

# Referenderen en delibereren

*Een verkenning van bindend  
correctieve referenda en  
combinaties met deliberatieve  
democratie*

Frank Hendriks  
Daan Jacobs  
Charlotte Wagenaar

TILBURG



UNIVERSITY

# Inhoudsopgave

Woord vooraf	4
1. Inleiding: het bindend correctief referendum als ontwerpuitdaging	6
2. Voorzieningen voor correctieve referenda op nationaal niveau	11
3. Gebruik van correctieve referenda op nationaal niveau	16
4. Excursie: subnationale correctieve referenda	20
5. Enter: deliberatieve democratie	26
6. Innovatieve combinaties van referenderen en delibereren	33
7. Innovaties in correctieve referenda	44
8. Ten slotte: naar intelligent institutioneel design	52
Literatuur	55

ISBN 9789464020540

© 2020: Frank Hendriks, Daan Jacobs & Charlotte Wagenaar

# Woord vooraf

Het bindend correctief referendum staat weer volop in de aandacht. De Staatscommissie Parlementair Stelsel adviseerde in 2018 positief over deze toevoeging aan de representatieve democratie in Nederland, mits aan bepaalde voorwaarden zou worden voldaan. De Raad van State adviseerde in 2019 overwegend positief over initiatief-wetgeving voor het bindend correctief referendum, voorgesteld door SP-Kamerlid Van Raak. Wel oordeelde de Raad van State dat de motivatie en uitwerking op een aantal punten beter moet. Hoe de Tweede Kamer op deze beweging en deze adviezen gaat reageren, en hoe de samenleving daar vervolgens weer op zal reageren, is nog niet duidelijk. Het is gezien eerdere discussies over het referendum in Nederland wel waarschijnlijk dat het debat weer veel stof zal doen opwaaien. Er ligt hier een institutionele ontwerputdaging van formaat.

Het voorliggende onderzoeksrapport is opgesteld met de bedoeling om bij te dragen aan het politieke en publieke debat over het correctief referendum, alsook aan het opkomend wetenschappelijk debat over combinaties van referenderen en delibereren. De logica van referendumdemocratie (aggregatief, competitief) is nogal anders dan die van deliberatieve democratie (integratief, consensueel). Beide kennen hun sterktes en zwaktes, hun voorvechters en criticasters. Voorstanders van deliberatieve democratie vinden referenda vaak te ruw en te plat – *'quick and dirty'*. Fans van referenda vinden deliberatieve democratie vaak te breedsprakig en te vrijblijvend – *'much ado about nothing'*. Toch is er reden om aan te nemen dat de spanning tussen beide, mits goed vormgegeven en ingebed, ook productief te maken is. Het debat over (correctieve) referenda volgt daarin de bredere zoektocht naar creatieve combinaties van stemmen en overleggen – combinaties waarin zoveel als mogelijk sterktes worden uitgebuit en zwaktes worden gecompenseerd.

In onze bijdrage aan het debat via dit onderzoeksrapport werken we van buiten(land) naar binnen(land). Gebruikmakend van buitenlandse ervaringen en internationale literatuur bieden we zicht op een breed palet aan institutionele designopties en inbeddingsvoorwaarden, zowel ten aanzien van het bindend correctieve referendum als de combinatie met deliberatieve democratievormen. We propageren hier niet één veranderingsmodel. Het algemene idee van intelligent institutioneel ontwerp – slim combineren en goed inbedden door leren en experimenteren - wordt hier wel bepleit. Blauwdrukplanning – waarbij in één keer alles wordt gedetailleerd – is voor complexe democratische vernieuwingsprocessen nooit een goed idee.

Het onderzoek is geïnitieerd en uitgevoerd door ondergetekenden, onafhankelijke onderzoekers van Tilburg University. We zijn het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties erkentelijk voor het verstrekken van een subsidie die het onderzoek voor dit rapport mede mogelijk heeft gemaakt. Ten slotte bedanken we de begeleidingscommissie van het onderzoek, de deelnemers aan de deelsessie 'vormen van directe democratie' op het symposium hervorming parlementair stelsel en collega's van Tilburg University voor nuttige feedback op het onderzoek.

Frank Hendriks, Daan Jacobs, Charlotte Wagenaar.

## 1. Inleiding: het bindend correctief referendum als ontwerpuiting

Internationaal verkennend onderzoek naar verschillende vormen van directe democratie – het centrale thema van voorliggend onderzoek – is om meerdere redenen belangrijk. Dit belang betreft zowel referendumvarianten – waaronder speciaal bindend correctieve referendumvarianten – als meer deliberatieve democratievormen – indien aanwezig – de verbinding hiertussen.

Allereerst is er een kennisbelang. Hoewel in debatten regelmatig met het bindend correctief wetgevingsreferendum wordt geschermd, is handzame, vergelijkende kennis over ontwerp- en toepassingsvarianten in beperkte mate voorhanden. In een recent overzichtswerk (Hendriks et al., 2017) moet het bindend correctief referendum de aandacht delen met een baaiert van andere varianten, en worden verdiepend-vergelijkende vragen zoals hier worden voorgesteld nog niet beantwoord. In haar eindrapport 'Lage drempels, hoge dijken' besteedt de Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018, pp. 135-155) een gedegen paragraaf aan de vraag hoe een bindend correctief referendum zinvol en verdedigbaar kan worden vormgegeven binnen de Nederlandse context; nadere uitwerkings- en onderzoeksvragen laten zich in het verlengde hiervan stellen, maar worden logischerwijs – het gaat hier om een veelomvattend advies omtrent het bredere parlementair stelsel van Nederland – niet in dit rapport beantwoord (zie Box 1 hieronder).

Een voor de hand liggende kernvraag is hoe het door de Staatscommissie geschetste bindend correctieve referendum, of een enigszins geamendeerde variant daarvan, zich verhoudt tot in relevante buitenlandse geïnstitutionaliseerde varianten. Wat zijn de centrale design- en inbeddingskenmerken van zulke buitenlandse varianten? Welke (handtekeningen)drempels, dempingsmechanismen en randvoorwaarden gelden? Welke onderwerpen zijn in- en uitgesloten? Wie kan een referendum aanvragen, welke vervolgstappen moeten worden gezet, en hoeveel controle heeft het bestuur hierin? Wanneer is sprake van referendumwinst en hoe bindend is de uitslag? Wat is het feitelijk gebruik van correctieve referenda? Dergelijke vragen dringen zich op als we naar relevante buitenlandse cases kijken met de Nederlandse discussie over het bindend correctief referendum als contrapunt.

Inzichtelijk antwoord geven op zulke vragen dient een breder kennisbelang maar is daarnaast ook belangrijk in het licht van de langlopende democratische vernieuwingsdiscussie die juist nu in een belangrijke fase is aanbeland. De Staatscommissie Parlementair Stelsel, hiervoor al genoemd, heeft een gezaghebbend signaal afgegeven over het bindend correctief referendum dat niet licht zal verstommen. Het signaal werkt onder meer door in het initiatiefwetsvoorstel van het Tweede-Kamerlid Van Raak (SP), dat met een betrekkelijk welwillend advies van de Raad van State de komende periode opgaat voor behandeling in de volksvertegenwoordiging.

Daarenboven heeft de Eerste Kamer eerder al de motie Lintmeijer (GL) aangenomen die oproept en verplicht tot het ontwikkelen van een visie op directe democratie in aanvulling op representatieve democratie. Met name met het oog op de uitvoering van deze motie is het van speciaal belang eveneens andere, meer deliberatieve, expressies van directe democratie in beeld te brengen en – indien aanwezig – in te gaan op de verbinding tussen deze verschillende vormen.

### Box 1: het bindend correctief referendum – een institutionele ontwerpuiting

#### Staatscommissie: bindend correctief referendum

De Staatscommissie Parlementair Stelsel beveelt in haar eindrapport (Lage drempels, hoge dijken, 2018, pp. 135-155) de invoering van het bindend correctief referendum aan. Eerder hadden de Staatscommissie Biesheuvel (1985), de commissie De Koning (1993) en de Nationale Conventie (2006) voor de invoering van een dergelijk referendum in Nederland gepleit. De ratio van het bindend correctief referendum is volgens de Staatscommissie eerst en vooral gelegen in zijn *corrigerende werking*, als noodrem en laatste redmiddel voor wetgeving die uit de bocht dreigt te vliegen. Het proportioneel-vertegenwoordigende kiesstelsel van Nederland zorgt weliswaar voor relatief rijkgeschakeerde parlementaire representatie, maar dat laat onverlet dat in de dynamiek van specifieke wetgevingstrajecten misrepresentatie kan ontstaan en daarmee regelgeving waarvoor onvoldoende maatschappelijke steun is. Dit wordt ook wel de Ostrogorski-paradox genoemd.

Volgens Ostrogorski – en de Staatscommissie – biedt een bindend correctief referendum in zulke gevallen een concrete correctiemogelijkheid achteraf (als de misrepresentatie te ver is doorgeschoten). Als tegenstanders van wetgeving voldoende steun verwerven kunnen ze per referendum een correctie afdwingen – dat wil zeggen: verwerping van een gehele wet of een deel ervan. Om duidelijkheid te geven aan zowel de burgers als de politiek zou de kiezersuitspraak per correctief referendum bindend moeten zijn, en niet adviserend zoals bij de eerste twee nationale correctieve referenda nog het geval was (het Oekraïne-referendum in 2016 en het Wiv-referendum in 2018).

Toegevoegd moet worden dat een correctief referendum ook vooraf, als wetgeving nog niet parlementair is vastgesteld, nuttige prikkels en waarschuwingssignalen afgeeft ('let op, er kan een correctief referendum worden aangevraagd, kijk en luister in het voorbereidingstraject naar sterke en zwakke signalen van weerstand'). Daarbij geeft het correctief referendum – vergeleken met bijvoorbeeld het burgerforum, speelveld van hogeropgeleiden – een ruimere doorsnee van de bevolking participatiemogelijkheden, en blijkt het correctief referendum in de praktijk ook politieke partijen nieuwe mogelijkheden te geven voor profilering en mobilisatie. Bij referenda in het algemeen blijken burgers sterk af te gaan op de voorzetten ('cues') die politieke partijen geven.

### Staatscommissie: begrenzende voorwaarden, drempels en uitsluitingsgronden

Referenda hebben zelf echter ook tekortkomingen en risico's die om betoegeling vragen. Binnen de bredere familie van referendumvormen is het correctief referendum weliswaar niet het meest extreme lid (zie box 2), maar dat laat onverlet dat ook hier goed over begrenzende voorwaarden, drempels en uitsluitingsgronden moet worden nagedacht. De Staatscommissie kiest hierbij voor een relatief strenge lijn, met vereisten die bij elkaar genomen strikter zijn dan die welke golden voor correctieve referenda onder de eerdere Wet raadgevend referendum (Wrr). Dit hangt samen met de keuze voor een bindende volksuitspraak – zulke kiezersmacht verplicht – maar belangrijker nog met de keuze voor de representatieve democratie als primaathebbend uitgangspunt – parlementair-democratisch ontwikkelde wetgeving corrigeren vraagt een zware bewijslast. De lat wordt hoog gelegd, zij het niet onrealistisch hoog in de visie van de Staatscommissie (p. 153).

- Voor een 'inleidend verzoek' tot het houden van een bindend correctief referendum moet binnen vier weken een minimum van 5.000 handtekeningen zijn verzameld, vervolgens moet voor het cruciale 'definitieve verzoek' een minimum van 400.000 handtekeningen binnen zes weken worden verzameld. Bij de voorgaande Wrr kwam het aan op een handtekeningendrempel van 300.000 binnen zes weken. De ophoging met 100.000 handtekeningen is volgens de Staatscommissie in lijn met de toename van de bevolking en de verruiming van de mogelijkheden, vooral digitaal, om handtekeningen te verzamelen.<sup>1</sup>
- Om tot een geldige, en dus bindende, verwerping te komen van (onderdelen van) de aangevochte wet moeten de tegenstemmers ten eerste talrijker zijn de voorstemmers en ten tweede een *uitkomst*drempel van één derde van de kiesgerechtigde bevolking overschrijden.<sup>2</sup> Bij een kiesgerechtigde bevolking van 12,8 miljoen komt dat neer op circa 4,3 miljoen (of meer) vereiste tegenstemmers. De Staatscommissie omschrijft het als "weliswaar haalbaar maar (een) zeker niet eenvoudig te nemen horde" (2018: 153). De eerdere Wet raadgevend referendum hanteerde een *opkomst*drempel van 30% van de kiesgerechtigde bevolking; een kleine 2 miljoen tegenstemmers kon het pleit beslechten.<sup>3</sup> Bij het Oekraïne-referendum zat het 'winnende' tegenkamp

1 Overigens werd van digitale handtekeningverzameling al gebruik gemaakt vanaf het eerste (Oekraïne) referendum onder de Wrr.

2 De Staatscommissie stelt (2018, p. 149) dat de uitslag pas geldig is als voorstanders óf tegenstanders de uitkomstdrempel halen, maar alleen voor de tegenstanders van de aangevochten wetgeving heeft het niet halen van die drempel een concreet effect: er is geen sprake van geldige verwerping. Als voorstanders de uitslagdrempel niet halen is de uitslag formeel ongeldig en blijft de wetgeving zoals ze was. Elders is wel gepleit om het niet halen van de uitkomstdrempel ook voor de wetsvoorstanders consequentieel te maken (Hendriks et al., 2017, p. 179).

3 Bij een opkomstdrempel van 30% en een simpele meerderheidsregel:  $30\% \times 50\% + 1 = 15\% + 1$ . Bij een kiesgerechtigde bevolking van 12,8 miljoen kan een kleine 2 miljoen tegenstemmers dan een wet blokkeren; aanmerkelijk minder dan de 4,3 miljoen tegenstemmers die nodig zijn om de uitkomstdrempel van de Staatscommissie te passeren. Bij een opkomstdrempel werken de voorstemmers die de stembus bezoeken ook mee aan het bereiken van een geldige uitslag, wat tot allerlei lastige overwegingen leidt voor voorstemmers (moet ik mijn stem laten horen, of moet ik juist wegblijven van

met 2,5 miljoen tegenstemmers daar net wat boven. Een uitkomstdrempel van de 30% zou bij lange na niet zijn gehaald; hetzelfde geldt voor het Wiv-referendum dat met 3,3 miljoen tegenstemmers wel iets dichterbij de drempelwaarde kwam.

- Niet alle soorten van wetgeving kunnen worden aangevochten. Er is een 'negatieve lijst' en die is iets langer dan bij de eerdere Wrr. Een correctief referendum over de goedkeuringswet voor het associatieverdrag EU-Oekraïne zou onder de voorgestelde regels niet meer mogelijk zijn: het referendumonderwerp moet een autonoom door het landsbestuur te nemen beslissing betreffen. Algemene begrotingswetgeving, belastingwetgeving, voorstellen inzake het koningschap, het Koninklijk Huis en (voorgenomen) Grondwetswijzigingen zijn eveneens uitgesloten.<sup>4</sup>

### Begrenzing én deliberatie als correctie

Terwijl de Staatscommissie heel precies ingaat op de begrenzing van het bindend correctief referendum gaat ze niet heel uitgebreid in op de risico's van het instrument die om correctie vragen. De belangrijkste zorg lijkt te zijn de potentiële ontkrachting of ontregeling van de representatieve democratie. Minder expliciet en meer op de achtergrond spelen andere zorgen die vaker worden geuit ten aanzien van het referendum als (in beginsel) direct-majoritair besluitvormingsinstrument:

- het risico van de *binare keuzeopties* (ja/nee, voor/tegen), die weinig ruimte laten voor alternatieve of aanvullende opties en mogelijk impliceren dat niet de meest betekenisvolle opties worden ontwikkeld of voorgelegd;
- het risico van de *overhaaste sprong naar conclusies*, gebaseerd op gebrekkige kennis, informatie en reflectie(tijd); het risico van de gefabriceerde ruwe publieke opinie als vertekende momentopname;
- het risico van de *onwerkbare implicaties*, voortkomend uit het gegeven dat soms niet duidelijk is hoe aan een ferme referendumuitspraak een goed vervolg kan worden gegeven.

Buiten het referendumontwerp in engere zin (de negatieve lijst, de drempels en werkingsvoorwaarden voor referenda) wordt in toenemende mate ook nagedacht over het toevoegen van *deliberatieve* democratiemethoden die de potentiële botheid van het referenduminstrument kunnen verzachten of wellicht zelfs wegnemen. Zonder voldoende *deliberatie* (debat en reflectie, hoor- en wederhoor, goed luisteren naar en goed doorpraten met elkaar) zou een referendum alleen maar meten 'wat mensen denken als ze niet denken' – aldus James Fishkin. Zijn oplossing en die van andere voorvechters van deliberatieve democratie is 'meer deliberatie' – ook in de context van referenda, zeker als die een belangrijker rol toebedeeld krijgen (Fishkin c.s., 2015; vgl. Tierney, 2013, McKay, 2019). Waar

de stembus?). Bij het hanteren van een uitkomstdrempel worden die verstoringen weg genomen, en kan zowel het voorkamp als het tegenkamp zonder handrem campagne voeren, hetgeen in termen van democratisch debat meer wenselijk is.

4 Voor exacte formuleringen van de negatieve lijst zie Staatscommissie, 2018, pp. 145-146.

het in de deliberatieve democratietheorie eerder gebruikelijk was om afstand te nemen van referendumpraktijken, is er de laatste tijd meer ruimte ontstaan om over verbinding met en verbetering van de referendumpraktijk na te denken. Vanuit de referendumpraktijk was de deliberatie hier en daar al eerder opgezocht, bijvoorbeeld in Zwitserland (zie verderop in dit rapport).

De Staatscommissie Parlementair Stelsel besteedt weinig aandacht aan de versterking van het bindend correctief referendum met deliberatieve elementen. Ze pleit (2018, pp. 160-162) voor een betere benutting van internetconsultatie in de voorbereidingsfase van wetgeving; dat dit eraan kan bijdragen dat de betreffende wetgeving op een later moment niet per referendum wordt aangevochten vermeldt zij verrassenderwijs niet. Ze schrijft welwillend (2018, p. 162 e.v) over het Burgerinitiatief en een eventueel daarop voortbouwend Burgerforum; de verbinding met het referenduminstrument gaat ze echter nadrukkelijk uit de weg.

Toch is het belangrijk om hier aandacht aan te besteden. Verderop in dit rapport kijken we in enkele systemen met ruime ervaring met bindend correctieve wetgevingsreferenda (Zwitserland, Italië, Slovenië) wat zichtbaar is aan deliberatieve toevoegingen aan genoemde referenda. Vervolgens bezien we wat aanvullend denkbaar is, gezien het debat over combinaties van delibereren en referenderen in bredere zin – zoals bijvoorbeeld beproefd in Ierland, waar deliberatieve vormen aan een referendumtype zijn gekoppeld dat formeel geen bindend correctief referendum mag worden genoemd, maar desalniettemin van betekenis is voor het Nederlandse debat.<sup>5</sup>

In het navolgende onderzoeken we echter eerst de institutionalisering en het gebruik van bindend correctieve referenda in het relevante buitenland, waarbij we oog hebben voor zowel de formele voorwaarden (voorzieningen en drempels) als voor de bijzondere varianten van het klassieke bindend correctieve referendum die door hun

5 Kijkend naar het Ierse abortus-referendum uit 2018, voorbereid door een Burgerforum, stelt de Staatscommissie (2018, p. 168) dat het hier formeel niet om een correctief referendum van onderop gaat maar om een door de Staatscommissie fundamenteel afgewezen "raadplegend referendum". Het gaat hier echter niet om een raadgevend referendum, maar om een constitutioneel verplicht referendum (in Ierland moeten dergelijke aanpassingen grondwettelijk worden vastgesteld en daarover moet dan weer een verplicht referendum worden gehouden). Volgens politicologen als Vospernik (2017, p. 127 e.v) is de logica daarvan ten minste half-verwant aan die van een correctief referendum (er wordt per referendum immers nog een mogelijkheid geboden aan de samenleving om nee te zeggen tegen wetgeving die is ontwikkeld). Het Ierse abortusreferendum was in strikt formele zin dus inderdaad geen correctief referendum (agerend tegen politiek-ontwikkelde wetgeving via het verzamelen van handtekeningen), maar het was wél een referendum dat van onderop om correctie van parlementaire politiek vroeg, zonder de parlementaire politiek uit te schakelen. Met instemming en onder procesregie van de parlementaire politiek heeft een Burgerforum (bestaande uit 99 Ierse burgers) een dossier opgepakt waar de parlementaire politiek stelselmatig niet uitkwam. Het Burgerforum vormde in die zin een correctief op parlementaire niet-besluitvorming. Het is de vraag of de onderliggende logica van het Ierse model (burgerforum plus afsluitend referendum) zo ver afwijkt van de algemene uitgangspunten van de Staatscommissie en of een variant van dit model – bijvoorbeeld de drieslag die de Staatscommissie noemt: burgerinitiatief/burgerforum/niet-bindende kiezersuitspraak – al niet eerder dan in een "wat verder gelegen toekomst" (p. 168) kan worden beproefd. Zie verderop in het rapport meer hierover.

ontwerp al op eigen wijze tegemoetkomen aan de genoemde bezwaren van binaire keuzeopties en onwerkbare implicaties.

## 2. Voorzieningen voor correctieve referenda op nationaal niveau

Een correctief referendum is gericht op het aanvechten van reeds geformuleerde wetgeving, in tegenstelling tot het initiëren van een nieuw wetsvoorstel. In de internationale literatuur worden verschillende bewoordingen voor dit type referendum gebezigd: *correctief referendum* (o.a. Morel & Qvortrup, 2017), *reactief referendum* (o.a. Altman, 2011) of *veto referendum* (Bulmer, 2011). Omdat er geen nieuw voorstel kan worden gedaan verwijst de term *niet-avancerend* of *non-propositieve referendum* naar een stemming over een wetsvoorstel dat niet door de initiatiefnemer is opgesteld.

Een ander onderscheid dat in sommige landen wordt gemaakt is het onderscheid tussen *directe* en *indirecte* referenduminitiatieven (Setälä & Schiller, 2009). Directe initiatieven worden altijd aan burgers voorgelegd in een referendum. Bij een indirect referenduminitiatief kan de wetgever ervoor kiezen om aan de heersende bezwaren tegemoet te komen, waarna de initiatiefnemers ervoor kunnen kiezen het referendumverzoek in te trekken. In weer andere landen kan het bestuur een tegenvoorstel doen dat op het stembiljet wordt opgenomen.

### Box 2: het correctieve wetgevingsreferendum – een bijzonder lid van de bredere referendumfamilie

De discussie in Nederland spitst zich toe op het correctief wetgevingsreferendum, waarvan Nederland kort een adviserende variant heeft gekend en waarvan de bindende variant thans onderwerp van discussie is. Het is goed om stil te staan bij de specifieke kenmerken van dit type volksstemming en het verschil te zien met andere typen die in het buitenland soms wel voorkomen maar in Nederland niet. We maken daarbij gebruik van onderstaand schema.

Volksstemmingen (stembusvarianten)							
Top-down plebiscloten (raadplegende referenda)			Verplichte referenda (obligatoir, niet-facultatief)		Bottom-up kiezersinitiatieven (raadgevende initiatieven)		
Adviserend	Bindend		Bindend	Bindend		Adviserend	
Avancerend	Avancerend	Correctief	Avancerend	Avancerend	Correctief	Avancerend	Correctief
<b>Raadplegend referendum</b>	<b>Bindend plebisclot</b>	<b>Correctief tegenvoorstel</b>	<b>Verplicht goedkeurings-referendum</b>	<b>Volksinitiatief</b>	<b>Bindend correctief referendum</b>	<b>Niet-bindend initiatief</b>	<b>Adviserend correctief referendum</b>
Bv UK '16, Brexit	Bv Frankrijk '69, Staats-hervorming	Bv Zwits. '10, Criminele buitenlanders	Bv Ierland '08/ '09, Lissabon Verdrag	Bv Zwits. '10, Criminele buitenlanders	Bv Italië, '11 privatisering	Bv Colombia, '90, Staats-hervorming	Ned. '16/'18, Oekraïne/ Wiv referendum
Ned. '05, EU grondwets-referendum					Ned. '18, advies Staatscie.		

Bron: Hendriks et al., 2017, p. 109



Anders dan avancerende (of 'decision-promoting') referenda bieden correctieve (of 'decision-controlling', 'non-propositive') referenda een mogelijkheid om reeds uitontwikkelde wetgeving een halt toe te roepen; ze bieden dus niet de mogelijkheid om nieuwe 'direct legislation' te agenderen en ter stemming voor te leggen, zoals mogelijk is bij het volksinitiatief. Correctieve referenda onderscheiden zich – de naam zegt het al – door een corrigerend vermogen ten opzichte van het politieke bestuur en zijn derhalve geen 'top-down' of 'government-initiated' volksstemmingen, maar 'bottom-up' referenda geïnitieerd door actoren exogeen aan het politieke bestuur en de parlementaire meerderheid. Anders dan de adviserende laten de bindende varianten van het correctief referendum de representatieve politiek in principe geen ruimte om het advies naast zich neer te leggen. Nederland heeft twee adviserende correctieve referenda meegemaakt (2016 over het Associatieverdrag met Oekraïne, 2018 over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten) onder auspiciën van inmiddels afgeschafte referendumwetgeving. Referendumwetgeving die een bindende variant mogelijk moest maken lag in 2017 voor in het parlement, maar verkreeg niet de benodigde steun. Een licht aangepaste variant hiervan wordt op het moment van schrijven als initiatiefwetgeving aan het parlement voorgelegd door het SP-kamerlid Van Raak. De Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018) en De Raad van State (2019) hebben dan inmiddels, onder voorwaarden, betrekkelijk welwillend geadviseerd over het bindend correctieve referendum.

Voorgaand schema maakt duidelijk dat een correctief wetgevingsreferendum een andere loot is aan de familiestamboom van referenda dan bijvoorbeeld het Zwitserse 'Minarettenreferendum' uit 2009: een bottom-up volksinitiatief. Direct-democratisch nieuwe wetgeving entameren is niet mogelijk in het geval van een correctief wetgevingsreferendum, hoeveel handtekeningen men ook heeft verzameld. Er is ook een groot verschil met het 'Brexit-referendum' uit 2016: een top-down bestuursplebisciet. Centraal een volksstemming verordneren over een heikele kwestie is niet mogelijk op basis van wetgeving die het alleen mogelijk maakt om parlementair vastgestelde wetgeving van onderop, met voldoende ondersteuningsverklaringen, aan te vechten. Een constitutioneel-verplicht referendum, zoals het Ierse abortus-referendum uit 2018, is een variant die volgens Vospornik (2017, p. 127 e.v.) deels verwant is aan het correctieve wetgevingsreferendum. Hij schaaft het correctief referendum in als zuiver 'oppositional' en het constitutioneel-verplichte referendum, zoals het Ierse, als 'semi-oppositional'. Men zou echter ook kunnen redeneren dat de oppositionele logica, de vetomacht van onderop, in die laatste variant juist nóg sterker is geïnstitutionaliseerd omdat elke wetgever verplicht langs het kiezersvolk moet met constitutioneel-gevoelige wetgeving. Hoe dan ook: er is verwantschap en die billijkt dat wij bij de verkenning van verderop ook kijken naar de Ierse variant van referenderen plus delibereren.

In alle landen waar correctieve referenda voorkomen, zijn de uitslagen daarvan bindend (mits aan eventuele drempels is voldaan). De Nederlandse Wrr was hierin een uitzondering, en het enige geval in de categorie 'adviserende, corrigerende bottom-up referenda' die in het overzichtswerk van Altman (2011, p. 11) nog werd aangeduid als 'theoretisch mogelijk maar komen in de praktijk niet voor'. Morel & Qvortrup (2017, p. 31; vgl. Hollander, 2019) bedrukken dat de wettelijke basis in de praktijk tegelijkertijd niet altijd doorslaggevend is voor hoe een referendumuitslag wordt opgevat en nageleefd. Andere belangrijke invloedsfactoren zijn consensus over het plaatsvinden van het referendum, de omstandigheden van de stemming, de intensiteit van verwerping, het aantal kiezers in het winnende kamp en de opkomst. Formeel adviserende referenda kunnen als bindend worden opgevat en bindende referenda kunnen leiden tot herhaalde pogingen om de uitslag in een later referendum terug te draaien. Dit relativeert de sterke nadruk op het onderscheid bindend/adviserend.

### Correctie door maatschappelijk of institutionele minderheden

Correctieve wetgevingsreferenda zijn altijd *bottom-up referenda* (een omschrijving voor het eerst gebezigd door Papadopoulos, 1995) en kunnen worden geïnitieerd door ofwel een *popular minority* of door een *institutional minority* – dat wil zeggen: door burgers of door een institutionele minderheid die kan bestaan uit een parlementaire minderheid of een minderheid van lokale autoriteiten zoals kantons of regio's (Morel & Qvortrup, 2017, p. 34).<sup>6</sup> *Bottom-up* referenda zijn mogelijk in 34% van de democratische en 16% van de ondemocratische landen wereldwijd.<sup>7</sup> Wanneer we ons toespitsen op correctieve referenda in landen die als democratisch en 'vrij' zijn geclassificeerd blijven er op nationaal niveau 21 voorzieningen over, verdeeld over zo'n 16 landen (zie Tabel 1).<sup>8</sup> In 10 landen wordt een *popular veto* toegestaan, waarbij burgers een wetsvoorstel kunnen aanvechten; in 10 (deels overlappende) gevallen is dat mogelijk middels een *minority veto referendum* geïnitieerd door een institutionele minderheid; en in 1 geval (in Letland) alleen door een combinatie van burgers en parlementariërs. Tabel 1 geeft ook een overzicht van de voorwaarden die aan de referendumvraag en de geldigheid van een gehouden referendum worden gesteld. Ook wordt aangegeven of een referendum kan plaatsvinden over grondwettelijke of reguliere wetsvoorstellen. In diverse landen zijn beide mogelijk, al gelden dan voor grondwettelijke stemmingen hogere geldigheidsdrempels.

6 Bulmer (2011) gaat dieper in op 'minority-veto referendums' en geeft een uitgebreide schets hoe deze werken in Denemarken, Litouwen en in (draft constitution) Schotland.

7 Het gaat daarbij om een optelling van burgerinitiatieven en correctieve referenda. Gebaseerd op data voor 195 onafhankelijke landen zoals geanalyseerd in 2016 door Laurence Morel op basis van de overkoepelende datasets van IDEA, IRI en C2D (zie Morel & Qvortrup, 2017).

8 In de data van Morel & Qvortrup (2017) is de Nederlandse *Wet Raadgevend Referendum* nog meegerekend, maar worden Litouwen (voorziening voor burgers) en Liechtenstein (voorzieningen voor zowel burgers als minderheden) niet meegenomen, waardoor zij op 19 voorzieningen uitkomen, in plaats van 21.

**Tabel 1** Voorzieningen en voorwaarden voor het initiëren van een correctief referendum in democratische landen

Land	Door burgers				Door institutionele minderheid			
	Type wetgeving	Handtekeningen		Drempel	Type wetgeving	Handtekeningen		Drempel
		Percentage of aantal kiezers	Tijd			Aantal regio's of parlementsleden	Tijd	
Costa Rica	Constitutioneel	5%	9 maanden	40% opkomst				
	Regulier			30% opkomst				
Denemarken					Regulier	1/3	3 dagen na aanvaarding	30% uitkomst
Italië	Constitutioneel	500.000 (±1%) <sup>1</sup>	3 maanden	50% opkomst	Constitutioneel	1/5 of 5 regio's <sup>2</sup>	3 maanden	-
	Regulier			geen termijn	-	Regulier	5 regio's	geen termijn
Letland	Regulier	10% (gecombineerd) <sup>3</sup>	2 maanden	50% opkomst	Regulier	1/3 (gecombineerd)	10 dagen	50% opkomst
Liechtenstein	Constitutioneel	1.500 (±9%)	30 dagen	-	Constitutioneel	4 regio's	30 dagen na aanvaarding	-
	Regulier	1.000 (±6%)		-	Regulier	3 regio's		
Litouwen	Constitutioneel	300.000 (±12%)	3 maanden	1/3 uitkomst ...				
	Regulier			1/4 uitkomst ... & 50% opkomst				
Luxemburg	Constitutioneel	25.000 (±10%)	2 maanden	-	Constitutioneel	1/4	15 dagen na aanvaarding	-
Malta	Regulier	10%	geen termijn	50% opkomst				
Oostenrijk					Constitutioneel	1/3 <sup>4</sup>	vóór ondertekening door president	-
Polen					Constitutioneel	1/5	45 dagen na aanvaarding	-
Slovenië	Regulier	40.000 (±2,3%)	35 dagen	20% uitkomst <sup>5</sup>	Constitutioneel	30 leden <sup>6</sup>	onbekend	50% opkomst
Spanje					Constitutioneel	1/10 <sup>12</sup>	15 dagen na aanvaarding	-
Taiwan	Regulier	5%	6 maanden	50% opkomst				
Uruguay	Regulier	25%	12 maanden	-				
Zweden					Constitutioneel	1/3	15 dagen na eerste stemming	uitkomst <sup>7</sup>
Zwitserland	Regulier	50.000 (±0,9%)	100 dagen	-	Regulier	8 kantons	100 dagen	-

1 Tussen haakjes een benadering van het percentage van stemgerechtigden.

2 Er hoeft geen referendum te worden gehouden indien 2/3 van beide parlementaire kamers in de tweede stemming voor de grondwetswijziging heeft gestemd (artikel 138 Italiaanse grondwet).

3 Gecombineerd initiatief van in eerste instantie 1/3 van de parlementsleden van de Saeima binnen 10 dagen en vervolgens ondertekend door 10% van het electoraat binnen twee maanden (artikel 42 Letse grondwet).

4 Van één van beide kamers.

5 Vanaf 2013. Voorheen geen drempel.

6 Dat is exact 1/3 van het parlement van in totaal 90 leden. Gezien de benodigde 2/3 meerderheid om een grondwetswijziging in te voeren zou een referendum feitelijk alleen aan de orde zijn bij een exacte 60-30 verdeling in het parlement (Podolnjak, 2015).

7 Uitkomst drempel van 50% van de opkomst van de parlementaire verkiezingen die op dezelfde dag als het referendum worden gehouden.

### Handtekeningeneisen en geldigheidsdrempels

Er zijn grote verschillen waarneembaar in de benodigde aantallen handtekeningen. De verplichtingen variëren van (ongeveer) 1% van de stemgerechtigden in Italië en Zwitserland tot ongeveer 10% in diverse andere landen en zelfs 25% in Uruguay. Bij die laatste moet worden opgemerkt dat de verzamelperiode ook erg lang is (12 maanden). In Zwitserland mogen handtekeningen sinds 2016 digitaal worden verzameld (via de website *wecollect.ch*). We zien geen duidelijk patroon in de zwaarte van de handtekeningeneisen in relatie tot de zwaarte van de wetgeving die wordt aangevochten (regulier of grondwettelijk). Enkel in Liechtenstein zijn voor een grondwettelijk referendum meer handtekeningen nodig dan voor een regulier referendum.

Ter vergelijking: 300.000 handtekeningen voor een referendum onder de Nederlandse Wrr stond gelijk aan ongeveer 2 à 2,5% van het electoraat en was daarmee in internationaal vergelijkend perspectief relatief laag. Met de door de Staatscommissie voorgestelde handtekeningeneis van 400.000 zou Nederland nog net iets onder de 5%-eis blijven en zich ongeveer net iets onder het buitenlandse gemiddelde positioneren. Daar staat tegenover dat de periode om handtekeningen te verzamelen in het buitenland gemiddeld ook langer is dan de zes weken waar in Nederland van wordt uitgegaan. De periode voor de verzameling van handtekeningen loopt internationaal gezien uiteen van een maand tot 12 maanden en is vaak gerelateerd aan het aantal benodigde handtekeningen. Kleinere landen zoals Liechtenstein en Luxemburg combineren een relatief hoge handtekeningeneis met een relatief korte periode voor de verzameling daarvan, wat kan worden verklaard door de geografische concentratie van kiezers.

In meer dan de helft van de burgergeïnitieerde referenda is er sprake van een geldigheidsdrempel. Daarbij gaat het bijna altijd om een opkomstdrempel, die in vijf gevallen fors is: 50% van het electoraat. Slovenië en Litouwen maken (ook) gebruik van een opkomstdrempel. Referenda op initiatief van institutionele minderheden worden beduidend minder vaak aan een drempel onderworpen (in 4 van de 10 gevallen), waarbij in twee gevallen sprake is van een uitkomstdrempel in de vorm van een uitkomstpercentage: ofwel van het gehele electoraat (Denemarken) ofwel van de kiezers in een specifieke verkiezing (Zweden).

### Onderwerp en initiator van stemming

De meeste landen kennen een grote reikwijdte als het gaat om het type onderwerpen waarover referenda kunnen worden aangevraagd (Morel & Qvortrup, 2017; als enige uitzondering noemen zij Polen). Gangbare uitzonderingen zijn publieke financiën, grondrechten, militaire interventies en internationale verdragen. Het valt op dat referenda over grondwettelijke wetgeving vaker mogelijk zijn op initiatief van institutionele minderheden (in 8 landen) dan op initiatief van burgers (in 5 landen) en dat de verhouding andersom ligt voor reguliere wetgeving (in 10 landen door burgers aan



te vechten; in 5 landen door een institutionele minderheid). In veel gevallen wil men voorkomen dat parlementaire minderheden het referendum aangrijpen om de politieke strijd die ze in het parlement hebben verloren nogmaals kunnen overdoen door burgers erbij te betrekken.

Het Letse model waarin een combinatie van burgers en parlementariërs een correctief referendum kan bewerkstelligen is een uniek voorbeeld van zogeheten *co-initiating procedures* (Taillon, 2017, p. 181) waarbij een formeel samenspel ontstaat tussen directe en gedelegeerde initiëring. In sommige gevallen is initiatief door Senaatsleden ook mogelijk: in Italië voor het aanvechten van reguliere wetgeving en in Oostenrijk, Slovenië en Spanje voor het aanvechten van grondwettelijke wetgeving. Ook bij formeel burgergeïnitieerde referenda moet de rol van politieke en maatschappelijke groeperingen niet worden onderschat. In veel gevallen spelen lobby- en belangengroepen een belangrijke rol in het initiëren van referenda, zoals bijvoorbeeld in Zwitserland. Waar sommigen dit beschouwen als onwenselijke inmenging door georganiseerde en goed-uitgeruste groepen, die bestaande ongelijkheden in macht en invloed versterken (zie bijv. Papadopoulos 2001; Neblo, Esterling, & Lazer 2018), zien anderen juist voordelen voor de legitimiteit en transparantie van besluitvorming wanneer lobbyende belangengroepen zich openbaren in het referendumproces. Zo betoogt el-Wakil dat lobbygroepen die in de representatieve arena veelal achter gesloten deuren lobbyen, nu in de publieke belangstelling komen te staan en hun zaak moeten verdedigen.<sup>9</sup> De uiteindelijke stem ligt bij het volk, dat de lobbygroep kan beoordelen en zonodig kan afrekenen op zijn rol. In Zwitserland is een vercommercialisering van de handtekeningenverzameling bij wet verboden, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Californië, waar professionele handtekeningeninzamelaars worden gerekruteerd en betaald.

### 3. Gebruik van correctieve referenda op nationaal niveau

Volgend op de inventarisatie van voorzieningen voor een correctief referendum bezien we nu het praktisch gebruik van die voorzieningen. In Tabel 2 is per land de frequentie van inzet, ongeldigheid en verwerping opgenomen. In de afgelopen 10 jaar vonden in totaal 52 correctieve referenda plaats, verspreid over vier landen. Het levendigst is de correctieve referendumpraktijk in Zwitserland. Daar werden de afgelopen 10 jaar 52 correctieve referenda georganiseerd. Sinds de introductie in 1874 tot en met de zomer van 2019 waren dat er op federaal niveau in totaal 194.<sup>10</sup> Al met al wordt daar ongeveer 6% van de federale wetgeving aangevochten middels een correctief referendum. Van dat gedeelte draait zo'n 57% daadwerkelijk op een afwijzing uit: 111 van de 194.

<sup>9</sup> el-Wakil, A. (2019). Undue influence or democratically legitimate empowerments? Bottom-up popular vote processes and interest groups. Paper for ECPR General Conference, Wrocław.

<sup>10</sup> Bron: www.c2d.ch

De referendumpraktijk in Zwitserland wordt soms bekritiseerd vanwege de lage opkomst (zelden hoger dan 50%). Daarbij kan een belangrijke kanttekening worden gemaakt: er is in aanzienlijke mate sprake van selectieve participatie. Uit kiezersonderzoek blijkt dat een groep van ongeveer 25 tot 30 procent van het electoraat altijd participeert. Ongeveer 20 procent participeert nooit. De anderen, een groep van ongeveer de helft van het electoraat, neemt soms wel en soms niet deel aan referendumstemmingen (Lindner, 2012). Deze selectieve of *a la carte* opkomst hangt samen met het onderwerp waarover gestemd wordt; men komt opdagen als men er een duidelijke mening over heeft, en anders niet (Blais, 2000). In een recent onderzoek naar de opkomst in het kanton St Gallen over een periode van drie jaar bleek ruim 80 procent van het electoraat geparticipeerd te hebben. De groep selectieve kiezers is bovendien vrijwel geheel representatief voor de Zwitserse bevolking. Enkel voor de variabele leeftijd wijkt de groep iets af van het gehele electoraat: jongeren zijn vaker selectieve kiezers (Demont, 2016).

De Zwitserse casus toont ook aan dat referendumwetgeving onderhevig is aan een proces van evalueren en aanpassen. Zo werden voorzieningen ten aanzien van het bestuurlijk tegenvoorstel in 1987 aangepast om strategische manipulatie tegen te gaan, werd het in 2003 mogelijk voor het parlement om algemene elementen uit een burgerinitiatief over te nemen in wetgeving en werden in de loop der jaren ook diverse andere wijzigingen doorgevoerd (Kriesi & Trechsel, 2008).

In 9 van de 16 landen uit Tabel 2 zijn voorzieningen voor een correctief referendum op initiatief van burgers of institutionele minderheden aanwezig maar nog nooit benut. Daar zijn twee nuancerende kanttekeningen bij te maken. Ten eerste is in deze landen gedurende deze periode vaak wél sprake geweest van een (redelijk) actieve referenduncultuur waarbij stemmingen gingen over burgerinitiatieven (in Uruguay en Taiwan), verplichte referenda (Denemarken) of plebiscieten.<sup>11</sup>

Ten tweede kan de aanwezigheid van een correctief referenduminstrument al effect hebben en door kiezers positief worden gewaardeerd, ook zonder dat zij daar (vaak) gebruik van maken. In dat geval fungeert de mogelijkheid zo'n referendum af te dwingen al als 'stok achter de deur'. In landen als Zwitserland uit zich dat in het feit dat beleidsmakers bij het opstellen van wetgeving reeds meer standpunten betrekken, om het afbreukrisico van een later referendum te verkleinen. Het referendum hangt als een spreekwoordelijk 'zwaard van Damocles' boven het hoofd van bestuurders (Hendriks et al, 2017, p. 115; Kriesi & Trechsel, 2008 p. 58). In Italië heeft de dreiging van een referendum meer dan eens geleid tot compromissen binnen het parlement

<sup>11</sup> Landen waar wel regelmatig correctieve referenda plaatsvonden, zoals Zwitserland en Liechtenstein, kennen trouwens óók verplichte referenda en burgerinitiatieven die bij elkaar genomen vaker voorkomen dan correctieve ('facultatieve' in Zwitsers jargon) wetgevingsreferenda.

**Tabel 2** Correctieve referenda in de praktijk

Land	Gebruik: laatste 10 jaar	Gebruik: totaal aantal	Ongeldig (i.v.m. drempel)	Frequentie van verwerping	Jaartal laatste gebruik	Nationale referendumpraktijk in het algemeen
Costa Rica	0	0	-	-	-	Eén top-down referendum in 2007.
Denemarken	0	4	0	4	1963	Sinds 1916 in totaal 22 referenda waarvan de meeste obligatoir (constitutioneel verplichte correctiemogelijkheid). In 1963 vier stemmingen op initiatief van parlementaire minderheden.
Italië	9	67	28	25	2016	Bijzondere vorm van correctief referendum: het abrogatief referendum (zie box). Daarnaast ook constitutioneel, institutioneel en ad hoc referendum. In totaal 151 sinds 1946.
Letland	0	4	3	1	2007	Ook volksinitiatief mogelijk, meest recente in 2012.
Liechtenstein	7	29	n.v.t.	14	2018	Naaast correctieve wetgevingsreferenda ook verplichte referenda en volksinitiatief.
Litouwen	0	0	-	-	-	
Luxemburg	0	0	-	-	-	Zeven referenda sinds 1919, voornamelijk plebiscieten (top-down)
Malta	0	1	-	0	2015	Correctief referendum in 2015. Zes andere (top-down) referenda sinds 1956.
Oostenrijk	0	0	-	-	-	Zeven referenda sinds 1919, voornamelijk top-down plebiscieten
Polen	0	0	-	-	-	Zestien referenda sinds 1919, voornamelijk top-down plebiscieten op initiatief van president of parlement.
Slovenië	11	15	3	10	2018	Zeven correctieve referenda op initiatief van burgers, acht op initiatief van parlementaire minderheid.
Spanje	0	0	-	-	-	Zes referenda sinds 1946: top-down plebiscieten en verplichte referenda.
Taiwan	0	0	-	-	-	Sinds 2004 twee plebiscieten en 14 burgerinitiatieven.
Uruguay	0	3	n.v.t.	0	2003	In totaal 28 nationale referenda sinds 1917; ook volksinitiatief.
Zweden	0	0	-	-	-	Zes plebiscieten sinds 1922.
Zwitserland	25	194	n.v.t.	111	2019	In totaal 647 referenda, verschillende typen, op nationaal niveau.

die anders niet mogelijk werden geacht. Het verplicht parlementariërs tot onderhandeling en constructieve samenwerking om een referendum over twee extremere opties te voorkomen. Ook met betrekking tot de wetgeving van veel abrogatieve referendumstemmingen die wel plaatsvonden, maar bij de stembus niet tot volledige verwerping van de wet leidden, werden later in het parlement compromissen gevonden (Qvortrup, 2002, pp. 142-143).

### Box 3: Het abrogatief referendum – een bijzonder correctief referendum

Het *abrogatief* referendum is een bijzondere variant waarmee niet alleen recent aangenomen wetgeving kan worden aangevochten maar ook *oudere wetgeving*. Het wordt al decennia actief gebruikt in Italië. Tot en met 2018 hebben in Italië 67 abrogatieve referenda plaatsgevonden, waarvan 58% de opkomstdrempel van 50% haalde (Trabucco, 2019).

Ook Malta kent voorzieningen voor een abrogatief referendum (deel V van de Maltese Referenda Act). De initiërende commissie in Malta bestaat uit minimaal 5 en maximaal 10 stemgerechtigde burgers, die als eerste het voorstel tot volledige of gedeeltelijke verwerping van een wetsvoorstel ondertekenen. In Malta vond in 2015 het eerste abrogatieve referendum plaats over het intrekken van de wetgeving die de lentejacht op vogels mogelijk maakte. De opkomstdrempel van 50% werd met 75% ruimschoots gehaald en een nipte meerderheid (50.44%) stemde voor het voortbestaan van de wet.

In Italië zijn belangrijke onderwerpen zoals het staatsbudget, belastingen, internationale verdragen en amnestieregelingen uitgesloten van het bindend abrogatief referendum (artikel 75 van de Italiaanse constitutie). De beschrijving van de uitsluitingsgronden is tamelijk vaag en het constitutioneel hof heeft grote autonomie in het nemen van besluiten omtrent de toelaatbaarheid. Met name door de controversiële uitspraak 16/1978 eigende het hof zich grote discretionaire bevoegdheid toe (De Visser, 2013; Kaufmann & Waters, 2004). Ongeveer de helft van de referendumaanvragen wordt geblokkeerd door het hof.

Zowel in Italië als Malta mag het abrogatieve referendum ook worden ingezet om een wet *gedeeltelijk* te verwerpen. In de aanvraag kan worden beschreven op welk gedeelte of welke gedeelten van een wet het voorstel tot verwerping betrekking heeft. Daardoor heeft het abrogatief referendum niet alleen een veto-functie, maar ook aan agendavormende én amenderende functie. Hoewel correctief opgezet is het instrument in de praktijk tot op zekere hoogte ook avancerend van aard (Gallagher & Uleri, 1996, pp. 109-110). Het instrument wordt ook wel *'quasi-propositieve'* genoemd. Doordat het kan worden ingezet op alle bestaande wetgeving én gedeeltelijke verwerping toelaat, compenseert het abrogatief referendum enigszins voor het gebrek aan een burgerinitiatief in Italië. Tegelijkertijd zijn initiatieven beperkt tot beleid waarover reeds wetgeving bestaat en zijn diverse onderwerpen uitgesloten (Donovan, 1995; Erne, 2004).

#### 4. Excursie: subnationale correctieve referenda

Naast kennis over correctieve referendumvoorzieningen op nationaal niveau is inspiratie te putten uit voorzieningen op lagere bestuursniveaus, vooral die welke qua schaal en inrichting relevant en interessant zijn voor Nederland. We beperken ons in deze excursie tot het ontwerp van correctieve referenda op subnationaal niveau; detaillering van het feitelijk gebruik valt buiten de opzet van dit onderzoek.

##### Europa subnationaal

In Europa is het in verschillende landen mogelijk om op regionaal of lokaal niveau een beslissing aan te vechten via een correctief referendum: in verschillende Italiaanse regio's, Zwitserse kantons en Duitse deelstaten en in Liechtenstein, Bulgarije, Oostenrijk en Polen. De voorwaarden voor zulke referenda staan vermeld in Tabel 3. Op lokaal niveau is vaak sprake van meer uitzonderingen qua onderwerpen en is er bovendien meer variatie in bindende en adviserende varianten dan op nationaal niveau. Bulgarije kent een bijzondere constructie waarbij de uitslag bindend kán zijn afhankelijk van het aantal kiesgerechtigden dat het referendum ondersteunt. Hieronder lichten we enkele lokale praktijken in verschillende landen uit.

##### Duitsland subnationaal

Duitsland kent op nationaal niveau twee weinig gebruikte voorzieningen voor verplichte referenda: voor het geval een nieuwe grondwet zou worden voorgesteld of bij herordening van deelstaatsgrenzen. Er bestaan verder geen voorzieningen voor top-down of bottom-up referenda (en dus ook niet voor correctieve referenda) op Bonds niveau, al geeft 87 procent van de Duitse bevolking aan dat wel te willen.<sup>12</sup> Subnationaal is de situatie anders. Alle deelstaten en gemeenten hebben referendumwet- en regelgeving ingevoerd voor verschillende soorten referenda en burgerinitiatieven, de meeste in de jaren 90 van de vorige eeuw. Subnationale referenda zijn altijd bindend. In verschillende deelstaten worden de voorzieningen actief benut. Correctieve referenda vinden we op deelstatelijk niveau alleen in Hamburg en Bremen. De roep hierom is ook beperkt omdat in de Duitse deelstaten ruime voorzieningen voor bottom-up 'Volksbegehren' zijn gerealiseerd. Die stellen burgers die het met overheidsbeleid en -regelgeving niet eens zijn in staat om met een eigen alternatief te komen. Bij burgerinitiatieven op deelstatelijk niveau wordt vaak de eis gesteld dat initiatiefnemers ook een plan bijvoegen voor de financiering van het voorstel. Een uitzondering daarop zijn de *referendum-minded* deelstaten Beieren, Hamburg en Berlijn (Geissel, 2016).

In verschillende bronnen worden verschillende metingen gebruikt (zoals initiële aanvragen, definitieve aanvragen of daadwerkelijk gehouden referenda) om de frequentie

<sup>12</sup> Umfrage des Meinungsforschungsinstitut TNS Emnid im Auftrag von FOCUS. (17 november 2013). FOCUS. Opgevraagd via [http://www.focus.de/politik/deutschland/das-volk-ruft-nach-mehr-demokratie-deutliche-mehrheit-fuer-volksentscheide-auf-bundesebene-\\_aid\\_1160857.html](http://www.focus.de/politik/deutschland/das-volk-ruft-nach-mehr-demokratie-deutliche-mehrheit-fuer-volksentscheide-auf-bundesebene-_aid_1160857.html)

Tabel 3 Subnationale voorzieningen in Europa

Land	Handtekeningen	Drempel	Uitslag
Bulgarije	25% stemgerechtigden	Opkomstdrempel: minimaal gelijk aan opkomst bij vorige gemeenteraadsverkiezingen	Bindend indien geïnitieerd door >50% kiesgerechtigden
Duitsland	5-15% (gemiddeld 10%)	Meestal uitkomstdrempel van 25% van kiesgerechtigden	Bindend
Italië	Verschillend per regio/gemeente	Opkomstdrempel van 50%	Adviserend
Liechtenstein	1/6e stemgerechtigden	Opkomstdrempel: 1/6e	Bindend
Nederland	Variërend	Variërend	Adviserend
Oostenrijk	50,000 <sup>1</sup>		Bindend
Polen	10%	30% opkomst	Bindend
Zwitserland	2.5- 20% <sup>2</sup>		Bindend

1. Of door tenminste 80 gemeenten in de staat Lower Austria (tijdslimiet 6 weken), tenminste 10 gemeenten in Vorarlberg (tijdslimiet 8 weken), 40 gemeenten in Tyrol (tijdslimiet 6 weken) of 1/3 van parlementsleden in Salzburg.
2. In veel gevallen een laag, absoluut aantal

Gebaseerd op inventarisaties van Morel & Qvortrup (2017) en Schiller (2017), die zich vooral richten op landen met geïnstitutionaliseerde wetgeving op nationaal niveau voor subnationale referenda. Aangevuld met Nederland (voor meer informatie zie Van der Krieken, 2019). Er bestaan mogelijk meer landen waar lokale referenda op gemeentelijk niveau zijn geregeld.

van de subnationale bottom-up referenda in Duitsland aan te geven.<sup>13</sup> Op deelstatelijk niveau waren er tot voor kort ongeveer 300 initiële aanvragen voor (verschillende typen) referenda, waarvan 90 definitieve aanvragen en ongeveer 50 gehouden referenda waarvan 20 op initiatief van burgers (Geissel, 2016). Op lokaal niveau is Duitsland een van de koplopers in Europa in referendumentree, al zijn er aanzienlijke verschillen tussen gemeenten onderling (Walter-Rogg, 2008).

Voor burgerinitiatieven van onderop worden twee verschillende modellen gebruikt en in sommige gevallen een hybride variant waarin beide modellen mogelijk zijn. In Box 4 gaan we hier dieper op in omdat deze modellen voor de Nederlandse discussie over correctieve referenda potentieel interessant zijn.

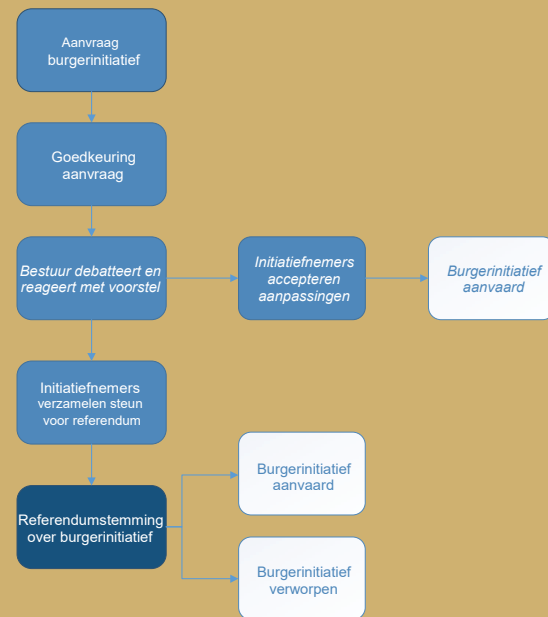
##### Box 4: Het tweeledige en het drieledige model voor bottom-up volksstemmingen in Duitsland

Er zijn in Duitsland twee typen referendumprocessen voor burgerinitiatieven: een tweeledig en een drieledig referendumproces (zie o.a. Kampwirth, 2004). Vanwege de toepasbaarheid – in iets aangepaste vorm – op correctieve referenda bespreken we de verschillen. In beide gevallen is er sprake van een eerste fase – vergelijkbaar met het inleidend verzoek in Nederlandse termen – waarbij burgers

<sup>13</sup> Ingewikkeld hierbij is bovendien dat in Duitse tellingen alle 'Volksbegehren' van onderop tezamen worden geteld.

met een relatief laag aantal handtekeningen een initiatief kunnen aandragen bij beleidsmakers (een *Volksbegehren*). De competente autoriteit – in principe ministerie, regering of parlement van de deelstaat, en als 'laatste redmiddel' het (deelstatelijk) constitutioneel hof – controleert vervolgens de toelaatbaarheid van het *Volksbegehren*.

Onder het *tweeledige* model kunnen de initiatiefnemers in geval van toelating overgaan tot het verzamelen van een hoger aantal handtekeningen om een referendum in gang te zetten. Onder het *drieledige* model debatteert het deelstatelijke parlement eerst over het voorstel om het vervolgens beargumenteerd aan te nemen of te verwerpen. In geval van verwerping kunnen de initiatiefnemers ervoor kiezen om alsnog het hogere aantal handtekeningen te verzamelen voor een referendum over het initiatief (zie Figuur 1). De inhoud van het initiatief mag daartoe nog worden aangepast aan de hand van de ontvangen argumentatie van politici en beleidsmakers. Onder het tweeledige proces debatteert het deelstatelijke parlement pas na het indienen van het definitieve referendumverzoek over het voorstel.



**Figuur 1** Drieledig model voor bottom-up initiatief (bij het tweeledig model vervallen de schuingedrukte stappen)

Onder beide procedures kunnen beleidsmakers vervolgens ook weer een tegenvoorstel tegen het burgervoorstel inbrengen (Rohner, 2011). Het drieledige proces zorgt voor meer en vroegtijdiger samenspel tussen burgers en beleidsmakers. Het versterkt de deliberatieve component en biedt het een tegenwicht tegen binaire stemmingen waar burgers enkel 'nee' tegen een bestaand wetsvoorstel mogen zeggen. Kiezers hebben altijd het laatste woord in de derde stap van het proces: de bindende referendumstemming.

### Zwitserland subnationaal

In Zwitserland zijn nationale voorzieningen voor volksinitiatieven, verplichte en correctieve referenda aangevuld met gelijksoortige voorzieningen op kantonnaal en gemeentelijk niveau. De voorwaarden verschillen per locatie. Correctieve ('*fakultatieve*') referenda hebben doorgaans relatief lage handtekeningeneisen. Zoals in andere landen en regio's is het standaardformat voor een correctief referendum een stemming voor of tegen een recent wetsvoorstel. Een bijzondere uitzondering daarop is te vinden in Bern (zie Box 5). Op subnationaal niveau werden in de afgelopen 10 jaar (1 oktober 2009-2019) 163 correctieve referenda gehouden. Dat resulteerde in 100 gevallen in een verwerping van de aangevochten wetgeving.<sup>14</sup>

#### Box 5: 'Referendum mit Volksvorschlag' – voorbij de strikt binaire logica

In het kanton Bern is een bijzondere variant van het correctief referendum in gebruik: het *Referendum mit Volksvorschlag*. Ook het kanton Nidwalden kent voorzieningen voor deze referendumvorm.<sup>15</sup> In aanvulling op het aanvechten van een nieuw wetsvoorstel kunnen initiatiefnemers daarbij ook een eigen tegenvoorstel doen (feitelijk een omgekeerde variant van het ook op nationaal niveau veelvuldig toegepaste bestuurlijke tegenvoorstel op een burgerinitiatief<sup>16</sup>). Artikel 63 van de grondwet van het kanton Bern stelt dat kiesgerechtigde burgers een tegenvoorstel mogen doen tegen een voorstel van de *Grosser Rat*. Indien het tegenvoorstel binnen drie maanden door 10.000 kiesgerechtigden is ondertekend, komt het op het stembiljet. Een burgerlijk tegenvoorstel is niet mogelijk bij verplichte referenda

<sup>14</sup> Bron: [www.c2d.ch](http://www.c2d.ch)

<sup>15</sup> Zürich had ook enige tijd vergelijkbare voorzieningen.

<sup>16</sup> In Zwitserland alsook in Liechtenstein, Uruguay, Slovenië en alle Duitse deelstaten mogen bestuurders reageren op een burgerinitiatief – waarin burgers nieuwe wetgeving voorstellen – met een tegenvoorstel. Beiden voorstellen worden vervolgens gelijktijdig op het stembiljet aangeboden. Het is – sinds een wetswijziging in 1987 – in Zwitserland toegestaan om voor de goedkeuring van meerdere voorstellen te stemmen, bekend als *Doppeltes Ja* (Bochsler, 2010). Sinds die tijd is dan ook de Stichfrage op het stembiljet opgenomen om te beslissen over het winnende voorstel indien beide een meerderheid aan voorstemmen behaalt. Voor die tijd trokken veel initiatiefnemers hun voorstel om strategische redenen in indien het bestuur een tegenvoorstel indiende, omdat de kans op succes voor een vorm van beleidswijziging aanzienlijk af zou nemen wanneer kiezers zich over beide opties zouden spreiden.

of wanneer de *Grosser Rat* zelf een tweede voorstel voorlegt (een 'Eventuelantrag', Baumgartner & Bundi, 2017).<sup>17</sup>

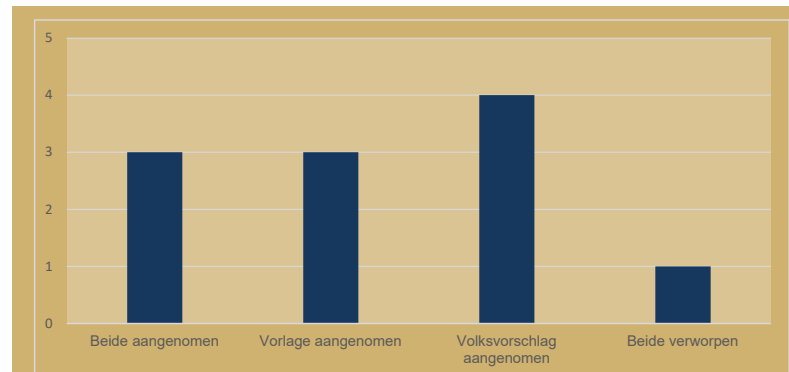
Tijdens de stemming kunnen inwoners hun voorkeur over drie stellingen kenbaar maken: het wetsvoorstel (versus de status quo), het burgerlijk tegenvoorstel (versus de status quo) en hun relatieve voorkeur voor het wetsvoorstel of het tegenvoorstel. Als een van beide voorstellen de status quo verslaat, wint het de stemming. In gevallen dat beide de status quo verslaan, biedt de laatste vraag de doorslag. Het is toegestaan om met meerdere voorstellen in te stemmen (de *Doppeltes Ja* mogelijkheid). Het tegenvoorstel maakt een nieuwe dynamiek mogelijk tussen representatieve en directe democratie en kan compromisvorming aanmoedigen. Tegelijk wordt de strikt binaire logica (het aangevochten besluit overeind houden óf verwerpen) doorbroken en bijgesteld.

Het is wettelijk mogelijk dat meerdere burgerlijke tegenvoorstellen worden ingediend en aan de handtekeningeneis voldoen, waardoor er vier of zelfs meer opties op het stembiljet komen.<sup>18</sup> In nadere wetgeving is de procedure vastgelegd voor stemmen over meer dan één burgerlijk tegenvoorstel. De *Stichfrage* is daarbij geen binaire vraagstelling maar biedt kiezers de mogelijkheid om hun voorkeuren voor de verschillende voorstellen te rangschikken. Tot op heden is het niet voorgekomen dat er meerdere burgervoorstellen zijn ingediend.

In Bern hebben in totaal 11 stemmingen plaatsgevonden over een bestuurlijk voorstel en een burgerlijk tegenvoorstel (zie Figuur 2.). Drie keer won het voorstel van de *Grosser Rat*, vier keer werd alleen het burgervoorstel door een meerderheid geaccepteerd. In drie gevallen accepteerden kiezers in meerderheid beide voorstellen en bepaalde de *Stichfrage* het winnende voorstel, wat in alle drie de gevallen het burgervoorstel was. Opvallend daarbij is dat in twee gevallen het percentage stemmen voor het bestuurlijk voorstel hoger was dan voor het burgervoorstel. Het verschil kan worden verklaard doordat kiezers die beide of juist geen van beide voorstellen goedkeurden ook in de *Stichfrage* mee kunnen stemmen en daarbij duidelijk in meerderheid de voorkeur gaven aan het burgervoorstel. Bij de meest recente stemming in 2019 kwam het voor het eerst voor dat geen van beide voorstellen een meerderheid van kiezers achter zich wist te scharen.

<sup>17</sup> De laatste uitsluiting is grondwettelijk vastgelegd in artikel 93 en wordt soms door het kantonnaal bestuur strategisch aangegrepen om een mogelijk burgervoorstel te dwarsbomen. Over deze manipulatie en mogelijk wenselijke wetswijziging is momenteel discussie gaande (persoonlijke communicatie D. Bochler).

<sup>18</sup> Of door tenminste 80 gemeenten in de staat Lower Austria (tijdslimiet 6 weken), tenminste 10 gemeenten in Vorarlberg (tijdslimiet 8 weken), 40 gemeenten in Tyrol (tijdslimiet 6 weken) of 1/3 van parlementsleden in Salzburg.



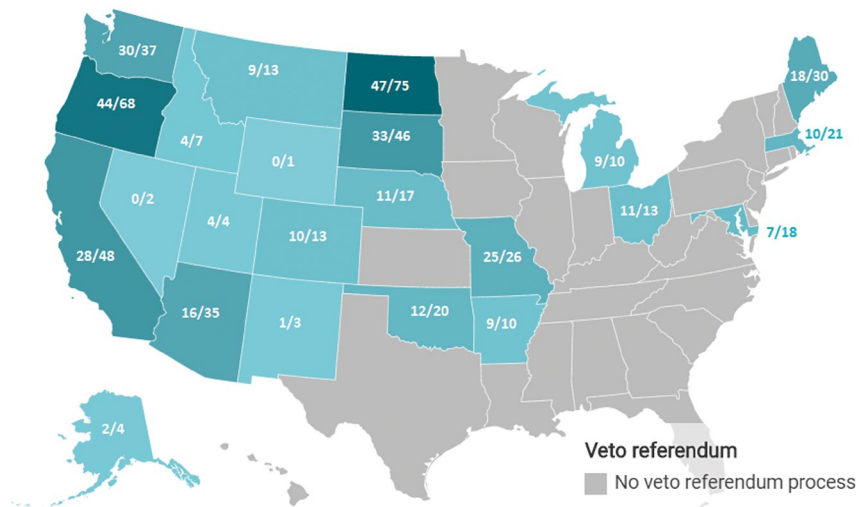
**Figuur 2** Stemmingen over bestuurlijk voorstel en burgerlijk tegenvoorstel in Bern

### Verenigde Staten subnationaal

Hoewel de VS op federaal niveau geen referenda kent is op subnationaal niveau een zeer levendige referendumcultuur ontstaan, met een breed arsenaal aan referendumsvormen. In de VS is het in 23 staten mogelijk om een correctief ('veto') referendum aan te vragen (zie Figuur 3). Vooral in North Dakota en Oregon wordt het instrument actief benut, gevolgd door California en South Dakota. Tussen 1906 en 2018 werden, op een totaal van 521 correctieve referenda, 340 wetsvoorstellen verworpen: een verwerpingskans van 65.3%. In Oregon resulteerden 7 van den 10 meest recente stemmingen in een verwerping van de wetgeving. In Californië was dat drie keer het geval.

Californië is een van de Amerikaanse staten met een zeer levendige referendumcultuur. Naast het correctieve ('veto') referendum kent het ook het burgerinitiatief voor reguliere wetgeving en het burgerinitiatief voor constitutionele amendementen. De bevolkingsomvang van de staat en de politieke significantie maken het tot een veelvuldig bestudeerde regio (Hendriks et al., 2017). Het veto referendum is in totaal 48 keer gebruikt, waarvan 14 keer in de afgelopen 40 jaar. Een verzoek tot een correctief referendum moet binnen 90 dagen na aanvaarding van een wetsvoorstel worden ingediend door tenminste 5% van het aantal kiezers in de laatste gouverneursverkiezingen (Constitution of California, Article II, Section 9). Geldende uitzonderingen zijn noodwetgeving en wetgeving over het uitschrijven van verkiezingen, belastingheffingen of kredieten voor lopende staatsuitgaven. Het referendum heeft directe gevolgen: een geldige aanvraag leidt zonder tussenkomst van de wetgever tot een volksstemming (Hendriks et al., 2017). Initiatief en referendum zijn in Californië nauw met de majoritaire representatieve democratie verweven, al is er geen sprake van verdrukking van die laatste (Marxer & Pallinger, 2009).





**Figuur 3** Aantallen verwerpingen en gehouden correctieve referenda per staat (aangepast naar afbeelding van Ballotpedia.org, cut-off point augustus 2019).

## 5. Enter: deliberatieve democratie

Als besluitvormingsmiddel is het correctieve referendum aan een aantal beperkingen onderhevig (zie Hoofdstuk 1, Box 1). In de wetenschappelijke literatuur is dan ook steeds meer interesse voor de combinatie van een referendum met vormen van *deliberatie*: een type publieke discussie die burgers in staat stelt om een geïnformeerde keuze te maken tussen verschillende alternatieven (Cohen, 2003; Fishkin, 1991). Over de kenmerken waaraan een dergelijke discussie zou moeten voldoen, bestaan verschillende ideeën. Volgens meer orthodoxe interpretaties kan van deliberatie pas sprake zijn als een discussie open en respectvol verloopt, er veel verschillende standpunten aan bod komen en deelnemers nagenoeg volledig geïnformeerd zijn (Burkhalter et al., 2002). Dit komt in de praktijk zelden voor. Meer pragmatische definities spreken daarom ook al van deliberatie als een grondige discussie niet alle deze strenge voorwaarden voldoet; het feit *dat* er discussie plaatsvindt, is voor deze definities het belangrijkste criterium – vooral als de discussie verder gaat dan het uitwisselen van reeds bekende standpunten (zie Dryzek & Braithwaite, 2000; Chappel, 2012).

In de praktijk komt deliberatie in twee gedaanten voor. Soms is het een min of meer vast onderdeel van het publieke besluitvormingsproces. Binnen dat proces wordt dan ruimte gecreëerd om het op een open en geïnformeerde manier te hebben over voorliggende onderwerpen of vraagstukken (zie Gastil & Weiser, 2006; Owen & Smith,

2015). Deze meer georganiseerde vormen van deliberatie zijn er in verschillende soorten en maten. De meest uitgebreide en geprotocolleerde variant is wellicht het *deliberatieve minipubliek*. Tijdens een dergelijk minipubliek gaat een groep willekeurige gekozen burgers in discussie over beleidsvraagstukken. Deelnemers krijgen toegang tot aanvullende informatie en worden tijdens een aantal bijeenkomsten actief aangeemoedigd om zich te verdiepen in verschillende standpunten. Het doel is doorgaans consensus (Smith, 2009; Grönlund et al., 2014). Parlementaire debatten, persconferenties en onderwijsprogramma's kunnen als meer bescheiden varianten worden beschouwd (c.f. Bächtiger et al., 2005; Owens, 2000).

Deliberatie komt echter ook in minder georganiseerde vorm voor. Het verschil zit daarbij niet zozeer in de precieze manier waarop er gedeliberated wordt, als wel in de vraag of de deliberatie gepland of voorgeprogrammeerd is. Deliberatie kan zich namelijk ook min of meer organisch ontwikkelen, zonder dat het van tevoren is ontworpen (zie Kim & Kim, 2008; Eveland, 2015). Het organische of spontane karakter van deze deliberatievormen maakt overigens wel dat deze vormen minder 'handboekstatus' genieten. Minder voorgeprogrammeerde en meer spontane vormen van deliberatie voegen zich dikwijls in het brede publieke debat, al dan niet aangejaagd door verkiezingscampagnes, televisiedebatten en polemiek in de media (c.f. Quinlan et al., 2015; Elkink et al., 2017).

Zowel meer als minder georganiseerde vormen van deliberatie kunnen zich voordoen rondom een bindend correctief referendum. Bij de meer geplande vormen kan gedacht worden aan een minipubliek, maar ook aan geprogrammeerde uitzendingen in de zendtijd voor politieke partijen, min of meer reguliere televisiedebatten tussen politieke leiders, of een tevoren opgezette overheids campagne met geschakeerde informatie over het voorliggende vraagstuk. Voor de meer organische bijdragen aan deliberatie kan worden gedacht aan campagne-activiteiten van maatschappelijke organisaties, essays en opiniestukken in kranten, of andere bijdragen bedoeld om de brede maatschappelijke discussie te bevorderen.

### *Deliberatie in de referendumpraktijk*

Om een beeld te schetsen van de verschillende manieren waarop een bindend correctief referendum met deliberatie kan worden gecombineerd, ligt het voor de hand om ons licht op te steken in democratische staten die ruimere ervaring met bindend correctieve referenda hebben opgedaan dan Nederland. Tabel 2 geeft aan dat vier landen dan in aanmerking komen: Zwitserland, Italië, Slovenië en Liechtenstein. De laatste laten we hier buiten beschouwing vanwege de institutionele overlappings met Zwitserland gecombineerd met uitzonderlijke kleinschaligheid (39.000 inwoners). Inventarisatie van de referendumpraktijk in de andere drie landen – Slovenië, Italië en Zwitserland – leert dat bij vrijwel alle correctieve referenda sprake is van deliberatie. Hoewel de kwaliteit sterk verschilt, zijn de meeste referenda voorwerp van levendige



maatschappelijke discussie; slechts bij enkele referenda blijft die discussie bij een uitwisseling van reeds bekende standpunten. Vooropgezette deliberatiemodellen zijn echter schaars. Voor zover er in het referendumsproces ruimte wordt gecreëerd voor een open en geïnformeerde discussie, wordt deze ruimte in de meeste gevallen ingevuld door reguliere politieke actoren als het parlement, de media en de politieke partijen. Bij de referenda waar sprake is van een levendige maatschappelijke discussie, komt die vooral door betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld tot stand. De bijdrage van de overheid lijkt hierbij beperkt tot faciliterende wet- en regelgeving, vooral ten aanzien van verslaggeving in de media en de wijze waarop campagnes gefinancierd worden.

### **Slovenië: deliberatie bij correctieve referenda**

Slovenië is in meerdere opzichten een interessante casus. Tot 2013 konden burgers of parlementaire minderheden over vrijwel ieder onderwerp een correctief referendum aanvragen; de aandacht voor geduldige deliberatie was daarbij niet groot. Correctieve referenda werden in de praktijk uitsluitend aangevraagd door parlementaire minderheden en werden hoofzakelijk gebruikt om extraparlamentair oppositie te voeren (zie Polodnjak, 2015). Hoewel het aantal referendabele onderwerpen na een hervorming in 2013 aanzienlijk werd ingeperkt, is het referendum in veel opzichten nog steeds een verlengstuk van de parlementaire arena (zie Zajc, 2016). Discussies over referendumonderwerpen worden overwegend langs bestaande politieke scheidslijnen gevoerd (Krasovec, 2015). Dat de meeste referenda maatschappelijk wel degelijk 'leven' (Zuber & Kaucic, 2019), laat onverlet dat de mate van deliberatie beperkt blijft.

Georganiseerde vormen van deliberatie komen in Slovenië vooral in de context van het reguliere politieke bedrijf voor. De meeste referenda zijn onderwerp van intensief parlementair debat (zie Kambic, 2016), waardoor het niet ondenkbaar is dat de verschillende argumenten voor en tegen op deze manier een weg naar het bredere publiek vinden. Ook de media spelen hierin een belangrijke rol. Mede dankzij mediawetgeving die *offline* media verplicht tot gebalanceerde berichtgeving (Reidy & Suiter, 2015), kunnen de meeste kiezers zich langs deze weg gevarieerd informeren over verschillende standpunten (Zuber & Kaucic, 2019).

### **Box 6: mediawetgeving in Slovenië**

De Mass Media Act (Sloveens: *Zakon o avdiovizualnih medijskih storitvah*) verplicht alle media die staatssteun ontvangen tot “*regular, objective, and balanced representations of the political activities and positions of various organizations and individuals, especially the political coalition and opposition*”.<sup>19</sup> Daarmee heeft de bepaling betrekking op zowel een aantal gedrukte media, enkele nationale radio- en televisiezenders als een klein aantal lokale radio- en televisiezenders. Een commissie van experts ziet toe op de naleving van deze bepaling en kan de regering bij ernstige overschrijdingen adviseren om staatssteun te beëindigen.

Over de effectiviteit van de wet bestaat enige discussie. Hoewel het Sloveense medialandschap over het algemeen als pluriform wordt gezien,<sup>20</sup> is het maar de vraag in hoeverre dit aan de genoemde wetgeving kan worden toegeschreven. De wet is namelijk uitsluitend van toepassing op publieke omroepen die, hoewel belangrijk, maar ongeveer 44% van het medialandschap vertegenwoordigen (Peruško & Popovic, 2008). Ook zou de wet door sommige regeringen sterk eenzijdig zijn gehandhaafd (Lazar, 2015). Tot slot zijn er stemmen die beweren dat gebalanceerde berichtgeving in Slovenië toch vooral het product is van relatief strenge wetgeving met betrekking tot laster. Deze wetgeving geeft ieder individu het recht om van laster verdachte media via de rechter tot rectificatie te dwingen. Politici ter linker- en rechterzijde van het politieke spectrum maken hier gretig gebruik van, waardoor de meeste media inmiddels enige mate van zelfcensuur zouden toepassen (Istenič, 2012).

Vrijwel alle kwalitatief hoogwaardige deliberatie bij correctieve referenda in Slovenië komt min of meer organisch of spontaan tot stand – vrijwel uitsluitend door ad hoc activiteiten van het maatschappelijk middenveld. Bij een referendum over het homohuwelijk in 2015 speelden verschillende NGO's, waaronder de verschillende kerken, een actieve rol in de referendumcampagne.<sup>21</sup> Hierdoor ontvouwde zich een intensieve en vaak inhoudelijke maatschappelijke discussie die onder meer uitdrukking vond in door het maatschappelijk middenveld georganiseerde debatten (Krasovec, 2015). Deze actieve betrokkenheid van maatschappelijke organisaties kan voor een deel worden toegeschreven aan de relatief strikte wetgeving rondom campagnefinanciering, die donaties van bedrijven en andere gevestigde belangen bemoeilijkt (Reidy & Suiter, 2015). Tot slot moet ook de invloed van *online* media niet worden onderschat; mede omdat deze media niet onder de eerder genoemde mediawetgeving vallen, vindt een toenemende mate van deliberatie hier plaats (zie Kambic, 2016).

<sup>19</sup> The Mass Media Act (ZMed). (2006). *RTV Slovenia*. Opgevraagd via <https://www.rtvlo.si>

<sup>20</sup> Freedom of the Press 2015: Slovenia. (2015). *Freedom House*. Opgevraagd via <https://freedomhouse.org>

<sup>21</sup> Novak, M. (2015, 20 december). Slovenia rejects same-sex marriages in a referendum. *Reuters*. Opgevraagd via <https://www.reuters.com/article/us-slovenia-rights/slovenia-rejects-same-sex-marriages-in-a-referendum-idUSKBN0U30BS20151220>

### Italië: deliberatie bij correctieve referenda

De kwaliteit van deliberatie bij het Italiaanse correctieve referendum – de *abrogativo*, zie Box 3 – wisselt sterk. Bij de meeste is niet of nauwelijks sprake van debat, maatschappelijk of anderszins (Uleri, 2002). De technische aard van veel abrogatieve referenda, in combinatie met het feit dat met name overheden er door de hoge opkomstdrempel sterk bij gebaat zijn om aandacht voor het referendum tot een minimum te beperken (Altman, 2011), maakt dat deliberatie bij de meeste referenda niet of nauwelijks van de grond komt. Er zijn echter belangrijke uitzonderingen. Een referendum over een aantal verschillende onderwerpen in 2011 werd gekenmerkt door een intensief maatschappelijk debat dat met name in de haarvaten van de samenleving werd gevoerd (Guerrini & Romano, 2012). Zo boden bedrijven in verschillende delen van het land kortingen aan inwoners die konden bewijzen gestemd te hebben.<sup>22</sup> Het is echter van belang om te benadrukken dat dit uitzonderingen zijn; bij het gros van de correctieve referenda in Italië is er sprake van een zeer beperkte mate van deliberatie.

Ook in Italië zijn georganiseerde vormen van deliberatie schaars. Mede door de hoge opkomstdrempel hebben overheden een belangrijke reden om niet of nauwelijks aandacht aan het referendum te besteden (zie Hanafin, 2013). Voor zover zij dat wel doen, is dit dikwijls in de vorm van een non-campagne waarbij kiezers actief worden opgeroepen niet te gaan stemmen (Carrano & Monasterolo 2016). Als er wel actief campagne wordt gevoerd, spelen reguliere politieke actoren en kanalen hierin een grote rol. Mede doordat campagnefinancieringswetgeving politieke partijen in staat stelt om de kosten voor referendumcampagnes vergoed te krijgen (Reidy & Suiter, 2015) zijn zij belangrijke spelers. Dit laatste geldt ook voor de *offline* media; zodra de opkomstdrempel in zicht komt, worden de verschillende standpunten over het algemeen breed uitgemeten (Uleri, 1985).

Het gros van de deliberatie komt organisch tot stand. Net als in Slovenië lijkt ook hier de betrokkenheid van het maatschappelijke middenveld cruciaal. Bij de campagne van het eerdergenoemde referendum in 2011 waren maatschappelijke organisaties, samen met een aantal lokale overheden, de belangrijkste aanjagers van het maatschappelijke debat (Chiamonte & D'Alimonte, 2012; Muehlebach, 2017). Opvallend is dat enkele campagnes kiezers niet probeerden aan te zetten tot een bepaalde stellingname, voor of tegen, maar zich expliciet tot doel stelden om kiezers een geïnformeerde afweging te laten maken (zie Romano et al. 2015). Dit deden zij bijvoorbeeld door kiezers ongeacht hun politieke voorkeur op te roepen om te gaan stemmen.<sup>23</sup> Deze actieve rol van het maatschappelijk middenveld werd mede mogelijk gemaakt

22 Italians vote on nuclear power and Berlusconi's immunity. (2011, 12 juni). *France24*. Opgevraagd via <https://www.france24.com/en/20110612-italy-vote-nuclear-power-berlusconi-immunity-referendum-wa-ter-privatisation>

23 Berlusconi admits defeat as Italians reject nuclear power. (2011, 13 juni). *France24*. Opgevraagd via <https://www.france24.com/en/20110613-italy-berlusconi-admits-defeat-in-referendums-immunity-nuclear-power>

door het feit dat ook maatschappelijke organisaties een deel van de kosten voor een referendumcampagne vergoed kunnen krijgen (Reidy & Suiter, 2015). Tot slot moet ook de rol van *online* media niet worden onderschat. Bij een aantal referenda, met name de meer recente, speelde een groot deel van de maatschappelijke discussie zich hier af.<sup>24</sup>

### Box 7: wetgeving omtrent campagnefinanciering in Italië

Wet 157/1999 geeft het organiserend comité van een referendum in Italië recht op een eenmalige vergoeding van €500.000 voor ieder *abrogativo* of constitutioneel referendum dat voldoende handtekeningen krijgt om aan de bevolking te worden voorgelegd. Daarnaast stelt de wet organisaties die lid zijn van het 'bevorderende comité' een vergoeding van €1 per lid in het vooruitzicht voor gemaakte campagnekosten. Voor beide posten geldt dat er jaarlijks maximaal €2.582.285 kan worden uitgekeerd.<sup>25</sup> Mits zij lid zijn van een organiserend of bevorderend comité, kunnen zowel politieke partijen als maatschappelijke organisaties een beroep doen op de wet.

Voor politieke partijen bestaan daarnaast nog meer indirecte vormen van financiering. Wet 28/2000 geeft alle partijen die ten minste één zetel in het Italiaanse parlement het recht op gratis zendtijd, lagere tarieven voor campagnepost, gratis campagneborden, gratis gebruik van publieke vergaderruimtes en bepaalde belastingvoordelen bij alle verkiezingen – inclusief referendums; dit moet de pluriformiteit van het deliberatief proces bevorderen. Italië kent geen beperkingen ten aanzien van het maximale aantal toegestane donaties, waardoor partijen ook langs deze weg aanvullende financiering kunnen verwerven voor campagneactiviteiten.<sup>26</sup> In de VS zijn de beperkingen voor campagnedonaties ook gering, maar is het partijpolitieke landschap minder versnipperd en pluriform dan in Italië.

### Zwitserland: deliberatie bij correctieve referenda

Gezien het feit dat correctieve referenda in Zwitserland al geruime tijd een vast onderdeel uitmaken van het publieke besluitvormingsproces, is het niet verbazingwekkend dat bij dergelijke referenda beduidend meer deliberatie voorkomt, zoals bij Zwitserse referenda in het algemeen. In tegenstelling tot vergelijkbare referenda in Slovenië en Italië, functioneert het correctieve referendum in Zwitserland zelden als verlengstuk van het parlementaire debat.<sup>27</sup> Zwitserse kiezers zijn bovendien vaak geneigd om

24 Faris, S. (2011, 14 juni). Italy says no to nuclear power – and to Berlusconi. *Time Magazine*. Opgevraagd via <http://content.time.com/time/world/article/0,8599,2077622,00.html>

25 Van Klingeren, M., Orozco, M., Van Spanje, J., & De Vreese, C. (2015). Party financing and referendum campaigns in EU member states. Brussel: Europees Parlement.

26 GRECO. (2011). Evaluation report on Italy: transparency of party funding. Straatsburg: Raad van Europa. Opgevraagd via <https://rm.coe.int>

27 Atkins, R. (2017, 24 september). Swiss voters reject pension reforms. *Financial Times*. Opgevraagd via <https://www.ft.com/content/8a3bd3e0-a123-11e7-b797-b61809486fe2>

bij referenda niet langs partijlijnen te stemmen (Immergut 1992; Marquis & Bergman 2009) en zijn zelfs ook in staat om voor opties te stemmen die niet direct het eigen belang dienen (Bello & Galasso, 2018). Daar staat tegenover dat ook de meeste Zwitserse kiezers over het algemeen beperkt geïnformeerd zijn over de details van voorliggende referenda (Christin et al., 2002) en zich met name bij het ontbreken van kennis sterk laten leiden door partijstandpunten en 'cues' van 'trusted elites' (Trechsel & Sciarini, 1998; Kriesi, 2005).

Net als in Slovenië en Italië vindt deliberatie bij correctieve referenda vooral plaats via het reguliere politieke en publieke debat. Zwitserse politieke partijen zijn een belangrijke speler in het maatschappelijke debat (zie Hill, 2003) en voeren ondanks regeringsdeelname geregeld campagne tegen een door de eigen regering voorgestelde wet.<sup>28</sup> De media vervullen een vergelijkbare rol. Hoewel de mate van berichtgeving sterk wisselt per referendum, worden verschillende standpunten over het algemeen breed uitgemeten, is de berichtgeving doorgaans gebalanceerd en is media-aandacht in de regel inhoudelijk (Marquis et al., 2011). Dit is, zeker gezien de zeer liberale media- en campagnewetgeving in Zwitserland (LeDuc, 2015), opvallend te noemen.

Een opvallende, vaste bijdrage aan de deliberatie bij referenda in Zwitserland is de informatiebrochure die de Zwitserse overheid iedere stemgerechtigde voorafgaand aan een referendum toestuurde (Christin et al., 2002). Deze brochure (ook digitaal goed ontsloten via de website van de federale overheid) wordt goed gelezen en vergroot zo de deliberatieve kwaliteit van het maatschappelijke debat (zie Box 8).

#### Box 8: 'Erläuterungen des Bundesrates' in Zwitserland

In 1976 aanvaardde het federale parlement Wet 161.1: Bundesgesetz über die politischen Rechte. Hiermee verplichtte de federale overheid zichzelf om stemgerechtigden evenwichtig te informeren over voorliggende referendumonderwerpen. Sinds 1977 wordt aan deze informatieplicht met een informatiebrochure invulling gegeven. Deze brochure, in het Duits *Erläuterungen des Bundesrates* geheten, wordt door de Zwitserse overheid uitgegeven en voorafgaand aan een nationaal referendum verspreid onder alle stemgerechtigden. In de brochure worden het referendumonderwerp en de vraagstelling kort toegelicht. Ook zijn de belangrijkste voor- en tegenargumenten erin opgenomen. Deze worden door het respectievelijke voor- en tegenkamp opgesteld; de politieke en maatschappelijke partijen die hierbij horen worden inzichtelijk gemaakt. Gezien de Zwitserse meertaligheid, is de brochure naast in het Duits ook in het Frans, Italiaans en Romansh beschikbaar.

28 Farand, C. (2017, 22 mei). Switzerland voted to phase out nuclear energy and switch to renewables. *Independent*. Opgevraagd via <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/swiss-voters-nuclear-energy-phaseout-renewable-power-switzerland-referendum-doris-leuthard-a7748906.html>

baar. De brochure is inmiddels ook digitaal, in een versie voor slechtzienden en als informatief filmpje beschikbaar.<sup>29</sup>

Een onderzoek van onderzoeksinstituut VOTO suggereert dat de brochure een effectieve manier is om kiesgerechtigden te informeren. Volgens het onderzoek wordt de brochure door een ruime meerderheid van de Zwitserse stemgerechtigden gelezen, bij sommige technische referenda zelfs door meer dan 80%. Bovendien is de brochure de op drie na belangrijkste bron van informatie, na krantenartikelen (92%) en televisieprogramma's (82%).<sup>30</sup>

Echter ook in Zwitserland komt de meeste deliberatie bij correctieve referenda organisch tot stand, aangedreven door maatschappelijke organisaties – niet door een vooropgezet deliberatief model. Als maatschappelijke organisaties actief campagne voeren is dat doorgaans bevorderlijk voor het bredere publieke debat.<sup>31</sup> Vanwege de veelvoorkomende referenda kent Zwitserland een ware 'campagne-industrie' die zelfs kleinere organisaties en groepen in staat stelt om professioneel en effectief campagne te voeren (Marquis & Bergman, 2009). Een voorbeeld is het correctief referendum over het openstellen van de digitale gokmarkt uit 2018. De actiefste campagne werd gevoerd door de jongeren vleugels van regeringspartijen die – tegen de wens van hun 'moederpartijen' – erin slaagden om het maatschappelijk debat over de (on)wenselijkheid van deze wet op te poken.<sup>32</sup>

## 6. Innovatieve combinaties van referenderen en delibereren

Zowel in Slovenië, Italië als in Zwitserland – nationale staten met relatief ruime ervaring met correctieve referenda (zie Tabel 2) – ontwikkelt deliberatie rondom zulke referenda zich veelal organisch en niet volgens een vooropgezet deliberatief model, zo blijkt uit voorgaande verkenning. Georganiseerde vormen van deliberatie zijn doorgaans bescheiden en sterk gericht op het faciliteren en oppoken van het bredere maatschappelijke debat. Hoewel ook hieruit waardevolle lessen kunnen worden getrokken – bijvoorbeeld ten aanzien van behulpzame wetgeving of de belangrijke rol van het maatschappelijke middenveld – is een volgende stap om te bezien of deze lessen kunnen worden aangevuld met inzichten uit de *bredere (niet-correctieve) referendumpraktijk*. Dat geldt in het bijzonder voor combinaties tussen referenda enerzijds

29 Bundeskanzlei. (2018). Abstimmungsbüchlein: Design 2018 und Rückblick. Opgevraagd via <https://www.bk.admin.ch>

30 Milic, T., Feller, A., & Küber, D. (2019). VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 19. Mai 2019. Lausanne: VOTO.

31 Minder, R. (2019, 19 mei). Swiss vote to tighten gun laws to align with E.U. rules. *New York Times*. Opgevraagd via <https://www.nytimes.com/2019/05/19/world/europe/switzerland-vote-gun-law-eu.html>

32 Swiss vote to block foreign betting sites in referendum. (2018, 10 juni). *BBC News*. Opgevraagd via <https://www.bbc.com/news/world-europe-44430267>

en meer georganiseerde vormen van deliberatie anderzijds, aangezien deze vormen in de bestaande correctieve referendumpraktijk nog vrijwel niet voorkomen.

In het navolgende behandelen we drie varianten van gecombineerd referenderen en delibereren. Deze varianten zijn gebaseerd op buitenlandse experimenten met deliberatieve minipublieken of burgerfora, gekoppeld aan referenda – referenda die formeel geen correctieve wetgevingsreferenda zijn, maar het denken daarover wel een impuls kunnen geven.<sup>33</sup> We behandelen achtereenvolgens:

- Het referendum **voorbereidende** burgerforum
  - Inspiratiebron: de Ierse *Citizen's Assembly plus referendum*;
- Het referendum **doorlichtende** burgerforum
  - Inspiratiebron: de Oregon *Citizen's Initiative Review*;
- Het referendum **opvolgende** burgerforum
  - Inspiratiebron: de Britse *Citizen's Assembly on Brexit*.

Bij alledrie de inspiratiebronnen is technisch sprake van een deliberatief minipubliek: een gevarieerde groep van burgers die zich in een zorgvuldig deliberatieproces buigt over een publiek vraagstuk, in dit geval gerelateerd aan een publieksstemming. Hoewel het gerandomiseerde minipubliek – op basis van loting of steekproeftrekking samengesteld – vaak als ideaal wordt voorgesteld, komen ook niet- of semi-gerandomiseerde varianten voor waarin de diversiteit van het minipubliek op andere wijzen wordt georganiseerd. In de praktijk wordt een minipubliek ook wel als burgerforum, -jury of -assemblee aangeduid. Wij kiezen hier voor 'burgerforum' als alternatief voor 'minipubliek' omdat dit begrip minder technisch doch niet minder toepasselijk is voor het bedoelde verschijnsel.

### **Het referendumvoorbereidende burgerforum**

Bij een referendumvoorbereidend burgerforum wordt een al dan niet gerandomiseerde groep burgers in een gecontroleerde omgeving gevraagd om een publiek vraagstuk op open en geïnformeerde wijze te bespreken en te prepareren op een door het bredere publiek te beslechten referendum. Het (deliberatieve) minipubliek doet voorbereidend werk voordat het (electorale) 'maxipubliek' eventueel per referendum wordt gevraagd om uitspraak te doen. Het minipubliek sorteert voor, het maxipubliek neemt eventueel de afslag – dat is kortweg het idee. Het referendumvoorbereidende burgerforum wordt vroeg in het traject dat kan leiden tot een referendum ingezet, soms nog voordat het besluit over het houden van een referendum is genomen. Het referendum zelf is ook voorwerp van discussie. Voorbereidende burgerfora richten zich op vragen als: zou een referendum hier nodig of nuttig zijn, wat zou een passende vraagstelling zijn, hoe zouden relevante antwoordmogelijkheden eruit kunnen zien?

<sup>33</sup> We redeneren hier opnieuw van buiten(land) naar binnen(land). Dat vloeit allereerst voort uit de opzet van deze studie. Daarnaast zijn koppelingen van een referendum en een (voorbereidend, doorlichtend of opvolgend) burgerforum in Nederland nog niet beproefd.

Er zijn meerdere voorbeelden van burgerfora die deliberatief vooruittiepen op referenda die uiteindelijk over hetzelfde onderwerp uitspraak deden. Het meest bekend is waarschijnlijk de *British Columbia Citizens' Assembly on Electoral Reform*, die in 2004 werd gehouden in de Canadese provincie British Columbia. Dit burgerforum werd ingesteld om te onderzoeken of het wenselijk was om het kiesstelsel van de staat te veranderen en zo ja, welke kiesstelsel ervoor in de plaats zou moeten komen (Ratner, 2004; Tierney, 2013). Het voorstel van de *Citizens' Assembly* werd overeenkomstig eerdere afspraken per referendum aan de kiesgerechtigde bevolking van British Columbia voorgelegd (zie Warren & Pearce, 2008). Andere voorbeelden zijn de IJslandse *Constitutional Assembly* die in 2011 bijeenkwam om een nieuwe grondwet op te stellen (zie Landemore 2015) en de Ierse *Citizens' Assembly plus referendum* (zie Box 9). In Ierland werd het opgewerkte voorstel van het deliberatieve minipubliek overgenomen door het electorale maxipubliek dat zich uiteindelijk per referendum uitsprak. In British Columbia en IJsland bleef een dergelijk opvolging uit.

Het format van de *citizens' assembly* is deels geïnspireerd door de Angelsaksische juryrechtspraak en door de *Town Hall Meetings* die sinds de zeventiende eeuw in het noordoosten van de Verenigde Staten worden gehouden (Labaree, 1962). In het geval van een referendumvoorbereidend burgerforum bespreekt een groep burgers het voorliggende vraagstuk in een aantal fasen. Na een leerfase, waarin de burgers wegwijs worden gemaakt in het vraagstuk en eventuele aanverwante aspecten, volgt een hoorzittingsfase. In deze fase krijgen deelnemende burgers de kans om experts, belangengroepen of andere externe partijen te ondervragen en zo aanvullende informatie over het vraagstuk te verwerven. Tot slot is er een deliberatiefase, waarin de burgers reflecteren op het verkregen inzicht en een aanbeveling of conclusie formuleren (Gershtenson et al., 2010). Ook los van referenda zijn burgerfora veelgebruikt en in meerdere landen met enig succes toegepast (Dryzek et al., 2011). In Nederland werd in 2006 een 'Burgerforum Kiesstelsel' georganiseerd in navolging van het eerderbesproken *British Columbia Citizens' Assembly on Electoral Reform*, maar dan zonder afrondend referendum. De conclusies van het Burgerforum Kiesstelsel werden door de Haagse politiek zonder veel omhaal van woorden naast zich neergelegd, waardoor het burgerforum in Nederland de reputatie kreeg van een tandoel instrument van burgerparticipatie dat veel inzet vraagt, maar waarvan de uitkomsten uiteindelijk vrij eenvoudig kunnen worden genegeerd. Bij het Ierse 'Burgerforum plus referendum' was de situatie anders (zie Box 9).



### Box 9: de Ierse Citizens' Assembly plus referendum (on abortion)

Op 13 juli 2016 besloot het Ierse Lagerhuis tot de oprichting van een burgerforum.<sup>34</sup> De directe aanleiding was een verkiezingsbelofte van de partij *Fine Gael*, die in de aanloop naar de parlementsverkiezingen voorstelde om een '*Citizens' convention on the constitution*' in te stellen. Deze burgerconventie zou onder meer moeten kijken naar een grondwetsbepaling die raakte aan het recht op abortus. De belofte zou zijn ingegeven door het feit dat een langlopende discussie hierover tijdens de campagne opnieuw was opgelaaid.<sup>35</sup> *Fine Gael* won de verkiezingen en liet de belofte opnemen in het coalitieakkoord.<sup>36</sup> Enkele maanden later was de *Citizens' Assembly*, zoals het inmiddels werd genoemd, een feit.

Het ontwerp had veel weg van een 'klassieke' *citizens' assembly*. Naast 99 leden was er een onafhankelijke voorzitter, die door de regering werd benoemd. De leden werden op willekeurige wijze geselecteerd.<sup>37</sup> Voor ieder onderwerp doorliep het Ierse burgerforum een vergelijkbaar proces. Na een korte inleiding volgden presentaties van experts en belangengroepen, waarna de leden vragen konden stellen. Het onderwerp werd vervolgens onder begeleiding van professionele gespreksleiders in een aantal rondetafelgesprekken verder uitgediept. De gespreksleiders moedigen de leden aan om toe te werken naar concrete aanbevelingen, waarover uiteindelijk werd gestemd. Alle bijeenkomsten werden gefilmd en *live* uitgezonden.<sup>38</sup>

In totaal kwam de Ierse *Citizen's Assembly* twaalf weekenden bijeen om over verschillende onderwerpen te delibereren. Vijf van deze weekenden waren gewijd aan de eerdergenoemde grondwetsbepaling. Hierbij ging het hoofdzakelijk over de vraag of het wenselijk was om de bepaling te wijzigen en zo ja, wat ervoor in de plaats moest komen. Om deze vraag te beantwoorden, gaf de *Assembly* verschillende voor- en tegenstanders de kans om een presentatie te houden. Ook werd een aantal experts gehoord en ontving de *Assembly* ruim 13.000 publieksbijdragen. In de discussie hierover kwam een aantal alternatieven naar voren. Uiteindelijk besloot het burgerforum bij meerderheid van stemmen tot wijziging: een majoritaire afronding van een deliberatief proces. Ook een aantal alternatieven kon op meerderheidssteun rekenen. Deze uitkomst werd verwerkt in een rapport en als advies naar de regering gestuurd.<sup>39</sup>

- 34 Dáil Éireann. (2016). Resolution Approving Establishment of the Citizens' Assembly. Opgevraagd via <https://www.citizensassembly.ie/en/About-the-Citizens-Assembly/Resolution.pdf>
- 35 Taoiseach would call forum on abortion of re-elected. (2015, 27 november). *RTÉ*. Opgevraagd via <https://www.rte.ie/news/2015/1127/749698-abortion/>
- 36 Government of Ireland. (2016). A Programme for Partnership Government. Opgevraagd via [https://merriestreet.ie/Merriestreet/en/ImageLibrary/Programme\\_for\\_Partnership\\_Government.pdf](https://merriestreet.ie/Merriestreet/en/ImageLibrary/Programme_for_Partnership_Government.pdf)
- 37 Voor de selectie werd gebruik gemaakt van een commercieel bedrijf. De selectiemethode kan het best worden omschreven als gestratificeerde willekeurige selectie, aangezien bij de selectie rekening werd gehouden met een evenwichtige verdeling van geslacht, leeftijd, locatie, en sociale klasse. Om uitval te voorkomen, werden er naast de 99 leden ook 99 vervangers geworven. De enige voorwaarde voor deelname was stemgerechtigdheid bij een referendum (zie Farrell et al., 2019).
- 38 Zie voor een uitgebreidere beschrijving <https://www.citizensassembly.ie/en/About-the-Citizens-Assembly/Background/Meetings/>
- 39 The Citizens' Assembly. (2017). First report and recommendations of the Citizens' Assembly. Opgevraagd via <https://www.citizensassembly.ie/en/The-Eighth-Amendment-of-the-Constitution/Final-Report-on-the-Eighth-Amendment-of-the-Constitution/>

De regering besloot om het advies grotendeels over te nemen.<sup>40</sup> Omdat de Ierse grondwet voorschrijft dat iedere wijziging van de grondwet – die in het Ierse geval ook zaken als abortusrechten vastlegt – per referendum aan de bevolking moet worden voorgelegd was een constitutioneel-verplicht referendum onvermijdelijk. Dit referendum vond plaats op 25 mei 2018. De vraagstelling correspondeerde met een voorstel van de *Assembly* om de bestaande bepaling te vervangen door een formulering die het Ierse parlement in staat zou stellen om nadere wetgeving te maken. Een ruime meerderheid van de kiezers steunde de wijziging, waarmee een verruiming van het recht op abortus mogelijk werd.<sup>41</sup> Hoewel de uiteindelijke wetgeving niet één-op-één overeenkwam met de aanbevelingen van de *Assembly*, vormden die aanbevelingen hiervoor wel een belangrijke grondslag<sup>42</sup>.

Een referendumvoorbereidend burgerforum kan ook de specifieke vorm aannemen van een *deliberative poll* – een format dat door de Amerikaan Fishkin op de kaart en in de markt is gezet. Dit format vertoont veel overeenkomsten met het deliberatieve burgerforum, maar wijkt er op een paar punten ook van af. Waar veel deliberatieve burgerfora streven naar consensus, worden bij de *deliberative poll* deliberaties voorafgegaan door én afgesloten met stemmingen. (Bij de Ierse Citizen's Assembly, zie Box 9, vonden stemmingen achteraf plaats, na een intensief consensuszoekend proces). De deelnemers aan een *deliberative poll* stemmen aan het einde én aan het begin van de beraadslagingen over eenzelfde lijst met voorstellen (Luskin et al., 2002; Fishkin, 2009). Wat bij de aanvangspeiling nog een ongeïnformeerde, 'ruwe' publieke opinie is wordt door het navolgende deliberatieproces (inclusief de inschakeling van experts, moderators en dergelijke zoals eerder beschreven) getransformeerd tot een weloverwogen, 'verfijnde' publieke opinie, vastgelegd in de slotpeiling (zie Fishkin, 2009; Mansbridge, 2010). In de Amerikaanse deelstaat Californië hebben Fishkin en consorten een *pilot* ontworpen en uitgevoerd met een *deliberative poll* voorafgaand aan en voorbereidend op het *popular initiative*, waarmee burgers in Californië van onderop volksstemmingen kunnen afdwingen over bepaalde kwesties (Volksinitiatief, Box 2). Bij de *pilot* in 2011 kwam een groep van 412 burgers bijeen om een lijst met 30 voorstellen voor de toekomst van Californië te bespreken en te prioriteren. Het doel was om te bepalen welk van deze voorstellen aan de bredere bevolking van Californië zou moeten worden voorgelegd bij wijze van volksstemming (Fishkin et al., 2015; Fishkin, 2018).

- 40 Chalmers, P. (2018, 8 maart). How 99 strangers in a Dublin hotel broke Ireland's abortion deadlock. *The Guardian*. Opgevraagd via <https://www.theguardian.com/world/2018/mar/08/how-99-strangers-in-a-dublin-hotel-broke-irelands-abortion-deadlock>
- 41 Irish abortion referendum: Ireland overturns abortion ban. (2018, 26 mei). *BBC News*. Opgevraagd via <https://www.bbc.co.uk/news/world-europe-44256152>
- 42 O'Leary, N. (2019, 18 juni). The myth of the citizens' assembly. *Politico*. Opgevraagd via <https://www.politico.eu/article/the-myth-of-the-citizens-assembly-democracy/>

Is een deliberatief burgerforum voorbereidend op een *correctief* referendum ook denkbaar en zinvol? Als een correctief wetgevingsreferendum ook op *nader te bepalen gedeelten* van een weerstand-oproepende wet kan worden gericht, zoals voorgesteld door de Staatscommissie Parlementair Stelsel, is het antwoord op die vraag eerder bevestigend dan als alleen een gehele wet kan worden verworpen. Onder de eerdere en inmiddels afgeschafte Wet raadgevend referendum kon alleen een gehele wet worden aangevochten. Bij voldoende verzamelde handtekeningen lagen het richtpunt (de gehele wet) en de antwoordcategorieën (geheel ja, geheel nee) voor de hand. Als ook delen van een wet kunnen worden aangevochten ontstaat een andere situatie. Dan kan een deliberatief burgerforum of minipubliek worden opgeroepen, mogelijk verplicht gesteld, voor de fase waarin al wel duidelijk is *dat* een bepaalde wet aanzienlijke publieke weerstand oproept (blijkend bijvoorbeeld uit verzamelde handtekeningen voor een inleidend verzoek), maar nog niet helemaal scherp is *waar* de schoen wringt en welk deel van de wet het meest voor een correctief referendum in aanmerking komt. Een deliberatief burgerforum zou kunnen helpen het richtpunt en de vraagstelling scherp te krijgen, waarbij het voor de hand ligt dat expertise wordt ingeschakeld die anders door een referendumcommissie zou worden gemobiliseerd.

#### Het referendumdoorlichtende burgerforum

Vergeleken de referendumvoorbereidende variant, wordt een referendumdoorlichtend burgerforum wat later in het traject richting referendum ingeschakeld. De referenduvraag is al bepaald en de contouren van het referendum staan al vast. De rol van het doorlichtende minipubliek is het onderzoeken en verhelderen van de keuzeopties die voorliggen en eventueel ook het aanreiken van een geïnformeerd maar niet-bindend stemadvies aan het maxipubliek (het electoraat dat bij het referendum uiteindelijk aan zet is). De toevoeging van een stemadvies is facultatief; een referendumdoorlichtend burgerforum kan zich ook louter richten op het onderzoeken en verhelderen van het voorliggende keuzevraagstuk, de reikwijdte daarvan, de argumenten voor en tegen, en de merites van de verschillende posities vanuit burgerperspectief. Het referendumdoorlichtende minipubliek is bovenal een middel om individuele kiezers te informeren en het publieke debat te verdiepen voorafgaand aan een volksuitspraak per referendum.

Hoewel doorlichtende minipublieken ook de vorm kunnen aannemen van een *citizens' assembly of deliberative poll*, wordt één format er in het bijzonder mee geassocieerd: de *citizens' initiative review*. In dit format, dat veel overeenkomsten vertoont met een zogenaamde *citizens' jury* (zie Gastil & Levine, 2005), wordt een kleine, min of meer representatieve groep burgers kort na de aankondiging van een referendum uitgenodigd

om het voorliggende keuzevraagstuk en de bijbehorende argumentatie nader te beschouwen (Knobloch et al., 2014). Na een korte oriëntatiefase krijgen deelnemende burgers de kans om zowel experts als voor- en tegenstanders te horen (Knobloch et

al., 2013). Daarna begint een deliberatiefase, waarin de verzamelde informatie uitgebreid wordt besproken (zie Kropczynski et al., 2015). Het eindproduct is een verklaring die door het panel zelf wordt geschreven en waarin de belangrijkste bevindingen en overwegingen uiteen worden gezet (zie Gastil et al. 2007). Deze verklaring wordt in de meeste gevallen in de vorm van een pamflet onder de stemgerechtigde bevolking verspreid (Gastil et al., 2014).

De allereerste *citizens' initiative review* vond plaats in 2010 in de Amerikaanse staat Oregon, nadat twee jaar eerder al een pilot was georganiseerd. Naar aanleiding hiervan besloot het parlement van Oregon om een *citizens' initiative review* mogelijk te maken bij de eerstvolgende volksstemming op basis van burgerinitiatief (Volksinitiatief, Box 2). Omdat de eerstvolgende volksstemming uit een tweetal initiatieven bestond, over het verhogen van de strafmaat enerzijds en het legaliseren van medicinale marijuana anderzijds, werd besloten om twee parallele *citizens' initiative reviews* te organiseren (Gastil et al., 2017). Deze eerste *reviews* werden als zo succesvol gezien, dat de *citizens' initiative review* een vast onderdeel werd gemaakt van het traject richting een volksstemming (Gastil et al., 2014). Inmiddels hebben in Oregon ten minste acht *citizens' initiative reviews* plaatsgevonden, waarvan zeven op staatsniveau. Daarnaast zijn er pilots gehouden in de staten Arizona, Californië, Colorado en Massachusetts.<sup>43</sup>

#### Box 10: Citizens' Initiative Review on Measure 85 (Oregon)

De 'Citizens' Initiative Review on Measure 85' vond in 2012 plaats in de staat Oregon. De aanleiding was een initiatief van de organisatie *Our Oregon* om de zogenaamde 'corporate tax kicker' te hervormen. Deze belastingmaatregel, die verankerd was in de grondwet van Oregon, hield in dat de staat alle belastinginkomsten die meer dan 2% hoger waren dan de begrote belastinginkomsten moesten worden uitgekeerd aan de betreffende belastingbetalers. De initiatiefnemers stelden voor om dit bedrag niet langer uit te keren aan bedrijven en het geld in plaats daarvan in te zetten voor de financiering van publiek onderwijs.<sup>44</sup> Toen bleek dat *Our Oregon* voldoende handtekeningen had verzameld om het initiatief per referendum aan de bevolking van Oregon voor te leggen,<sup>45</sup> moest er overeenkomstig een wet uit 2011 ook een *Citizens' Initiative Review* worden georganiseerd.

43 <https://healthydemocracy.org>

44 State of Oregon. (2012). Measure 85. Salem: Legislative Revenue Office. Opgevraagd via <https://www.oregonlegislature.gov>

45 Zie Fogarty, C. (2012, 20 april). Corporate kicker opponents collect initiative signature. *Northwest News Network*. Opgevraagd via [https://www.opb.org/news/article/corporate\\_kicker\\_opponents\\_collect\\_initiative\\_signatures/](https://www.opb.org/news/article/corporate_kicker_opponents_collect_initiative_signatures/)



De *Review* zelf volgde een format dat inmiddels min of meer standaard is. Allereerst werden 10.000 willekeurig geselecteerde inwoners benaderd met een verzoek om deel te nemen. Uit de reacties werd vervolgens een representatieve groep van 24 burgers gekozen. Na een korte oriëntatiefase woonden de deelnemers hoorzittingen bij waarin voor- en tegenstanders hun argumenten uiteen konden zetten. Vervolgens nodigden de deelnemers enkele experts uit om achtergrondinformatie over het onderwerp te geven. In de laatste fase discussieerden de deelnemers onder begeleiding over de door hen verkregen inzichten. Het doel van deze discussie was tweeledig: een overzicht geven van de belangrijkste argumenten en het formuleren van een stemadvies. Beide zaken werden verwerkt in een *citizens' statement*, dat voorafgaand aan de stemming naar alle kiesgerechtigden werd gestuurd.<sup>46</sup>

Volgens de *citizens' statement* steunden 19 van de 24 deelnemers aan het burgerforum het initiatief. De belangrijkste redenen hiervoor waren dat het geen effect had op de '*personal tax kicker*' en bestaande belastingen ook niet verhoogde, dat het staande beleid onwenselijk was en dat het zou leiden tot extra inkomsten voor een begroting die onder druk stond. Daartegenover stonden 5 deelnemers die het initiatief niet steunden, hoofdzakelijk omdat het de vastgestelde problemen niet op zou lossen, of juist nieuwe zou creëren.<sup>47</sup> Het referendum over *measure 85* vond plaats op 6 november 2012, tegelijk met volksstemmingen over negen andere initiatieven. Uiteindelijk stemde 59,9% van de kiezers vóór het initiatief.<sup>48</sup> Onderzoek suggereert dat het advies van de *Citizens' Initiative Review* door twee derde van de kiezers als behulpzaam werd ervaren (zie Knobloch et al., 2013).

In Oregon en andere Amerikaanse deelstaten ging het om *popular initiatives* (voor bepaalde wetgeving), maar juist ook bij bindend correctieve referenda (geïnitieerd tegen bepaalde wetgeving) is een doorlichtend burgerforum een voor de hand liggende aanvulling op het proces voorafgaand aan de uiteindelijke volksstemming. Net als bij een volksinitiatief kan een doorlichtend minipubliek bij een correctief wetgevingsreferendum helpen om *bottom-up* afgedwongen volksstemmingen in perspectief te plaatsen en kiezers daarbij te helpen om een geïnformeerde keuze te maken. Degenen die handtekeningen hebben verzameld tegen een wet (of voor een wet in het geval van een *popular initiative*) zijn vaak zeer gepassioneerd van mening dat burgers

46 Knobloch, K. R., Gastil, J., Richards, R., & Feller, T. 2012. Evaluation report on the 2012 Citizens' Initiative Reviews for the Oregon CIR Commission. Seattle: University of Washington. Opgevraagd via <https://www.participedia.net>

47 State of Oregon. (2012). Voters' Pamphlet. Salem: Office of the Secretary of State. Opgevraagd via <https://sos.oregon.gov>

48 State of Oregon. (2012). Official Election Results. Salem: Office of the Secretary of State. Opgevraagd via <https://sos.oregon.gov>

tegen (of voor) moeten stemmen. Een deliberatief burgerforum stelt in staat om deze claim vanuit burgerperspectief tegen het licht te houden, en het resultaat daarvan met het bredere publiek te delen. Zeker bij ingewikkelde wetgevingsvraagstukken, met allerhande implicaties en complicaties, waarbij het voor individuele kiezers lastig is om voldoende informatie in te winnen is dit potentieel van waarde.

### Het referendumopvolgende burgerforum

Het referendumopvolgende burgerforum vormt een derde manier waarop een referendum kan worden gecombineerd met een ontworpen model van deliberatie. Net als bij het voorbereidende en doorlichtende burgerforum gaat het hier om een format waarbij een groep al dan niet willekeurig geselecteerde burgers een referendumgerelateerd vraagstuk op een open en geïnformeerde wijze bespreekt. Het cruciale verschil is ditmaal dat een minipubliek niet voor, maar ná het referendum actief is. Het doel is dan ook niet om te verkennen of er een referendum moet plaatsvinden, wat een passende vraagstelling is, of wat de belangrijkste argumenten voor en tegen zijn. In plaats daarvan richt een referendumopvolgend burgerforum zich op het doordenken van de referenduitslag, vooral als deze op meerdere manieren kan worden uitgelegd of ten uitvoering gebracht. Conclusies zijn gericht aan de overheid die gevolg moet geven aan een referenduitspraak, maar ook aan het bredere publiek dat belang stelt in de opvolging van de volksstemming.

Hoewel een referendumopvolgend minipubliek verschillende vormen kan aannemen, wordt deze vooral geassocieerd met de eerder beschreven '*citizens' assembly*' – een groep burgers die tot deliberatie wordt gebracht in een aantal opeenvolgende fasen, in dit geval ingericht om hen te ondersteunen bij het duiden of vertalen van de referenduitslag (Renwick et al., 2018). Voorbeelden van referendumopvolgende burgerfora zijn schaars; het enige concrete voorbeeld betreft een *pilot* die in 2017 in de nasleep van het Brexit-referendum in het Verenigd Koninkrijk heeft plaatsgevonden (zie Box 11). Het is desondanks een variant die in dit overzicht thuishoort.

### Box 11: de Citizens' Assembly on Brexit

De '*Citizens' Assembly on Brexit*' vond plaats tijdens twee weekenden in het najaar van 2017. De uitslag van het Brexit-referendum van 2016 lag nog vers in het geheugen en hoewel het uittredingsproces officieel was gestart, was er nog maar weinig consensus over de precieze vorm die Brexit aan zou moeten nemen. Mede om die reden besloot een coalitie van wetenschappers en maatschappelijke organisaties om over dit vraagstuk een *citizens' assembly* te organiseren. Het doel was expliciet niet om de uitkomst van het referendum ter discussie te stellen; de organisatoren hoopten met een burgerforum te kunnen bijdragen aan het de-

bat door te laten zien hoe een geïnformeerde publieke opinie over dit onderwerp eruit zou kunnen zien.<sup>49</sup>

Het ontwerp vertoont veel overeenkomsten met andere *citizens' assemblies*. De 51 deelnemers werden geworven door 5000 respondenten te benaderen met de vraag of zij deel zouden willen nemen. Uit de respondenten die aangaven hiertoe bereid te zijn, werden op willekeurige wijze deelnemers geselecteerd totdat de groep als geheel een representatieve afspiegeling was van de Britse bevolking. Hierbij werden leeftijd, geslacht, etniciteit, sociale klasse, woonplaats en stemgedrag bij het Brexit-referendum als criteria gehanteerd. De uiteindelijke deelnemers doorliepen tijdens de *assembly* twee fasen: een leerfase, waarin experts en andere sprekers het onderwerp nader toelichtten, en een deliberatiefase, waarin de deelnemers verschillende uitwerkingen van Brexit onder begeleiding van professionele discussieleiders nader bediscussieerden. Over de verschillende opties die daaruit naar voren kwamen, werd tot slot gestemd (Renwick et al., 2018).

Het resultaat van de stemmingen suggereerde dat de geïnformeerde publieke opinie over Brexit op enkele punten sterk afweek van toenmalige stemverhoudingen in het Britse parlement. Een ruime meerderheid van de deelnemers prefereerde een veelomvattend handelsakkoord met de Europese Unie boven

lidmaatschap van de interne markt, maar ook beide opties boven een *no-deal Brexit*.<sup>50</sup> De impact van deze deliberatief-opgewerkte inzichten was bescheiden. Hoewel het rapport besproken is met verschillende beleidsmakers,<sup>51</sup> is onduidelijk of dit de parlementaire discussie over Brexit heeft beïnvloed. Hetzelfde geldt voor de maatschappelijke impact. Hoewel de *Citizens' Assembly* in een aantal landelijke nieuwsbladen is besproken,<sup>52</sup> heeft ze tot het moment van schrijven nog maar weinig in de bredere maatschappelijke discussie over Brexit gefigureerd.

Op het eerste gezicht lijkt een referendumopvolgend burgerforum een vreemde constructie. Het volk heeft toch gesproken per referendum (het maxipubliek heeft zijn beslissing genomen), waarom zou een kleine doorsnee daarvan (het minipubliek) zich dan nog eens over de gevolgtrekking moeten buigen? Bij een bindend correctief

49 Zie Renwick, A., & McKee, R. (2017). *The Citizens' Assembly on Brexit (I): design and purpose*. London: University College London. Opgevraagd via <https://ucl-brexitee.blog/2017/09/05/the-citizens-assembly-on-brexitee-design-and-purpose/>

50 Renwick, A., Allan, S., Jennings, W., McKee, R., Russell, M., & Smith, G. (2017). *The report of the citizens' assembly on Brexit*. London: University College of London. Opgevraagd via <https://westminsterresearch.westminster.ac.uk/download/1f5fe9ee677f06dfe343f5732bdec757edb6b4fe994de1a-c63a2bfc496e381a/2889394/Citizens-Assembly-on-Brexit-Report.pdf>

51 Home Affairs Committee. (2017). *Oral Evidence - Immigration Policy: Principles for Building Consensus - 31 Oct 2017*. London: House of Commons. Opgevraagd via <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/home-affairs-committee/immigration-policy-principles-for-building-consensus/oral/72388.html>

52 Zie Blitz, J. (2017, 3 oktober). Cutting through the Brexit cacophony. *Financial Times*. Opgevraagd via <https://www.ft.com/content/7ca75bcb-a82c-11e7-ab55-27219df83c97?mhqj5=e7>

wetgevingsreferendum lijkt de uitslag ook zonneklaar: de meerderheid was voor of tegen het intrekken van de aangevochten wet. Toch kan een referendumopvolgend minipubliek ook hier een zekere rol vervullen, in aanvulling op de formele verantwoordelijkheid die na het referendum weer bij de representatieve democratie ligt. Zo is een tegenstem soms vooral tegen een bepaald deel van een wet gericht<sup>53</sup> – waarbij de vervolgvraag opdoemt hoe dit aspect opgevat en aangepakt moet worden – of zijn er redenen om ondanks een meerderheid voor toch een poging te doen om de bezwaren van de tegenstemmers te accommoderen.

In zekere zin vervulde het Nationaal Referendumonderzoek dat volgde op de referenda in 2016 en 2018 (Jacobs, 2016; Jacobs, 2018) een 'referendumopvolgende' functie door naar de belangrijkste bezwaren te vragen die kiezers ertoe dreven om tegen de wet in kwestie te stemmen. Dergelijke inzichten en vooral ook daaraan gekoppelde concrete oplossingsrichtingen om aan die bezwaren tegemoet te komen zouden in een referendumopvolgend burgerforum in meer detail kunnen worden besproken. In dergelijke gevallen zou een opvolgend burgerforum mogelijk een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan het referendumproces, hetzij door de uitslag te 'ontleden' (geholpen door ingevlogen deskundigen), dan wel door verschillende oplossingen en vervolgstappen te verkennen.

### *Iteraties van referenderen en delibereren*

In hiervoor genoemde combinaties van referenderen en delibereren is veelal sprake van een moment van stemming waar een fase van deliberatie ofwel voor ofwel na komt. In het academisch debat wordt ook nagedacht over processen waarin stemmingen elkaar *iteratief* opvolgen afgewisseld door tussenfasen van herijking en heroverweging (McKay, 2019). De bouwstenen van dergelijke processen zijn min of meer gelijk aan de hierboven beschreven combinaties van burgerfora en referenda. De bouwstenen komen bij iteratieve processen echter meerdere keren na elkaar voor. Zeker als de resultaten van de ene bouwsteen een basis vormen voor de daaropvolgende, ontstaat een systeem waarin stemmingen en deliberaties elkaar aanvullen en informeren.

Iteratieve referendumprocessen zijn in de wetenschappelijke literatuur al vaker voorgesteld (zie Barber, 1984; Goodin, 2005), maar zijn pas een paar keer succesvol in de praktijk gebracht. Het meest bekende voorbeeld is een zogenaamde '*iterative public vote*', die in 2014 plaatsvond over de samenvoeging van de gemeenten Duncan en North Cowichan in British Columbia, Canada. In dat specifieke geval begon het proces met een referendum, waarin de inwoners van beide gemeenten werd gevraagd of zij

53 Zie in dit kader bijvoorbeeld het referendum over het associatieverdrag met Oekraïne (Hendriks et al., 2017) of het referendum over de Wet Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (Jacobs, 2018; Wagenaar, 2019).

ervoor waren om de kosten en baten van een samenvoeging nader te bestuderen. Dit bleek het geval, waarop de gemeenten een *citizen's assembly* instelden om een advies uit te brengen over de vraag of een samenvoeging wenselijk zou zijn. De *Citizens' Assembly on Municipal Amalgamation* adviseerde positief. Dit advies werd middels een tweede referendum aan de bevolking voorgelegd (McKay, 2019).

## 7. Innovaties in correctieve referenda

Hieronder verkennen we verschillende varianten op het klassieke correctieve referendum. De varianten kunnen bijdragen aan een werkbaar samenspel tussen burgersamenleving en wetgever door niet alleen tegenstemmen maar ook meedenken mogelijk te maken, zonder daarbij tekort te doen aan de functie van het correctief referendum als dwingende noodrem. In het bijzonder in het geval van een bindend correctief referendum is het raadzaam na te gaan of volledige verwerping van nieuwe wetgeving (altijd) een realistische of wenselijke optie is. Zoals kiezersonderzoek rondom het Wiv-referendum in 2018 liet zien kunnen zowel initiatiefnemers als kiezers grotendeels voorstander zijn van nieuwe – maar dan wel aangepaste – wetgeving (Jacobs, 2018). Terug naar de status quo, als gevolg van een volledige verwerping van de nieuwe wet middels een bindend correctief referendum, kan in dat geval een meerderheid juist ontevreden stellen.

Tegen deze achtergrond bespreken we de volgende varianten:

- Correctief referendum met **gedeeltelijke verwerping**;
- Correctief referendum met **bestuurlijke respons**;
- Correctief referendum met **burgerlijk tegenvoorstel**.

### **Correctief referendum met gedeeltelijke verwerping**

De Staatscommissie stelt in haar eindrapport voor om “een bindend correctief referendum niet alleen mogelijk te laten zijn op een wetsvoorstel in zijn geheel, maar ook op onderdelen van wetgeving” (2018, p. 147). Zoals de Staatscommissie schetst kan dit bijvoorbeeld een oplossing bieden voor correctieve referenda over wetgeving met een supranationale component, door een correctie alleen mogelijk te maken voor het deel waarover de lidstaten gaan en niet over het supranationale deel. Een referendum over een gedeelte van wetgeving heeft echter een bredere functie: ook bij stemmingen over binnenlandse aangelegenheden kan er sprake zijn van afkeer van specifieke gedeelten van wetgeving. Dat was bijvoorbeeld het geval bij het Wiv-referendum in 2018, waarbij een meerderheid van kiezers wel degelijk nieuwe wetgeving steunde, maar het niet eens was met verschillende bepalingen in de Wiv2017 (Jacobs, 2018; Wagenaar, 2019).

Het Italiaanse abrogatieve referendum (Box 3) biedt een goed voorbeeld van een correctief referendum dat ook een gedeelte van een bestaande wet kan aanvechten. Waar dat bij de abrogatieve variant kan voor alle bestaande wetgeving, is ook een variant denkbaar die alleen toepasbaar is op recent ingevoerde wetgeving. Leerzaam aan de Italiaanse context is dat de verwerping pas na zes maanden definitief wordt. Deze overgangperiode geeft beleidsmakers de kans om eventueel ontstane gaten in de wetgeving – als gevolg van het vervallen van enkele bepalingen – in lijn met de referendumuitslag in te vullen. Ook in Malta, San Marino en de Amerikaanse staat Oklahoma is het mogelijk om een veto referendum te initiëren over een gedeelte van ingevoerde wetgeving.<sup>54</sup>

Het correctief referendum met gedeeltelijke verwerpingsmogelijkheid blijft relatief dichtbij het klassieke correctieve voor/tegen referendum: het referendum vindt gegarandeerd plaats wanneer aan de voorwaarden wordt voldaan en legt aan kiezers twee opties voor. Als initiatiefnemers voldoende handtekeningen hebben verzameld voor het aanvechten van een onderdeel van de wet, dan gaat de stemming ook alleen over de verwerping van dit specifieke gedeelte van de wet. De twee mogelijke uitkomsten zijn implementatie van de wetgeving zoals voorgesteld door de wetgever, en aanpassing van de wetgeving conform de gedeeltelijke verwerpingseis van de initiatiefnemers van het referendum. Een status quo optie (verwerping van de gehele wet) is in dit geval niet aanwezig. Het is denkbaar om een optie van volledige verwerping toe te voegen – mits daar dan ook voldoende handtekeningen voor zijn verzameld – waardoor het bindend correctief referendum drie opties kan krijgen.<sup>55</sup> De wetgever heeft geen invloed op de opties die ter stemming voorliggen: een referendumaanvraag leidt, bij voldoen aan de voorwaarden, direct tot een referendum (zie Figuur 4).

Deze variant op het bindend correctief referendum kan in principe worden verrijkt met een burgerforum in elk van de drie eerderbesproken varianten: referendumvoorbereidend, referendumdoorlichtend en referendumopvolgend. Het kan per situatie verschillen welke combinatie van referenderen en delibereren het meest zinvol is.

<sup>54</sup> In Polen kan een institutionele minderheid al gedurende het grondwettelijk ontwerpproces een referendum initiëren: de Constitutionele Commissie – een groep senatoren en parlementsleden verantwoordelijk voor het opstellen van de nieuwe constitutie – kan onder voorwaarden specifieke vraagstukken die tijdens het ontwerpen van de nieuwe grondwet ter tafel komen aan kiezers voorleggen (Poplawska, 2008). Deze variant is feitelijk een vroegtijdige ingreep met als doel om verwerping van de volledige grondwet op een later moment te voorkomen.

<sup>55</sup> Nog een andere optie zou zijn om verschillende aangekaarte bezwaren apart aan kiezers voor te leggen. Er zouden dan meerdere voor/tegen stellingen op het stembiljet komen, waarbij kiezers per onderdeel kunnen aangeven of zij dat bezwaar delen. De wet zou vervolgens worden aangepast op de bij meerderheid verworpen onderdelen. Deze variatie vertoont gelijkenissen met stemmingen over grondwettelijke wijzigingen die in diverse landen in een serie voor/tegen stellingen per amendement of per artikel worden voorgelegd, in tegenstelling tot een stemming over goedkeuring van de nieuwe grondwet in zijn geheel.

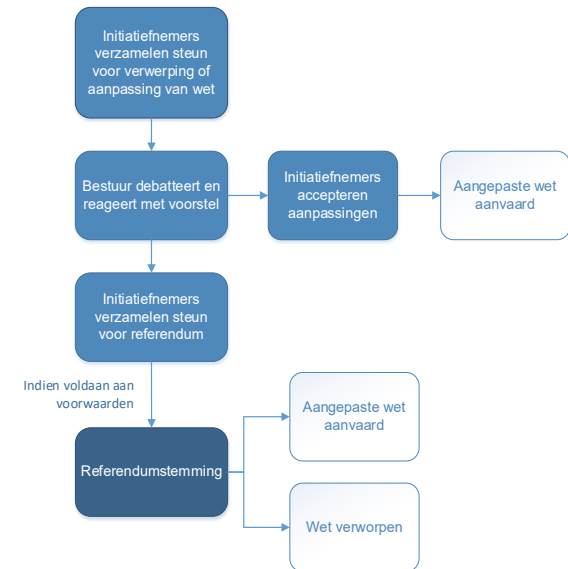


**Figuur 4** Correctief referendum over gedeeltelijke verwerping van wetsvoorstel

#### Correctief referendum met bestuurlijke respons

Het correctieve referendumproces kan ook worden opgezet als een proces met een responsieve tussenstap: een mogelijkheid voor de wetgever om tussen referenduminitiatief en mogelijke referendumstemming de kou uit de lucht te nemen met een aangepast voorstel. We laten ons daarbij inspireren door de driedelige procedure voor burgerinitiatieven in diverse Duitse deelstaten. Dit proces vergroot de interactie tussen protesterende burgers en de wetgever door niet automatisch een referendumverplichting te doen ontstaan maar de wetgever eerst de kans te geven op bezwaren van burgers te reageren. Een vergelijkbare opzet is denkbaar voor een correctief referendumproces (zie Figuur 5). Met een passend aantal handtekeningen kunnen initiatiefnemers beargumenteerd bezwaar maken tegen nieuwe wetgeving (of een onderdeel daarvan).<sup>56</sup> De wetgever krijgt de kans om een aangepast voorstel voor te leggen dat aan de bezwaren van de initiatiefnemers tegemoetkomt. De initiatiefnemers hebben vervolgens de keuze dit nieuwe voorstel te accepteren, waardoor het wordt ingevoerd, of dit niet te accepteren. In dat laatste geval kunnen zij alsnog een referendumprocedure in gang zetten. Met een groter aantal handtekeningen (denk aan de voorstellen van de Staatscommissie op dit punt) kunnen zij een referendum afdwingen over de (inmiddels aangepaste) wetgeving. Deze wetgeving kan vervolgens worden aangenomen of verworpen in dit referendum.

<sup>56</sup> Wat een passend aantal handtekeningen is moet nader worden onderzocht. Minder dan voor het aanvragen van het veel zwaardere geschut van een uiteindelijke referendumstemming, meer dan de omvang van een gemiddelde belangengroep die ook al tijdens de wetsvoorbereiding zijn zegje heeft kunnen doen. Tentatief kan aan 200.000 handtekeningen worden gedacht, de helft van het aantal waarmee volgens de Staatscommissie Remkes een bindend correctief referendum kan en moet worden georganiseerd.



**Figuur 5** Correctief referendum met bestuurlijke respons (als tussenstap)

Door de verplichte respons van de wetgever en de mogelijkheid alsnog een referendum op touw te zetten bevordert deze procesopzet dat er naar burgers geluisterd wordt en er ingeval van onvoldoende bevonden tegemoetkoming alsnog een referendum kan plaatsvinden. Het proces verschilt daarin wezenlijk van een petitieproces, dat meer vrijblijvend is doordat de wetgever de met handtekeningen ondersteunde bezwaren eenvoudiger naast zich neer kan leggen zonder dat burgers een mogelijke vervolgstap kunnen zetten. Tegelijkertijd is het in aanleg een minder ingrijpend instrument doordat niet direct een volksstemming georganiseerd hoeft te worden voor mogelijk overkomelijke bezwaren.

Het correctief referendum met responsieve tussenstap faciliteert een tussentijds moment van reflectie en afstemming, maar spitst zich daarbij duidelijk toe op de wetgever (die zich bezint op eventuele aanpassingen) en de protesterende initiatiefnemers (die de mogelijke aanpassingen op zich laten inwerken en daardoor al dan niet worden tevredengesteld). Een referendumvoorbereidend burgerforum zoals hiervoor beschreven lijkt hier dan niet op zijn plaats. Het lijkt zinniger om ten tijde van de ingebouwde tussenstap te investeren in het algemene publieke debat over het onderwerp, opdat de tussentijdse beraadslagingen van de wetgever en de protesterende initiatiefnemers niet in een afgesloten 'bubbel' plaatsvinden. Als op die manier de deliberatie wordt verbreed en verdiept is ook een referendumopvolgend burgerforum vermoedelijk niet nodig. Maar ook hier zal de aard van de situatie doorslaggevend moeten zijn voor wat wijsheid is.

### Correctief referendum met burgerlijk tegenvoorstel

Het *konstruktive Referendum* zoals waargenomen in de Zwitserse kantons Bern en Nidwalden, biedt kiezers de mogelijkheid om een tegenvoorstel te doen tegen het voorstel van de wetgever. Deze mogelijkheid staat in principe open voor elke burger die de handtekeningdrempel weet te behalen. De *Venice Commission* (1995) schrijft erover: “*this kind of referendum overcomes the strictly negative effect which a referendum often has; people are not forced to approve or reject a law, but can take steps to improve it.*”<sup>57</sup> In een opinieartikel in de context van het Wiv-referendum in 2018 werd de optie van een burgervoorstel – een voorwaardelijk recht op amendement – ook voor Nederland aangedragen.<sup>58</sup>

Het correctief referendum met burgerlijk tegenvoorstel maakt het mogelijk om wetgeving niet alleen aan te vechten maar daar ook een alternatief voor te formuleren. Burgers worden serieus genomen door van hen constructieve tegenwerping te vragen. Mogelijk misbruik van het correctieve referenduminstrument door tegenstemmen-om-het-tegenstemmen wordt ingedamd. Het correctief referendum met tegenvoorstel biedt zowel het burgervoorstel als het voorstel van de wetgever aan op het stembiljet (zie figuur 6). Wanneer twee verschillende voorstellen op het stembiljet staan (en niet alleen opties voor/tegen een wet) nodigt dit kiezers uit tot vergelijkend warenonderzoek en meer inhoudelijke deliberatie. Tegelijk blijft het mogelijk voor burgers die geheel tegen de wetgeving zijn om beide voorstellen te verwerpen en zo, net als bij een klassiek correctief referendum, ‘tegen’ te stemmen. Zo’n tegenstem is bij deze variant duidelijker te interpreteren als stem voor de status quo (helemaal geen nieuwe wetgeving) dan bij een klassiek voor/tegen referendum, waarbij in veel gevallen ook voorstanders van een alternatieve variant onder de nee-stemmers geschaard zijn.

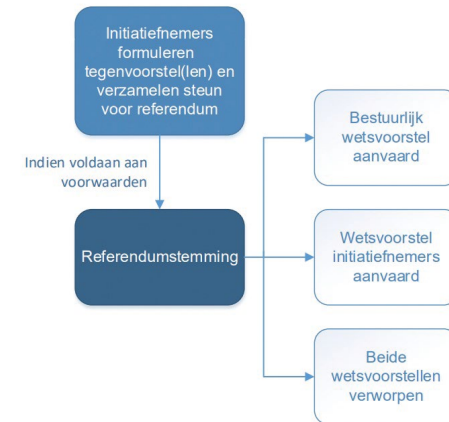
Een referendumvoorbereidend burgerforum kan een nuttig format zijn voor een groep burgers die een tegenvoorstel wil formuleren en daarvoor draagvlak wil ontwikkelen. De overheid kan financiële steun voor een dergelijk format aanbieden, maar kan gebruik hiervan niet eenvoudig opleggen. Als initiatiefnemers volgens een ander werkmiddel alternatieven en steun willen ontwikkelen dan zou dat hun eigen keuze moeten zijn, met inbegrip van de consequenties op de dag van stemming. Vanwege de toegenomen verfijning van het keuzemenu – kiezers hebben hier drie keuzeopties en twee wetsalternatieven af te wegen – kan een referendumdoorlichtend burgerforum hier van dienst zijn, al zal dit ook afhangen van de deliberatiekeuzes die worden gemaakt ten tijde van het opwerken van het burgerlijk tegenvoorstel.<sup>59</sup> Als op andere wijze

57 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). *Constitutional Justice and Democracy by Referendum*. Strasbourg, 23-24 June 1995.

58 Van der Ham, B., Van Overbeeke, B., Eurlings, F., & Hoedemaker, F. (2018, 30 mei). Geef de kiezer het recht op amendement. *De Volkskrant*.

59 In Bern worden beide voorstellen (wetgeving en burgerlijk tegenvoorstel) uitgebreid besproken en expliciet vergeleken in de voorlichtingsbrochure die aan elke kiesgerechtigde wordt toegestuurd (zie Box 8).

al sterk wordt geïnvesteerd in het maatschappelijke debat in die periode, dan heeft een deliberatieve *review* à la de CIR niet veel meer toe te voegen. Hoe verfijnder het keuzemenu, des te minder een referendumopvolgend burgerforum ook nog heeft toe te voegen. Maar nogmaals: verschillende situaties kunnen en moeten tot verschillende afwegingen leiden. Wie denkt dat hiervoor eenvoudige kookboekrecepten beschikbaar zijn komt bedrogen uit.



**Figuur 6** Correctief referendum met burgerlijk tegenvoorstel ('constructief-correctief referendum')

### Reflecteren op varianten van het correctief referendum

De zojuist besproken varianten op het klassieke correctieve referendum laten meer ruimte voor alternatiefontwikkeling. Dat geldt in het bijzonder voor de laatste twee varianten, waarbij een appel wordt gedaan op het bestuur danwel de protesterende burgerij om met alternatieven te komen. De eerste variant voegt aan het klassieke correctieve referendum de mogelijkheid van gedeeltelijke verwerping toe en biedt op die manier ruimte om een aangepaste ('uitgeklede') variant van de wetgeving goed te keuren in een referendumstemming. Tabel 4 vat de verschillende varianten samen en zet deze af tegen het klassieke correctieve referendum.

Het verdient hierbij vermelding dat in veel landen waar het correctief referendum voorkomt – veelal in klassieke vorm – ook een wettelijk verankerde mogelijkheid bestaat om van onderop een stemming af te dwingen over een volksinitiatief. Juist in landen waar een dergelijk volksinitiatief niet wettelijk mogelijk is, zou een constructiever ingericht correctief of zelfs abrogatief referendum die rol gedeeltelijk kunnen vervullen.



**Tabel 4** Variaties op het correctief referendum

	Correctief met klassiek ontwerp	Correctief met gedeeltelijke verwerping	Correctief met bestuurlijke respons	Correctief met burgerlijk tegenvoorstel
<b>Aanvraag-procedure</b>	Aanduiding aangevochten wet ↓ Handtekeningeneis	Aanduiding aangevochten gedeelte van wet ↓ Handtekeningeneis	Aanduiding aangevochten wet én bezwaren daartegen ↓ Handtekeningeneis (beperkt) ↓ Bestuurlijke respons ↓ Handtekeningeneis (zwaarder)	Aanduiding aangevochten wet ↓ Formulering tegenvoorstel(len) ↓ Handtekeningeneis
Alternatieve uitkomsten	- Wetsvoorstel wetgever  - Volledige verwerping	- Wetsvoorstel wetgever  - Wetsvoorstel wetgever (m.u.v. verworpen onderdelen)  - Volledige verwerping (optioneel)	- Aangepast wetsvoorstel wetgever  - Volledige verwerping	- Wetsvoorstel wetgever  - Burgerlijk(e) tegenvoorstel(len)  - Volledige verwerping
<b>Stembiljetopties</b>	2	2 of 3	2	3 (of meer)
<b>Voornaamste voordeel</b>	Eenvoudig proces	Gevoeligheid voor specifieke bezwaren van burgers	Appèl op responsiviteit van wetgever	Appèl op constructiviteit van burgers
<b>Potentiële bezwaren</b>	Geen ruimte voor uitdrukking compromis  Risico onduidelijke of onwenselijke uitslag (geen zicht op werkelijke meerderheids-preferenties in geval van verwerping)	Kan resulteren in 'gatenkaas'-wetgeving  Kiezers kunnen geen voorkeur voor volledige verwerping aangeven (bij 2 opties) óf alternatieve stemmethode noodzakelijk (bij 3 opties)	Uitgerekt proces  Kiezers kunnen geen voorkeur voor oorspronkelijk wetsvoorstel aangeven	Vereiste kennis en vaardigheden van initiatiefnemers  Alternatieve stemmethode noodzakelijk voor een gegarandeerde absolute meerderheidsuitkomst
<b>Potentiële aanknopingspunten voor deliberatief burgerforum</b>	Referendumcampagne: stemadvies en inventarisatie van heersende bezwaren ( <i>referendum-doorlichtend</i> )  Interpretatie van tegenstem ( <i>referendum-opvolgend</i> )	Inventarisatie heersende bezwaren ( <i>referendum-voorbereidend</i> )  Referendumcampagne ( <i>referendum-doorlichtend</i> )  Vervanging verworpen wetsonderdeel ( <i>referendum-opvolgend</i> )	Breder publiek debat gedurende responsfase (minder geschikt voor burgerforum).  Referendumcampagne ( <i>referendum-doorlichtend</i> )	Formulering tegenvoorstel(len) ( <i>referendum-voorbereidend</i> )  Referendumcampagne: verschillen tussen de voorstellen ( <i>referendum-doorlichtend</i> )

Eerder is aangegeven waarom men aan varianten op het klassieke correctieve referendum zou kunnen denken. Maar zoals altijd kunnen voordelen op een zeker aspect nadelen op een ander aspect meebrengen. Afwijken van het klassieke correctieve referendum, met al zijn binaire eenvoud, kan er bijvoorbeeld toe leiden dat het referenduminstrument zijn scherpte verliest. Als een referendum(aanvraag) complexer wordt zou dat potentiële initiatiefnemers en latere kiezers ook kunnen afschrikken.

Wanneer drie opties aan kiezers worden voorgelegd voldoet een enkelvoudige stem niet langer om een absolute meerderheid van stemmen voor één van de opties te garanderen. Er zijn dan verschillende alternatieve stemmethoden voorhanden. De opties kunnen, zoals in het kanton Bern (Box 5), worden aangeboden in drie binaire vragen (die alledrie een ja/nee antwoordoptie hebben). Een risico is dan wel dat cyclische meerderheden zich voordoen, al kunnen die een logische verkaring hebben. Een andere mogelijkheid is om kiezers de drie opties te laten rangschikken, waarbij in de afwezigheid van een absolute meerderheid na eerste voorkeuren de tweede voorkeuren in acht worden genomen. Het is hierbij een ontwerpvraag of kiezers verplicht of vrijwillig een tweede keuze moeten aankruisen. Ook *approval voting* is een mogelijkheid: kiezers kunnen dan één of beide voorstellen aankruisen, waarbij het voorstel met de grootste meerderheid wordt geaccepteerd; de status quo blijft behouden als geen van beide voorstellen een meerderheid behaalt.<sup>60</sup> Het toepassen van alternatieve stemmethoden vereist in alle gevallen goede kiezersvoorlichting, zowel in aanloop naar de stemming als op het stembiljet. Hoe complexer de stemmethode, des te hoger de drempel voor kiezers kan zijn, wat het risico op ongeldige stemmen kan vergroten. Overigens zijn bij referenda op gemeentelijk niveau met drie opties geen grote belemmeringen naar voren gekomen.<sup>61</sup> De voordelen ten opzichte van een simpele meerderheidsstemming zijn bovendien groot: wanneer met een enkele stem geen van de opties een meerderheid behaalt is het risico op controversie omtrent de interpretatie zeer reëel; die angel wordt hier weggenomen.

Het correctief referendum met tegenvoorstel vereist in aanleg meer kennis en vaardigheden van initiatiefnemers. Dat kan op verschillende manieren worden ondervangen: door de organisatie van een minipubliek (financieel) mogelijk te maken (zoals eerder aangegeven); door wetstechnische hulpverlening aan te bieden (initiatiefnemers formuleren wetswijzigingen op hoofdlijnen, die verder door wetgevingsjuristen worden omgezet in een wetsvoorstel) of door het burgerlijk tegenvoorstel facultatief te maken (en dus ook een klassiek correctief referendum toe te staan).

<sup>60</sup> Voor een gesimuleerde toepassing van beide stemvarianten in de Nederlandse referendumcontext, zie Wagenaar (2019) waarin kiezers stemden over vier alternatieven in het kader van het correctieve Wiv-referendum in 2018.

<sup>61</sup> Voor verschillende referenda werd met succes gebruik gemaakt van approval voting (Landerd, Duijven) respectievelijk rangschikken (Onderbanken). Andere referenda maakten gebruik van een simpele meerderheidsstem, (zie Van der Krieken, 2019).



## 8. Ten slotte: naar intelligent institutioneel design

Het voorgaande maakt eens te meer duidelijk dat belangrijke ontwerp vragen verbonden zijn aan varianten van het correctieve wetgevingsreferendum, zeker als deze worden gecombineerd met varianten van deliberatie. Het is goed om daarbij voor ogen te houden waarom zulke varianten en combinaties ook weer het doordenken waard zijn. We gaan daarvoor een moment terug naar het begin van deze verkennende studie. In Hoofdstuk 1, Box 1, stelden we vast dat het correctief wetgevingsreferendum een nuttige toevoeging aan de representatieve consensusdemocratie van Nederland kan zijn, vanwege:

- *de corrigerende werking in ultimo*; noodrem en laatste redmiddel voor wetgeving die uit de bocht dreigt te vliegen; in de coalitiedynamiek kan regelgeving ontstaan waarvoor een (nipte) coalitiemeerderheid kan worden geconstrueerd maar waarvoor onvoldoende maatschappelijke steun is (de Ostrogorski-paradox);
- *het waarschuwingssignaal vooraf*; 'let op, er kan een correctief referendum worden aangevraagd, kijk en luister in het voorbereidingstraject naar sterke en zwakke signalen van weerstand';
- *de compensatie van diplomademocratie*; de participatiekloof tussen hoger- en lageropgeleiden is minder groot dan bij reeds bestaande vormen van collectieve wilsvorming; politieke partijen krijgen aanvullende kansen en stimulansen voor contact met de samenleving;

Maar we signaleerden ook dat het correctief referendum, in ieder geval in onaangepaste vorm, ook enkele risico's met zich brengt:

- *het risico van de binaire keuzeopties* (ja/nee, voor/tegen); beperkte ruimte voor alternatieve of aanvullende opties waardoor mogelijk niet de meest betekenisvolle opties worden ontwikkeld of voorgelegd;
- *het risico van de overhaaste sprong naar conclusies*: gebrekkige kennis, informatie en reflectie(tijd); risico van gefabriceerde ruwe publieke opinie als vertekende momentopname;
- *het risico van de onwerkbaar implicaties*; soms niet duidelijk hoe aan een ferme referendumuitspraak een goed vervolg kan worden gegeven.

Het correctief referendum kan dus aanvullend werken op de representatieve democratie, maar kan zelf ook wel enige bijsturing of mitigatie gebruiken. Bijsturing wordt vanouds gezocht via begrenzendende voorwaarden, drempels en uitsluitingsgronden. Mitigatie kan ook worden gezocht via algemene en meer specifieke vormen van deliberatie, zo hebben wij in deze studie laten zien.

Uitgaande van de Nederlandse situatie en discussie, en de voorstellen van de Staatscommissie Parlementair Stelsel voor het bindend correctief referendum, hebben we de institutionalisering van correctieve referenda in het relevante buitenland in kaart ge-

bracht: eerst en vooral de voorzieningen op nationaal niveau, vervolgens het praktisch gebruik op nationaal niveau en tenslotte, bij wijze van excursie, relevante subnationale ervaringen met correctieve referenda. Voor drie Europese landen met een relatief sterk ontwikkelde correctieve referendumpraktijk (Zwitserland, Italië, Slovenië) hebben we onderzocht op welke wijze deliberatie een aanvullende rol speelde. Dat bleek niet via specifieke formats van deliberatieve democratie (minipubliek, burgerforum, *et cetera*) te verlopen, maar meer via generieke vormen van publiek debat en organisch ontwikkelde 'goede gebruiken' (zoals de gewaardeerde '*Erläuterungen des Bundesrates*' in Zwitserland, in aanvulling op de levendige debatcultuur omtrent referenda aldaar).

In de bredere internationale discussie en praktijk van referenda vonden we ook meer specifieke deliberatieformats gekoppeld aan referenda. Geïnspireerd door experimenten en ervaringen in onder meer Ierland, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk onderscheidde we drie generieke formats – het referendumvoorbereidende, referendumdoorlichtende en referendumopvolgende burgerforum – en bekeken we hoe deze toepasselijk zouden kunnen zijn voor een bindend correctief referendum in de Nederlandse context. Vervolgens verkenden en vergeleken we drie varianten op het klassieke correctieve referendum als binaire keuze voor het verwerpen of niet-verwerpen van een volledige wet: het correctief referendum met gedeeltelijke verwerpingsoptie, met res-ponsoptie voor het bestuur, en met de optie van burgerlijk tegenvoorstel (samengevat in Tabel 4) – wederom geïnspireerd door praktijken ontwikkeld in het buitenland.

### **Designopties en vervolkeuzes**

Aldus hebben we in deze verkennende studie een breed palet geschetst aan designopties en daaraan verbonden implicaties, zowel voor wat betreft het bindend correctief referendum alsook voor de combinatie met deliberatieve democratievormen. Daarmee is het doel van deze institutioneel verkennende studie bereikt. Het maken van passende designkeuzes is een volgende uitdaging. Hierbij is om te beginnen de Tweede Kamer aan zet, bij de behandeling van initiatiefwetgeving omtrent het bindend correctief referendum voorgelegd door het SP-kamerlid Van Raak – vergezeld van een betrekkelijk welwillend advies, met vraagpunten, van de Raad van State (2018). De regering zal ook haar visie hierop moeten bepalen; de aangenomen motie van GroenLinks-senator Lintmeijer roept hiertoe op.

*Mocht* een Wet op het bindend correctief referendum, met amendementen wellicht, worden aangenomen dan nog zijn er allerlei vervolkeuzes te maken. De internationale referendumpraktijk laat zien dat specifieke designkeuzes naar tijd en plaats kunnen verschillen en sterk situatie-afhankelijk zijn. *Intelligent institutioneel design* laat, binnen een generiek kader, specifieke designkeuzes toe. Het zal van de situatie afhangen of een referendumvoorbereidend of -opvolgend minipubliek de toegevoegde waarde heeft die het in potentie kan hebben. Een referendumdoorlichtend minipubliek werd in Oregon zo fundamenteel geacht dat in wetgeving werd vastgelegd dat er altijd één

georganiseerd moet worden in aanloop naar een *ballot proposition* (Box 10). Of dat bij bindend correctieve referenda in Nederland ook een stelregel zou moeten worden is nog een open vraag, maar dat een dergelijk minipubliek in voorkomende gevallen een serieus te overwegen optie is lijkt wel duidelijk.

Het lijkt nuttig om, zoals de Staatscommissie Parlementair Stelsel adviseerde, een correctief referendum mogelijk te maken voor niet alleen het geheel maar ook voor specifieke onderdelen van een wet; soms wil men immers alleen wat 'badwater' en niet het 'kind' weggooien. Referenda met een respons optie voor het bestuur, of met mogelijkheid van tegenvoorstel voor burgers, hebben zich voldoende in relevante buitenlandse bewezen om serieus te worden genomen als optie. Om hun waarde in een Nederlandse context meer precies te kunnen bepalen zouden praktijkexperimenten nuttig zijn. Nieuwe wetgeving zou ruimte moeten bieden voor zulke experimenten – voor een lerend proces van institutionele variatie en selectie dat met de intrekking van de Wet raadgevend referendum tot stilstand is gekomen. Blauwdrukplanning – waarbij in één keer alles wordt gedetailleerd - is voor complexe democratische vernieuwingsprocessen geen goed idee. Ervaringen uit het ene systeem kunnen nooit onverkort en onveranderd worden overgeplaatst naar het andere.<sup>62</sup>

Dit rapport biedt aanknopingspunten voor een beweging richting institutioneel intelligent(er) design voor het correctief referendum in Nederland. Wij propageren niet één specifieke opzet van referenderen en delibereren. Het algemene idee van intelligent combineren en inbedden wordt hier wel sterk aanbevolen: weet wat institutioneel mogelijk is; combineer modaliteiten zodanig dat sterktes zoveel mogelijk worden benut en tekortkomingen zoveel mogelijk worden gecorrigeerd; houd rekening met de Nederlandse context waarin nieuwe combinaties moeten werken.

Ten slotte hopen we met dit rapport bij te dragen aan een beweging waarbij de twee posities die het debat over het referendum in Nederland lang hebben beheerst. Enerzijds: 'referenda zijn altijd verkeerd, moeten we nooit aan beginnen.' Anderzijds: 'referenda zijn altijd goed, hoe meer hoe beter.' Als men goed naar de internationale praktijk en literatuur kijkt zijn beide posities niet langer vol te houden. Referenda zijn niet altijd geweldig, het hangt zeer van het ontwerp en de inbedding af hoe nuttig en waardevol ze zijn. Als dit fatsoenlijk is voorzien blijken referenda goed te kunnen samengaan met hoge scores op internationale democratieranglijsten.

Het correctief wetgevingsreferendum is in aanleg een van de minst ingrijpende instrumenten binnen de groep van referendumvormen. Met intelligent ontwerp en goede inbedding kan de vrees voor nadelige repercussies worden ingeruild voor vertrouwen in nuttige correcties.

<sup>62</sup> Voor meer theoretische achtergrond bij de afstemming van democratische vernieuwingen in het systeem enerzijds en de maatschappelijke en culturele context van het systeem anderzijds zie Hendriks (2010: 155 e.v.).

## Literatuur

- Altman, D. (2011). *Direct democracy worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bächtiger, A., Spörndli, M., Steenbergen, M. R. & Steiner, J. (2005). The deliberative dimensions of legislatures. *Acta Politica*, 40(2), 225-238.
- Barber, B. (1984). *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press.
- Baumgartner, C. & Bundi, C. (2017). Eventualantrag und Volksvorschlag im Kanton Bern. *Leges* 2017/1, 83- 96.
- Bello, P. & Galasso, V. (2018). The politics of aging and retirement: evidence from Swiss referenda. CESifo working paper, nr. 7165. München: Center for Economic Studies and Ifo Institute.
- Blais, A. (2000). *To Vote or Not to Vote. The Merits and Limits of Rational Choice Theory*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press
- Bulmer, W. E. (2011). Minority-Veto Referendums: An Alternative to Bicameralism? *Politics*, 31(3), 107-120.
- Burkhalter, S., Gastil, J. & Kelshaw, T. (2002). A conceptual definition and theoretical model of public deliberation in small face-to-face groups. *Communication Theory*, 12(4), 398-422.
- Carrano, B. & Monaterolo, I. (2016, 23 april). Italy's off shore oil referendum: another lost opportunity. [Blog post]. Retrieved from <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/04/23/italys-off-shore-oil-referendum-another-lost-opportunity/>
- Chappel, Z. (2012). *Deliberative Democracy: A Critical Introduction*, Basingstoke: Palgrave
- Chiaromonte, A. & D'Alimonte, R. (2012). The twilight of the Berlusconi era: local elections and national referendums in Italy, May and June 2011. *South European Society and Politics*, 17(2), 261-279.
- Christin, T., Hug, S. & Sciarini, P. (2002). Interests and information in referendum voting: an analysis of Swiss voters. *European Journal of Political Research*, 41, 759-776.
- Cohen, J., & Rogers, J. (2003). Power and reason. In A. Fung & E.O. Wright (Eds.), *Deepening democracy: institutional innovation in empowered participatory governance* (pp. 237-255). London: Verso.
- Dermont, C. (2016). Taking turns at the ballot box: selective participation as a new perspective on low turnout. *Swiss Political Science Review*, 22(2), 213-231.
- Donovan, M. (1995). The politics of electoral reform in Italy. *International Political Science Review*, 16(1), 47-64.
- Dryzek, J. S. & Braithwaite, V. (2000). On the prospects for democratic innovation: values analysis applied to Australian politics. *Political Psychology*, 21(2), 241-266.

- Dryzek, J. S., Bächtiger, A. & Milewicz, K. (2011). Toward a deliberative global citizens' assembly. *Global Policy*, 2(1), 33-42.
- Elkink, J. A., Farrell, D. M., Reidy, T. & Suiter, J. (2017). Understanding the 2015 marriage referendum in Ireland: context, campaign, and conservative Ireland. *Irish Political Studies*, 32(3), 361-381.
- Erne, R. (2004). Direct Democracy in Italy. In B. Kaufmann & Waters, M. D. (red.). *Direct democracy in Europe: A comprehensive reference guide to the initiative and referendum process in Europe*. Durham: Carolina Academic Press.
- Eveland Jr., W. P., Song, H. & Beck, P. A. (2015). Cultural variations in the relationships among network political agreement, political discussion frequency, and voting turnout. *International Journal of Public Opinion Research*, 27(4), 461-480.
- Farrell, D. M., Suiter, J., & Harris, C. (2019). Systematizing' constitutional deliberation: the 2016-2018 citizens' assembly in Ireland. *Irish Political Studies*, 34(1), 113-123.
- Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and deliberation: new directions for democratic reform*. New Haven: Yale University Press.
- Fishkin, J. S. (2009). *When the people speak: deliberative democracy and public consultation*. Oxford: Oxford University Press.
- Fishkin, J. S., Kousser, T., Luskin, R. C., & Siu, A. (2015). Deliberative agenda setting: piloting reform of direct democracy in California. *Perspectives on Politics*, 13(4), 1030-1042.
- Fishkin, J. S. (2018). Random assemblies for lawmaking? Prospects and limits. *Politics & Society*, 46(3), 359-379.
- Gallagher, M. & Uleri, P. V. (1996). *The referendum experience in Europe*. Basingstoke: Macmillan Press.
- Gastil, J. & Levine, P. (2005). *The deliberative democracy handbook: strategies for effective civic engagement in the twenty-first century*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Gastil, J. & Weiser, P. J. (2006). Jury service as an invitation to citizenship: assessing the civic value of institutionalized deliberation. *Policy Studies Journal*, 34(4), 605-627.
- Gastil, J., Reedy, J., & Wells, C. (2007). When good voters make bad policies: assessing and improving the deliberative quality of initiative elections. *University of Colorado Law Review*, 78, 1435-1488.
- Gastil, J., Richards, R. C. & Knobloch, K. R. (2014). Vicarious deliberation: how the Oregon Citizens' Initiative Review influenced deliberation in mass elections. *International Journal of Communication*, 8, 62-89.
- Gastil, J., Knobloch, K. R., Reedy, J., Henkels, M. & Cramer, K. (2017). Assessing the electoral impact of the 2010 Oregon Citizens' Initiative Review. *American Politics Research*, 46(3), 534-563.
- Geissel, B. (2016). Direct Democracy and its (Perceived) Consequences: The German Case. In Ruth-Lovell, S., Welp, Y., & Whitehead, L. (Eds.), *Let the People Rule: Direct Democracy in the Twenty-First Century*. Colchester: ECPR Press.
- Gershtenson, J., Rainey, G. W. & Rainey, J. G. (2010). Creating better citizens? Effects of a model citizens' assembly on student political attitudes and behaviour. *Journal of Political Science Education*, 6(2), 95-116.
- Goodin, R. E. (2005). Sequencing deliberative moments. *Acta Politica*, 40(2), 182-196.
- Grönlund, K., Bächtiger, A. & Setälä, M. (2014). Introduction. In K. Grönlund, A. Bächtiger, and M. Setälä (Eds.), *Deliberative mini-publics: involving citizens in the democratic process* (pp. 1-8). Colchester: ECPR Press.
- Guerrini, A. & Romano, G. (2013). The process of tariff setting in an unstable legal framework: an Italian case study. *Utilities Policy*, 24, 78-85.
- Hanafin, P. (2013). Law, biopolitics and reproductive citizenship. *Tecnoscienza*, 4(1), 45-67.
- Hendriks, F. (2010). *Vital Democracy: A Theory of Democracy in Action*, Oxford: Oxford University Press.
- Hendriks, F., Van der Krieken, K. H. J. & Wagenaar, C. C. L. (2017). *Democratische zegen of vloek? Aantekeningen bij het referendum*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hill, L. (2003). Democratic deficit in the ACT: is the Citizen Initiated Referendum a solution? *Australian Journal of Social Issues*, 38(4), 495-512.
- Hollander, S. (2019). *The Politics of Referendum Use in European Democracies*. Londen: Palgrave.
- Immergut, E. M. (1992). The rules of the game: the logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden. In S. Steinmo, K. Thelen, and F. Longstreth (Eds.), *Structuring politics: historical institutionalism in comparative politics* (pp. 57-89). Cambridge: Cambridge University Press.
- Istenič, S. (2012). The role of the media in democratic consolidation of Taiwan and Slovenia. *Asian Studies*, 2, 67-77.
- Jacobs, K. red. (2016) *Het Oekraïne-referendum: Nationaal Referendum Onderzoek 2016*. Nijmegen: Stichting KiezersOnderzoek Nederland.
- Jacobs, K. red. (2018) *Het Wiv-referendum: Nationaal Referendum Onderzoek 2018*. Nijmegen: Stichting KiezersOnderzoek Nederland.
- Kambič, M. (2016). Constitutional democracy in Slovenia between the Scylla and Charybdis of the legislative referendum. *Pro Publico Bono*, 2, 104-117.

- Kampwirth, R. (2004). Direct Democracy in Germany. In B. Kaufmann & Waters, M. D. (red.). *Direct democracy in Europe: A comprehensive reference guide to the initiative and referendum process in Europe*. Durham: Carolina Academic Press.
- Kaufmann, B. & Waters, M. D. (red.). (2004). *Direct democracy in Europe: A comprehensive reference guide to the initiative and referendum process in Europe*. Durham: Carolina Academic Press.
- Kim, J. & Kim, E. J. (2008). Theorizing dialogic deliberation: everyday political talk as communicative action and dialogue. *Communication Theory*, 18(1), 51-70.
- Knobloch, K. R., Gastil, J., Reedy, J. & Walsh, K.C. (2014). Did they deliberate? Applying an evaluative model of democratic deliberation to the Oregon Citizens' Initiative Review. *Journal of Applied Communication Research*, 41(2), 105-125.
- Knobloch, K. R., Gastil, J., Feller, T., Richards, R. C. & Richards Jr., R. C. (2013). Empowering citizen deliberation in direct democratic elections: a field study of the 2012 Oregon Citizens' Initiative Review. *Field Actions Science Report*, 11, 1-10.
- Krasovec, A. (2015). The 2015 referendum in Slovenia. *East European Quarterly*, 43(4), 303-312.
- Krieken, K.H.J. van der (2019) *Winst of verlies: Het lokale referendum in Nederland, 1906-2018*. Dissertatie Tilburg University: Ridderprint.
- Kriesi, H. (2005). *Direct Democratic Choice: The Swiss Experience*. Lanham: Lexington.
- Kriesi, H. & Trechsel, A. H. (2008). *The politics of Switzerland: Continuity and change in a consensus democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kropczynski, J., Cai, G. & Carroll, J.M. (2015). Understanding the role of artefacts in democratic deliberation from the Citizens' Initiative Review. *Journal of Social Media for Organizations*, 2(1), 1-22.
- Labaree, B. W. (1962). New England Town Meeting. *The American Archivist*, 25(2), 165-172.
- Landemore, H. (2015). Inclusive constitution-making: the Icelandic experiment. *The Journal of Political Philosophy*, 23(2), 166-191.
- Lazar, P. (2015). Variations in media freedom: why do some governments in Central and Eastern Europe respect media freedom more than other ones? *Central European Journal of Communication*, 8(14), 4-20.
- LeDuc, L. (2015). Referendums and deliberative democracy. *Electoral Studies*, 38, 139-148.
- Linder, W. (2012). *Schweizerische Demokratie. Institutionen-Prozesse-Perspektiven*. Bern: Haupt.
- Luskin, R. C., Fishkin, J. S., & Jowell, R. (2002). Considered opinions: deliberative polling in Britain. *British Journal of Political Science*, 32, 455-487.
- Mansbridge, J. (2010). Deliberative polling as the gold standard. *The Good Society*, 19(1), 55-62.
- Marquis, L. & Bergman, M. M. (2009). Development and consequences of referendum campaigns in Switzerland 1981-1999. *Swiss Political Science Review*, 15(1), 63-97.
- Marquis, L., Schaub, H. P. & Gerber, M. (2011). The fairness of media coverage in question: an analysis of referendum campaigns on welfare state issues in Switzerland. *Swiss Political Science Review*, 17(2), 128-163.
- Marxer, W. & Pállinger, Z.T. (2009). Stabilizing or destabilizing? Direct-democratic instruments in different political systems. In M. Setälä & T. Schiller (red.). *Referendums and Representative Democracy: Responsiveness, Accountability and Deliberation*. Abingdon: Taylor & Francis, 34-55.
- McKay, S. (2019). Building a Better Referendum: Linking Mini-Publics and Mass Publics in Popular Votes. *Journal of Public Deliberation*, 15(1), Article 8.
- Morel, L. & Qvortrup, M. (red.).(2017). *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Abingdon: Routledge
- Muehlebach, A. (2017). The price of austerity: vital politics and the struggle for public water in southern Italy. *Anthropology Today*, 33(5), 20-23.
- Neblo, M. A., Esterling, K. M. & Lazer, D. M. (2018). *Politics with the people: Building a directly representative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Owen, D., & Smith, G. (2015). Survey article: deliberation, democracy, and the systemic turn. *Journal of Political Philosophy*, 23(2), 213-234.
- Owens, S. (2000). 'Engaging the public': information and deliberation in environmental planning. *Environment and planning A*, 32(7), 1141-1148.
- Papadopoulos, Y. (2001). How does direct democracy matter? The impact of referendum votes on politics and policy-making, *West European Politics*, 24(2), 35-58.
- Peruško, Z. & Popović, H. Media concentration trends in Central and Eastern Europe. In K. Jakubowicz and M. Sükösd (Eds.), *Finding the right place on the map: Central and Eastern European media change in a global perspective* (pp. 168-189). Chicago: University of Chicago Press.
- Polodnjak, R. (2015). Constitutional reforms of citizen-initiated referendum. *Journal for Constitutional Philosophy of Law*, 26, 129-149.
- Poplawska, E. (2008). Constitution-making in Poland: Some reflections on popular involvement. *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta Splitu*, 45(2), 279-286.
- Quinlan, S., Sheppard, M. & Paterson, L. (2015). Online discussion and the 2014 Scottish independence referendum: flaming keyboards or forums of deliberation? *Electoral Studies*, 38, 192-205.

- Qvortrup, M. (2002). *A comparative study of referendums: Government by the people*. Manchester: Manchester University Press.
- Raad van State (2019), Advies initiatiefwetsvoorstel over opnemen bindend referendum in de Grondwet (publicatiedatum: 28/10/2019), Den Haag: Raad van State.
- Ratner, R. S. (2004). British Columbia Citizens' Assembly: the learning phase. *Canadian Parliamentary Review*, 27(2), 20-26.
- Reidy, T. & Suiter, J. (2015). Do rules matter? Categorizing the regulation of referendum campaigns. *Electoral Studies*, 38, 159-169.
- Renwick, A., Allan, S., Jennings, W., McKee, R., Russell, M. & Smith, G. (2018). What kind of Brexit do voters want? Lessons from the Citizens' Assembly on Brexit. *The Political Quarterly*, 4, 649-658.
- Romano, G., Guerrini, A. & Campedelli, B. (2015). The new Italian water tariff method: a launching point for novel infrastructures or a backwards step? *Utilities Policy*, 34, 45-53.
- Ruth-Lovell, S., Welp, Y. & Whitehead, L. (2016). *Let the People Rule: Direct Democracy in the Twenty-First Century*. Colchester: ECPR Press.
- Schiller, T. (2017). Local referendums: a comparative assessment of forms and practice. In Morel, L. & Qvortrup, M. (red.). *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Abingdon: Routledge, 60-80.
- Setälä, M. & Schiller, T. (2009). *Referendums and Representative Democracy*. London: Routledge.
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018). *Lage drempels, hoge dijken: Democratie en Rechtsstaat in Balans*. Meppel: Boom uitgeverij.
- Suteu, S. (2015). Constitutional conventions in the digital era: lessons from Iceland and Ireland. *Boston College International & Comparative Law Review*, 38, 251-276.
- Taillon, P. (2017). The democratic potential of referendums: intrinsic and extrinsic limitations. In Morel, L. & Qvortrup, M. (red.). *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Abingdon: Routledge, 169-191.
- Tierney, S. (2013). Using electoral law to construct a deliberative referendum: Moving beyond the democratic paradox. *Election Law Journal*, 12(4), 508-523.
- Trabucco, F. R. (2019). The Advantages and Disadvantages of Italian Referendum Tools. *Białostockie Studia Prawnicze*, 24(1), 151-171.
- Trechsel, A. H., & Sciarini, P. (1998). Direct democracy in Switzerland: do elites matter? *European Journal of Political Research*, 33: 99-124.
- Uleri, P. V. (2002). On referendum voting in Italy: YES, NO, or non-vote? How Italian parties learned to control referendums. *European Journal of Political Research*, 41, 863-883.
- Visser, M. de (2013). *Constitutional review in Europe: A comparative analysis*. London: Bloomsbury Publishing.
- Vospernik, S. (2017). Referendums and consensus democracy: empirical findings from 21 EU countries. In Morel, L. & Qvortrup, M. (red.). *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Abingdon: Routledge, 123-146.
- Wagenaar, C. C. L. (2019). Beyond for or against? Multi-option alternatives to a corrective referendum. *Electoral Studies*, 62 (verschijnt in december 2019).
- Walter-Rogg, M. (2008) Direkte Demokratie. In O. W. Gabriel & S. Kropp (Eds.), *Die EU-Staaten im Vergleich* (pp. 236–67). Wiesbaden: Springer VS.
- Warren, M. E. & Pearse, H. (2008). *Designing deliberative democracy: the British Columbia Citizens' Assembly*. New York: Cambridge University Press.
- Zajc, D. (2016). Role of opposition in contemporary parliamentary democracies – the case of Slovenia. *Comparative Politics*, 9(1), 19-36.
- Žuber, B. & Kaučič, I. (2019). Referendum challenges in the Republic of Slovenia. *Białostockie Studia Prawnicze*, 24(1), 137-150.

