden Duyvendak en Dubbelboer houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake het correctief referendum, nr. 1 Geleidende brief.

¹⁸⁵ HTK 2005-2006, Bijl. 30372, Voorstel van wet van de leden Dubbelboer, Duyvendak en Van der Ham, houdende regels inzake het raadgevend referendum (Wet raadgevend referendum), nr. 1 Geleidende brief.

voeren. Allereerst zou met het referendum de invloed van kiezers op het beleid worden vergroot. Hiermee was het een welkome aanvulling op de representatieve democratie en kon het de kloof tussen burger en politiek verkleinen. Daarnaast zouden kiezers actief betrokken worden bij de publieke zaak, zou het publiek debat over zaken van gemeenschappelijk belang gestimuleerd worden, waardoor politici ook beter zouden moeten uitleggen waarom zij voor of tegen een voorstel waren, en zou de macht beter gespreid worden. Het referendum zou verder nuttig zijn in gevallen waarin partijen intern verdeeld waren over kwesties en daarnaast ook omdat partijstandpunten niet meer samenvielen met de opvattingen van een vaste achterban van kiezers, zoals tijdens de periode van de verzuiling het geval was geweest. Standpunten van partijen konden ook veranderen tussen twee verkiezingen, terwijl kiezers hier niet op in konden grijpen. Een laatste argument van de initiatiefnemers was dat veel Nederlanders invoering van het referendum wenselijk vonden. De initiatiefnemers gingen in de memories van toelichting verder in op een aantal argumenten tegen het referendum en weerlegden deze op de manier zoals ook de staatscommissie-Biesheuvel dat in haar eindrapport had gedaan.¹⁸⁶

In 2005 kwam het kabinet met een notitie over het referendum, waarin het referendumstandpunt van het kabinet naar voren werd gebracht. Deze notitie zou betrokken kunnen worden bij de beoordeling van de initiatiefvoorstellen met betrekking tot het referendum die voorlagen of eventueel in de toekomst ingediend zouden worden.¹⁸⁷ In deze notitie zette het kabinet verschillende argumenten voor en tegen het referendum uiteen. Argumenten voor het referendum waren dat de invloed van de kiezer op het beleid zou worden vergroot, onvolkomenheden in de wetgeving door de kiezer gecorrigeerd zouden kunnen worden en een patstelling, als partijen verdeeld waren, door kiezers opgelost zou kunnen worden. Ook zouden politici beter moeten uitleggen waarom een besluit was genomen of werd overwogen, waardoor kiezers beter geïnformeerd en meer

¹⁸⁶ HTK 2004-2005, Bijl. 30174, Voorstel van wet van de leden Duyvendak en Dubbelboer houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake het correctief referendum, nr. 3, Memorie van toelichting p. 1-3; HTK 2005-2006, Bijl. 30372, Voorstel van wet van de leden Dubbelboer, Duyvendak en Van der Ham, houdende regels inzake het raadgevend referendum (Wet raadgevend referendum), nr. 3, Memorie van toelichting p. 1-4.

¹⁸⁷ HTK 2005-2006, Bijl. 30184, Bestuurlijke vernieuwing, nr. 2, Brief van de minister voor bestuurlijke vernieuwing en koninkrijksrelaties p. 1.

betrokken zouden worden. Daarnaast zou met een referendum niet-representativiteit van de volksvertegenwoordiging gecorrigeerd kunnen worden. Deze argumenten zag het kabinet als argumenten voor het referendum. Er werden echter ook tegenargumenten genoemd. Zo zou het referendum onverenigbaar zijn met het vertegenwoordigend stelsel, omdat het uitgaat van een hoger gezag boven de volksvertegenwoordiging en samenhang van besluiten miskent. Verder zou een referendum misbruikt kunnen worden en eigenlijk uitdraaien op een stemming over personen, zou het referendum niet doelmatiger zijn dan bijvoorbeeld een opiniepeiling en zouden vraagstukken gesimplificeerd en geïsoleerd worden bekeken. De laatste argumenten tegen referenda waren dat de uitslag niet altijd duidelijkheid bracht, door verschillende redenen van tegenstanders om een voorstel af te wijzen, dat het referendum conserverend zou werken, dat het een te machtig middel in handen van belangengroepen zou zijn en dat het de besluitvorming zou vertragen.¹⁸⁸ Deze argumenten gaf de regering met deze notitie mee in de discussie over de initiatiefvoorstellen tot invoering van het referendum.

De twee initiatiefvoorstellen tot invoering van het correctief bindend en raadgevend referendum werden vanaf 2006 behandeld door de Tweede Kamer. In de verslagen van de Kamercommissie die de voorbereidende onderzoeken naar de wetsvoorstellen uitvoerde, lieten verschillende fracties hun argumenten tegen de invoering van het referendum optekenen. Het CDA was tegen omdat het referendum naar zijn mening niet paste binnen het representatieve stelsel. Daarnaast betwijfelde deze fractie of het referendum het meest gewenste instrument was om het maatschappelijk debat te bevorderen, was hij van mening dat volksvertegenwoordigers een betere brede afweging konden maken bij voorstellen dan kiezers en vreesde het CDA dat een gepassioneerde minderheid van nee-stemmers de zwijgende meerderheid haar wil op zou leggen. De laatste argumenten van het CDA tegen het referendum waren dat voorstellen gesimplificeerd zouden worden, dat opinieonderzoeken goedkoper zouden zijn en dat het referendum de wetgeving zou vertragen. Ook de VVD was tegen, omdat zij het voorstel zag als een aantasting van het representatief stelsel en vreesde voor een te grote invloed van belangengroepen en andere motieven voor stemgedrag bij kiezers. De SGP was eveneens tegen omdat de representatieve democratie aangetast zou worden door het referendum. Bij het raadgevend

¹⁸⁸ Ibidem, p. 6-11.

referendum voegde de ChristenUnie, die het representatief stelsel wilde versterken en daarvoor de politieke partijen zou willen revitaliseren, nog toe dat de volksvertegenwoordiging weliswaar niet formeel, maar wel materieel gebonden zou zijn aan de uitslag van het referendum. Ook het CDA vreesde dat het volk teleurgesteld zou zijn als de uitslag niet opgevolgd zou worden en dat dit zou leiden tot vervreemding van de politiek.¹⁸⁹

In 2006 verscheen eveneens het rapport van de Nationale Conventie. Formeel was dit geen staatscommissie, maar de opdracht kwam overeen met opdrachten die staatscommissies in het verleden hadden gekregen, als zij een Grondwetsherziening moesten voorbereiden of studie moesten doen naar een bepaald onderwerp. De Nationale Conventie was ingesteld om in dialoog met de samenleving tot voorstellen te komen voor veranderingen in het politiek bestel die zouden leiden tot een groter vertrouwen tussen burgers en politiek.¹⁹⁰ De Nationale Conventie adviseerde om een facultatief correctief bindend wetgevingsreferendum in te voeren, als aanvulling op de representatieve democratie. Voordelen van het referendum waren volgens de Nationale Conventie dat burgers meer bij de politiek zouden worden betrokken en dat de politiek beter in de gaten zou houden wat er onder burgers leefde, omdat er altijd een referendum zou kunnen worden gehouden. Daarnaast zouden referenda publiek debat stimuleren, politieke interesse wekken en participatie bevorderen. Dankzij de toename van het gemiddeld opleidingsniveau zouden kiezers goed in staat zijn om een belangenafweging te maken bij een referendum.¹⁹¹ Ook bij Grondwetsherzieningen stelde de Nationale Conventie een referendum voor, in plaats van de tweede lezing door beide Kamers.¹⁹² In dit laatste voorstel zag het kabinet niets, omdat de onderwerpen van de Grondwetsherzieningen zich

¹⁸⁹ *HTK 2004-2005*, Bijl. 30174, Voorstel van wet van de leden Duyvendak, Dubbelboer en Van der Ham houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemings van bepalingen inzake het correctief referendum, nr. 8, Verslag p. 1-6; *HTK 2005-2006*, Bijl. 30372, Voorstel van wet van de leden Dubbelboer, Duyvendak en Van der Ham, houdende regels inzake het raadgevend referendum (Wet raadgevend referendum), nr. 10, Verslag p. 3-6.

¹⁹⁰ Nationale Conventie voor de 21^e eeuw, *Hart voor de publieke zaak* (2006), 62.

¹⁹¹ *Ibidem*, 19-20.

¹⁹² *Ibidem*, 49-50.

nauwelijks zouden lenen voor een referendum.¹⁹³ De discussie over referenda in het algemeen zou de regering willen voeren bij de behandeling van de twee voorliggende initiatiefvoorstellen, waarbij het kabinet wel opmerkte in beginsel te kiezen voor een sterke representatieve democratie.¹⁹⁴ Hiermee werden de aanbevelingen met betrekking tot het referendum uit het rapport van de Nationale Conventie onderdeel van de overwegingen bij de initiatiefvoorstellen die voorlagen in de Tweede Kamer.

De behandeling van deze referendumwetten vorderde intussen langzaam maar gestaag. In de beide nota's naar aanleiding van de verslagen, die verschenen in 2007, herhaalden de initiatiefnemers een aantal van hun argumenten voor het referendum en weerlegden zij argumenten van de tegenstanders. Zo stelden zij dat ook kiezers andere belangen mee konden nemen in hun overweging en niet per definitie alleen voor hun eigenbelang zouden stemmen, dat niet was bewezen dat nee-stemmers eerder geneigd zouden zijn om te stemmen en dat ook Kamerleden alleen ja of nee kunnen zeggen tegen wetsvoorstellen, moties en amendementen, waardoor een referendum niet meer gesimplificeerd zou zijn dan parlementaire behandeling. Verder zou een goede voorlichtingscampagne er voor kunnen zorgen dat kiezers met de juiste motieven zouden stemmen bij een referendum.¹⁹⁵

De eerste termijn van de plenaire behandeling van de initiatiefwetten vond plaats in januari 2009. Beide voorstellen werden hier gezamenlijk behandeld. De voorstanders van de invoering van het referendum waren D66, PVV, SP, GroenLinks, PvdA en ChristenUnie. Zij gaven aan dat zij het representatieve stelsel wilden versterken met behulp van het referendum. In een democratie zou het volk zelf moeten regeren, waar het referendum bij zou kunnen helpen. Kiezers zouden daarmee hun vertegenwoordigers, die door hen waren gekozen, terug kunnen fluiten en de wetgever kunnen corrigeren. Zeker in de tijd waarin

¹⁹³ *HTK* 2007-2008, Bijl. 30184, Bestuurlijke vernieuwing, nr. 14, Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties p. 10.

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 5.

¹⁹⁵ *HTK* 2006-2007, Bijl. 30174, Voorstel van wet van de leden Duyvendak, Kalma en Van der Ham houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemings van bepalingen inzake het correctief referendum, nr. 10, Nota naar aanleiding van het verslag p. 1-7; *HTK* 2006-2007, Bijl. 30372, Voorstel van wet van de leden Kalma, Duyvendak en Van der Ham, houdende regels inzake het raadgevend referendum (Wet raadgevend referendum), nr. 12, Nota naar aanleiding van het verslag p. 1-5.

burgers steeds mondiger waren geworden, zou dit passend zijn, aldus de voorstanders van het referendum. De ChristenUnie maakte hierbij de kanttekening dat zij alleen voor een referendum was als daarmee het vertrouwen in de politiek kon worden vergroot en het representatief stelsel niet ondermijnd zou worden. Deze fractie was dan ook alleen voor een referendum als dit goed werd vastgelegd in de Grondwet. Omdat dit volgens deze fractie in de voorliggende voorstellen niet het geval was, kon zij hier nog niet mee instemmen.¹⁹⁶

De VVD, het CDA en de SGP uitten zich als tegenstander van het referendum in het debat. De VVD en SGP kozen voor een representatieve democratie, waar het referendum volgens hen niet in paste. Volgens de SGP zou het volk ook niet zitten te wachten op de mogelijkheid om te oordelen over wetten en was het referendum ongeschikt, omdat hiermee geen kennis werd genomen van de argumenten waarom men tegen een voorstel stemde. De VVD vond het referendum ongewenst omdat daarmee de samenhang van de wetsvoorstellen verloren ging. Het CDA uitte dezelfde tegenargumenten, maar voegde hier nog meer argumenten aan toe, namelijk dat het referendum verlamdend en vertragend zou zijn, dat het een premie op wegduiken zou zetten en zou aanzetten tot kwajongensgedrag en dat het een instrument voor de behartiging van deelbelangen in plaats van een algemeen belang zou zijn. Ook was het CDA tegen omdat het referendum verantwoordelijkheden onduidelijk zou maken en omdat de discussie en stemming bij een referendum zelden zou gaan over datgene waar het eigenlijk over zou moeten gaan. Om deze redenen wees ook het CDA het referendum af.¹⁹⁷

De behandeling van de wetten in de Tweede Kamer zou nog lange tijd duren, maar in de vervolgdiscussies werden geen nieuwe argumenten meer ingebracht. De verschillende fracties hielden vast aan hun standpunten en lieten zich niet overtuigen door pogingen tot weerlegging van hun argumenten. Uiteindelijk werd in 2013 over beide initiatiefvoorstellen tot invoering van het referendum gestemd door de Tweede Kamer. Beide voorstellen werden daarbij aangenomen door de Kamer, waardoor de Eerste Kamer zich erover mocht buigen.¹⁹⁸

In de schriftelijke voorbereiding van de behandeling van de wetsvoorstellen lieten vooral de tegenstanders van zich horen. Zo gaf het CDA aan dat zij tegen waren omdat een

¹⁹⁶ *HTK* 2008-2009, p. 4445-4480.

¹⁹⁷ *Ibidem*.

¹⁹⁸ *HTK* 2012-2013, nr. 53, item 12, p. 69-70; *HTK* 2012-2013, nr. 75, item 26, p. 37.

actieve minderheid in een referendum de mening van de meerderheid kon onderdrukken, het gezag van de volksvertegenwoordiging geschaad zou worden en het stelsel vertegenwoordigend zou moeten blijven, om te voorkomen dat er twee kapiteins aan het roer van het 'schip van staat' zouden komen te staan. De VVD-fractie was eveneens tegen, omdat zij koos voor de representatieve democratie, en de SGP liet optekenen dat zij tegen was omdat zij de leer van de volkssoevereiniteit niet erkende.¹⁹⁹

Bij de plenaire behandeling in de Eerste Kamer brachten verschillende woordvoerders dezelfde argumenten in als hun partijgenoten in de Tweede Kamer. Zo kwam CDA-woordvoerder Lokin-Sassen met een uitgebreid aantal tegenargumenten, die allemaal eerder waren ingebracht door het CDA in de Tweede Kamer bij de behandeling van de initiatiefvoorstellen. De algehele conclusie was dat het CDA tegen was, omdat het referendum volgens deze fractie contraproductief zou werken en de representatieve democratie zou schaden. Dit was voor de VVD eveneens de reden om tegen het referendum te zijn, net als voor de ChristenUnie. Deze laatste fractie vreesde voor vertraging van wetgeving en bepleitte daarnaast een revitalisering van de politieke partijen, om de representatieve democratie te versterken. De SGP liet wederom weten tegen het referendum te zijn omdat zij tegen de volkssoevereiniteit was en omdat het referendum een negatieve insteek zou hebben.²⁰⁰

De voorstanders waren echter in grote meerderheid in de Eerste Kamer. De overige fracties zagen het referendum als een goed middel. Voor D66, PvdA, GroenLinks en OSF was dit een goede aanvulling op de representatieve democratie. GroenLinks-senator Thissen pleitte voor het referendum omdat wetgeving mensen steeds meer persoonlijk raakte en daarom ook door hen beoordeeld zou moeten kunnen worden. Voor PvdA-woordvoerder Koole waren de veranderde tijden reden om het referendum in te voeren. Door de ontzuiling konden partijen zich namelijk niet meer standaard beroepen op steun van hun achterban voor een bepaald voorstel. 50PLUS, PvdD en de PVV zagen het referendum vooral als een manier om een stukje directe democratie mogelijk te maken. PVV-senator Sörensen meende

¹⁹⁹ HEK 2013-2014, Bijl. 30174, Voorstel van wet van de leden Fokke, Voortman en Schouw, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake het correctief referendum, nr. B, voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/ Algemene Zaken en Huis van de Koning p. 1-4.

²⁰⁰ HEK 2013-2014, nr. 26, item 5, p. 1-32.

dan ook dat in een democratie de macht bij het volk zou moeten liggen. Met het referendum zou volgens hem de macht van de politieke elite gebroken worden en teruggegeven worden aan het volk. Ook 50PLUS-woordvoerder Nagel gaf aan dat hij een voorstander was van directe democratie, in het geval van het referendum samen met 80 procent van de bevolking, en dat hij daarom blij was met dit voorstel.²⁰¹

Voor de stemming gaf de regering aan dat zij neutraal was ten opzichte van het referendum. Zij wachtte de uitkomst van de Kamerbehandeling af en zou het wetsvoorstel voor het raadgevend referendum bekrachtigen en meewerken aan een tweede lezing voor het voorstel tot invoering van het correctief beslissend referendum, als deze werden aangenomen.²⁰² Bij de stemming bleken beide voorstellen een meerderheid te behalen en dus aangenomen te zijn door het parlement.²⁰³

Hiermee eindigde voor nu de discussie over de invoering van het referendum op nationaal niveau in Nederland. Het Grondwetswijzigingsvoorstel tot invoering van het correctief beslissend referendum had zijn eerste lezing gehad. De tweede lezing zal door de initiatiefnemers worden voorbereid, zodat de Tweede Kamer zich daar zo snel mogelijk na de eerstvolgende Kamerverkiezingen, die zijn gepland voor maart 2017, over kan buigen.²⁰⁴ De Wet raadgevend referendum werd bekrachtigd nadat een wijzigingswet was aangenomen door het parlement. Hiermee trad deze wet in werking op 1 juli 2015.²⁰⁵ Het eerste referendum onder deze wet heeft inmiddels plaatsgevonden. Met de Wet raadgevend referendum is het op dit moment in ieder geval mogelijk om nationale referenda aan te vragen in Nederland. De tweede lezing van het Grondwetswijzigingsvoorstel zal uitwijzen of het ook mogelijk wordt om beslissende referenda te houden. In de toekomst zal in ieder geval een nieuw hoofdstuk toegevoegd worden aan de geschiedenis over de referendumdiscussie in Nederland.

²⁰¹ Ibidem.

²⁰² HEK 2013-2014, nr. 26, item 8, p. 16.

²⁰³ HEK 2013-2014, nr. 27, item 6, p. 1; HEK 2013-2014, nr. 27, item 7, p. 1.

²⁰⁴ HTK 2014-2015, Bijl. 33934, Voorstel van wet van de leden Fokke, Voortman en Schouw tot wijziging van de Wet raadgevend referendum, houdende opnemings van een opkomstdrempel en een horizonbepaling, nr. 10, Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

²⁰⁵ HTK 2014-2015, Bijl. 33934, Voorstel van wet van de leden Fokke, Voortman en Schouw tot wijziging van de Wet raadgevend referendum, houdende opnemings van een opkomstdrempel en een horizonbepaling, nr. 12, Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Hoofdstuk 6: Conclusie

Argumenten door de jaren heen

‘Indien bepaalde voorstellen van de commissie niet worden overgenomen vind ik dat uiteraard onverstandig. Een ramp zou het echter niet zijn, als het tenminste zou gebeuren op grond van weloverwogen argumenten en steekhoudende bezwaren tegen onze aanbevelingen.’²⁰⁶ Deze woorden schreef Biesheuvel, voorzitter van de staatscommissie, in de aanbiedingsbrief van zijn eindrapport over het referendum en volksinitiatief. Bij de behandeling van de initiatiefwetten tot invoering van het referendum in Nederland merkte senator De Graaf op dat de argumenten voor en tegen het referendum inmiddels bekend en behoorlijk bejaard waren. Volgens hem werden deze argumenten al sinds het voorstel van Troelstra uit 1903 gehanteerd.²⁰⁷

Het in beeld brengen van deze argumenten, die er onder andere toe hebben geleid dat de voorstellen van de staatscommissie-Biesheuvel niet werden uitgevoerd, was het doel van dit onderzoek, aan de hand van de vraag ‘Met welke argumenten werd de politieke discussie over de invoering van het referendum op nationaal niveau tussen 1900 en het heden in Nederland gevoerd?’. In de voorgaande hoofdstukken heb ik de ingebrachte argumenten in staatscommissies en parlementaire discussies beschreven. In dit slothoofdstuk breng ik de argumentatie uit verschillende tijden bij elkaar en bekijk ik of de argumentatie hetzelfde is gebleven, of is veranderd.

Voor een deel blijkt De Graaf gelijk te hebben. Sommige argumenten werden inderdaad al gebruikt bij de behandeling van het initiatiefvoorstel van Troelstra, in de beginperiode van de referendumdiscussie, en nog steeds bij de behandeling van de wetsvoorstellen in de 21^e eeuw. Wat de voorargumenten betreft is dat allereerst het principiële argument dat de democratie het wenselijk, of zelfs noodzakelijk, maakt dat kiezers direct kunnen meebeslissen over voorstellen. Dit argument is blijven bestaan, hoewel hier later wel aan werd toegevoegd dat door de veranderde rol van de overheid voorstellen mensen steeds meer direct raakten, waardoor het nog wenselijker werd dat kiezers zich hier direct over uit mochten spreken. Ook het argument dat een stemming bij een referendum concreter is dan een stem op een partij met een breed programma bij de

²⁰⁶ Staatscommissie-Biesheuvel, *Eindrapport*, 3.

²⁰⁷ HEK 2013-2014, nr. 26, item 5, p. 19.

verkiezingen wordt al lange tijd gebezigd. Vanaf de periode na de Tweede Wereldoorlog werd dit argument uitgebreid met het feit dat er ook nieuwe vraagstukken konden ontstaan tijdens een parlementaire periode, waar kiezers zich nog niet over uit hadden kunnen spreken bij de verkiezingen. Het argument dat het referendum zorgt dat een verwijdering tussen volk en parlement wordt voorkomen, of later dat de kloof tussen burger en politiek wordt gedicht, werd ook ruim een eeuw lang gebruikt.

Ook bepaalde argumenten tegen invoering van het referendum zijn al geruime tijd in omloop. Allereerst is dat het meest gebruikte en meest principiële tegenargument dat het referendum onverenigbaar zou zijn met de representatieve democratie en dat de positie van de volksvertegenwoordiging geschaad zou worden door referenda. Ook het argument dat wetgeving voor het volk te moeilijk zou zijn werd in 1918 al gebruikt. Tegenstanders van het referendum gebruikten dit, in iets aangepaste bewoordingen, nog steeds als argument tegen het referendum bij de behandeling van de initiatiefvoorstellen in de jaren 2000. Zij gaven aan dat het volk te geïsoleerd naar wetgeving zou kijken en niet het volledige wetgevingsprogramma in het oog zou houden. Verder zouden kiezers wetgeving te gesimplificeerd bekijken, waardoor het beter was om het referendum niet in te voeren. Nog steeds meent een deel van de tegenstanders dus dat Kamerleden beter in staat zijn om een oordeel te geven over wetgeving dan het volk. Andere tegenargumenten die al geruime tijd gebezigd werden waren dat het referendum conservatief of conserverend zou werken, dat het vertraging van de wetgeving op zou leveren, dat het de regering instabiel zou maken, door plebiscitair misbruik, en het lang door de reformatorische partijen gebruikte argument dat het referendum een ongewenste uiting van volkssoevereiniteit zou zijn.

Andere argumenten kwamen pas later op en werden en worden lange tijd gebruikt. In de periode vanaf 1945 ontstonden de argumenten voor het referendum dat het een goede aanvulling en correctie op het representatief systeem zou zijn, dat het een preventieve werking zou hebben, uit angst bij politici dat een referendum zou worden gehouden, waardoor de wetgeving beter zou worden en dat het politici zou dwingen om goed uit te leggen waarom zij een bepaald besluit namen. Tot slot werd vanaf de jaren zeventig tot heden beargumenteerd dat het volk zelf behoefte had aan meer rechtstreekse beslissingsbevoegdheid en de mogelijkheid om te stemmen in een referendum.

In deze periode werden ook nieuwe tegenargumenten bedacht die regelmatig terug zouden keren in het referendumdebat. Zo zou het referendum te weinig nuance in het debat

brengen, omdat kiezers alleen maar voor of tegen zouden kunnen stemmen, zouden toevallige omstandigheden en andere motieven voor stemgedrag een te grote rol kunnen spelen en zou de verantwoordelijkheid voor een besluit vervagen.

Vanaf de jaren tachtig en de voorstellen van de staatscommissie-Biesheuvel kwam het referendumdebat echt in een stroomversnelling en kwamen wederom nieuwe argumenten op, die verschillende keren gebruikt werden. Zo werd het in die tijd wenselijk geacht dat burgers zelf betrokken werden bij het overheidsbeleid, waarvoor het referendum een goed middel zou zijn. Hiermee zou eveneens het publieke debat worden gestimuleerd. Het referendum werd daarnaast gezien als middel om een patstelling in het parlement op te lossen en legitimiteit te verschaffen aan het systeem. Het gemiddeld hoger opleidingsniveau van de Nederlanders zou een teken zijn dat mensen goed in staat zouden zijn om hun stem te geven voor of tegen een bepaald voorstel. Tot slot maakte de ontzuiling de noodzaak van het referendum groter volgens de voorstanders. Doordat partijen steeds minder trouwe kiezers hadden en zich dus niet per definitie konden beroepen op steun van hun achterban, was het onduidelijk of een meerderheid van de kiezers wel voor een voorstel was als een meerderheid van het parlement hier mee instemde. Een referendum zou deze duidelijkheid echter wel kunnen verschaffen.

Ook een aantal nieuwe argumenten tegen het referendum kwam op vanaf de jaren 80. Zo zou het referendum niet meer nodig zijn, omdat opinieonderzoeken evengoed duidelijk zouden maken hoe het volk over een kwestie dacht. Ook zou de uitslag van een referendum geen duidelijkheid bieden, omdat niet in beeld kon worden gebracht waarom men tegen stemde. Verder zou het referendum te veel macht geven aan belangengroepen, zou een zwijgende meerderheid door een activistische minderheid worden overruled en zou het referendum leiden tot polarisatie in het parlement.

Voor deze laatste argumenten die opkwamen vanaf de jaren tachtig is vanzelfsprekend lastig aan te geven of deze langere tijd gebruikt zullen worden. Dat zal de toekomst uit moeten wijzen. Van bepaalde argumenten uit het verleden is echter wel duidelijk dat deze slechts incidenteel of in een bepaalde periode werden gebruikt. Dit geldt echter alleen voor de tegenargumenten, de argumenten voor het referendum zijn in gebruik gebleven. Zo verdwenen de argumenten uit het begin van de twintigste eeuw dat het referendum niet ingevoerd zou moeten worden omdat het in Nederland niet historisch geworteld was en daarmee een vreemd figuur in de Grondwet zou zijn en dat er geen animo

onder het volk zou bestaan. Een argument dat in de periode na de Tweede Wereldoorlog een aantal keer gebruikt werd was dat het referendum een middel was dat vooral gebruikt werd om de positie van dictatoriale machthebbers te versterken. Dit argument zal vooral zijn voortgekomen uit het trauma na de Tweede Wereldoorlog en verdween later. Ook het argument dat het referendum een verouderde gedachte zou zijn uit de jaren twintig verdween. In de jaren vijftig werd dit argument gebruikt, waarbij werd beargumenteerd dat het systeem in die periode beter werkte dan dertig jaar daarvoor. Vanaf de jaren zeventig kon het referendum echter op hernieuwde belangstelling rekenen, waarmee dit argument achterhaald werd.

Een laatste verschil in de referendumdiscussie is dat de invoering van het referendum aan het begin van de twintigste eeuw breed gekoppeld werd aan de afschaffing van de Eerste Kamer. Het referendum zou dan een nieuwe rem op de besluitvorming van een dan ontstaan unicameraal parlement worden. Deze koppeling werd na de Tweede Wereldoorlog echter losgelaten. Door voorstanders werd het referendum vanaf die tijd gezien als middel naast de bestaande beide Kamers der Staten-Generaal. Weliswaar werd nog wel eens de koppeling gelegd tussen de functie van het referendum en de Eerste Kamer, ook in 2013 bijvoorbeeld nog, maar dit werd door anderen dan niet gedeeld. Zij gaven dan aan dat het referendum ook prima naast het bestaande parlement zou kunnen functioneren. Op dit punt is de referendumdiscussie dus wezenlijk veranderd in honderd jaar.

Hoewel een aantal argumenten dus in onbruik is geraakt, kan wel geconcludeerd worden dat de discussie over het referendum gedurende een ruime honderd jaar met veel dezelfde argumenten is gevoerd, waarbij af en toe nieuwe argumenten werden toegevoegd. Veel argumenten voor en tegen het referendum stamden echter nog uit de tijd van Troelstra en gaan al jaren mee.

Excurs: het referendum en de democratie

De argumenten die voor en tegen invoering van het referendum werden gebruikt, laten niet alleen zien waarom het zo lang heeft geduurd voordat het referendum werd ingevoerd in Nederland, maar ook hoe er tegen de democratie werd aangekeken. Vooral de twee principiële argumenten laten dit zien. Allereerst is dat het argument van de voorstanders van het referendum, die dit zien als een logisch uitvloeisel van de democratie, waarin het volk regeert, en als middel om de kiezers de mogelijkheid te geven om de

volksvertegenwoordiging te corrigeren als deze bepaalde besluiten neemt. De voorstanders van het referendum, die dit argument gebruiken, beschouwen hierbij het volk als de hoogste macht in een democratie. Hoewel in Nederland het begrip volkssoevereiniteit niet in de Grondwet is opgenomen, zien deze voorstanders van het referendum het volk als de soeverein, die zijn vertegenwoordigers op de vingers moet kunnen tikken. De voorstanders van het referendum willen ondertussen over het algemeen wel het representatieve stelsel behouden, al is het maar om praktische redenen. Zij zien het referendum als aanvulling op het representatieve stelsel, waarmee het volk meer macht krijgt en de samenleving democratischer wordt.

Tegenstanders van het referendum gebruiken vaak het argument dat het referendum niet zou passen binnen de representatieve democratie. Zij hebben daarmee een andere opvatting van democratie en beschouwen de volksvertegenwoordiging als belangrijke macht binnen de staat, waaraan geen afbreuk moet worden gedaan. Dit is een andere democratieopvatting waarin niet het volk centraal staat, maar de vertegenwoordiging van het volk. Het volk is in deze opvatting niet zelf de hoogste macht, maar is de hoogste macht via zijn vertegenwoordigers, die het bij de verkiezingen mag kiezen. Deze tegenstanders van het referendum kiezen voor een democratie waarin het volk wel inspraak heeft, via gereguleerde procedures of politiek partijen, maar de beslissing uiteindelijk door de volksvertegenwoordiging, de Staten-Generaal moet worden genomen, als hoogste macht in de staat.

In de geschiedenis van de referendumdiscussie is een verschuiving zichtbaar tussen deze twee verschillende opvattingen over democratie. Waar de algemene mening in de beginperiode van de discussie was dat er niet getornd zou moeten worden aan het parlementaire stelsel, is een steeds groter deel van het parlement en andere deelnemers in de discussie later van mening geworden dat het volk de hoogste macht is en daarom een stem moet kunnen hebben in het politiek stelsel. De discussie over het referendum is hiermee niet alleen een discussie over dit middel, maar ook een discussie tussen partijen die op een andere manier tegen de democratie aankijken.

Tot slot

Ruim honderd jaar lang is er in Nederland nu gediscussieerd over het referendum. In dit onderzoek heb ik in beeld gebracht met welke argumenten deze discussie werd gevoerd.

Daarmee heb ik laten zien waarom het nu toch zo lang geduurd heeft voordat het Nederlandse kiezersvolk haar directe mening mocht geven over een wetsvoorstel. De referendumdiscussie is echter nog niet voorbij. Na de komende Tweede Kamerverkiezingen zal wederom gediscussieerd worden over de invoering van het correctief beslissend referendum. Dan zal ook duidelijk worden welke argumenten weer van stal gehaald worden om gebruikt te worden in deze discussie.

Vervolgonderzoek kan zich dan ook richten op de volgende referendumdiscussies die zullen gaan plaatsvinden. Verder kan nog dieper onderzoek worden gedaan naar de discussie over het referendum binnen partijen. Ook in deze discussie kunnen de argumenten nog in beeld worden gebracht, om te bekijken of deze overeen komen met de argumenten die in verdere discussies werden gebruikt.

Met zeer voorzichtige stappen wordt nog steeds toegewerkt naar de invoering van het referendum in Nederland. De toekomst zal uitwijzen of deze plant van vreemde bodem dan toch uiteindelijk zal enten op onze constitutie.

Lijst van afkortingen

AOV	Algemeen Ouderen Verbond
ARP	Anti-Revolutionaire Partij
CD	Centrum Democraten
CDA	Christen-Democratisch Appèl
CHU	Christelijk-Historische Unie
D'66/D66	Democraten 66
DS'70	Democratisch Socialisten '70
GPV	Gereformeerd Politiek Verbond
KVP	Katholieke Volkspartij
LPF	Lijst Pim Fortuyn
OSF	Onafhankelijke Senaatsfractie
SP	Socialistische Partij
PPR	Politieke Partij Radikalen
PSP	Pacifistisch Socialistische Partij
PvdA	Partij van de Arbeid
PVV	Partij voor de Vrijheid
RKSP	Rooms-Katholieke Staatspartij
RPF	Reformatorische Politieke Federatie
SDAP	Sociaal-Democratische Arbeiderspartij
SGP	Staatkundig Gerformeerde Partij
VDB	Vrijzinnig Democratische Bond
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie

Bibliografie

Bronnen

Archivalia staatscommissies: De stukken van de staatscommissies die tot en met of voor 1972 actief waren, zijn door het Huygens Instituut voor Nederlandse Geschiedenis (Huygens ING) uit verschillende archieven verzameld en ontsloten via

<http://resources.huygens.knaw.nl/grondwetscommissies/onderzoeksgids/gids/commissies>.

De door mij gebruikte bronnen van de staatscommissies Ruys de Beerenbrouck, Beel, Van Schaik en Cals/Donner zijn afkomstig uit deze inventaris van het Huygens ING.

Handelingen der Staten-Generaal

Literatuur

Bijvoet, Franciscus August, *Directe volkswetgeving* (Amsterdam, 1925).

Gilhuis, Piet, *Het referendum. Een rechtsvergelijkende studie* (Alphen aan den Rijn, 1981), 27-35.

Heringa, Aalt Willem, 'Het eerste raadgevende referendum in Nederland', in: Aalt Willem Heringa (red.), *Het eerste raadgevend referendum* (Den Haag, 2016), 7-22.

Koning, Henk, *Directe democratie in Nederland* (Maastricht, 1995).

Krieken, Van der, Koen, *Het lokale referendum in Nederland* (2015).

Leeuwen, van, Karin, *Uit het spoor van Thorbecke* (Amsterdam, 2013).

Lucardie, Paul, 'Vox populi, vox diaboli? Het debat over het referendum in de Nederlandse politieke partijen' in: G. Voerman (red.), *Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, Jaarboek 1996* (Groningen, 1997), 109-128.

Nijeboer, Arjen, 'The Dutch referendum', *European constitutional law review* 3 (2005), 393-405.

Sap, Jan Willem, *De Nacht van Wiegel* (Utrecht, 2003).

Staatscommissie-Biesheuvel, *Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming* ('s-Gravenhage, 1985).

Staatscommissie-Biesheuvel, *Rapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming* ('s-Gravenhage, 1984).

Steur, Boudewijn, *De keuze om te kiezen* ('s-Gravenhage, 2005).

Illustratie voorpagina

Demonstranten op Binnenhof tegen kruisraketten o.a. voor referendum, foto: Marcel Antonisse, Nationaal Archief/ Anefo, licentie CC-BY