

Geachte heer / mevrouw,

De afschaffing van de Wet raadgevend referendum mag niet het einde betekenen van het debat over democratische vernieuwing op *nationaal* niveau.

Met het signalement 'Over referenda en andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau' wil de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) bijdragen aan dat debat.

Naast referenda zijn er andere mogelijkheden om burgers te betrekken bij de nationale politiek, zoals Internetconsultatie, het Burgerinitiatief en Burgerfora.

Bovendien kan de nationale politiek leren van de vele *lokale* initiatieven om burgers bij de politiek te betrekken.

Op onze website www.raadopenbaarbestuur.nl kunt u het signalement downloaden.

Met vriendelijke groeten,
Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)

Drs. Rien Fraanje,
Directeur-secretaris

OVER

REFERENDA

EN ANDERE

VORMEN VAN

BURGER-

PARTICIPATIE

OP NATIONAAL

NIVEAU

OVER REFERENDA EN ANDERE VORMEN VAN BURGERPARTICIPATIE OP NATIONAAL NIVEAU

Juli 2018

SIGNALEMENT VAN DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR



Vormgeving en productie: Xerox OBt, Den Haag
Ontwerp huisstijl: Studio Tint, Den Haag

© Juli 2018 Raad voor het Openbaar Bestuur
www.raadopenbaarbestuur.nl
ISBN 978-90-5991-111-6
NUR 823

Inhoud

Ten geleide	5
1 Inleiding	7
2 Steun voor de kernwaarden van democratie, kritiek op de politieke praktijk	9
3 Referenda: vormen, voor- en nadelen en een Nederlandse invulling	16
3.1 Soorten referenda	16
3.2 Voor- en nadelen van referenda	18
3.3 Het Nederlandse raadgevend referendum op nationaal niveau	21
4 Vormen van nationale burgerparticipatie langs een democratische meetlat	26
Het nationale raadgevend referendum democratisch gewogen	27
Internetconsultatie	28
Nationaal Burgerinitiatief	32
Een Burgerforum	35
5 Conclusies	42

Ten geleide

Met een *Signalement* beoogt de Raad voor het Openbaar Bestuur helderheid te scheppen in een vastgelopen, complex of gepolariseerd debat. Door de argumenten voor en tegen nog eens helder op een rij te zetten, de historie van een bepaald thema weer eens uit een te zetten of de oorsprong van een debat te belichten hoopt de ROB bij te dragen aan een zuiver, helder en eerlijk politiek en maatschappelijk debat over een onderwerp dat de gemoederen bezighoudt.

De door dit kabinet *voorgenomen* intrekking van de Wet op het raadgevend referendum was voor de Raad aanleiding om een signalement op te stellen over het referendum en andere mogelijke vormen om mensen bij politiek en democratie te betrekken. De ROB beoogt daarmee niet een standpunt in te nemen of het afschaffen van het raadgevend referendum wel of niet verstandig is. We willen laten zien dat er verschillende vormen van referenda zijn. We willen de voor- en nadelen van die referenda op een rij zetten. En door drie andere mogelijkheden van het organiseren van burgerbetrokkenheid uit te lichten, willen we laten zien dat er naast referenda ook tal van andere manieren zijn om mensen bij politiek en democratie te betrekken.

Daarbij richten wij ons in dit *Signalement* nadrukkelijk op de nationale politiek. Op nationaal niveau vinden politiek en bestuur het zichtbaar lastig om directe participatie en betrokkenheid van burgers te organiseren. Intermediaire organisaties zoals belangengroeperingen, vakbonden en beroepsverenigingen voelen voor de rijksoverheid aan als natuurlijker partners dan individuele burgers. Dit in tegenstelling tot decentrale overheden die het afgelopen decennium volop hebben ingezet op nieuwe vormen van burgerbetrokkenheid. De nationale politiek kan zich wat dat betreft volop laten inspireren door mooie voorbeelden uit de decentrale praktijk.

Enkele deskundigen uit wetenschap en praktijk namen de moeite om eerdere versies van dit stuk te lezen en becommentariëren. De Raad is hen erkentelijk voor hun inzet en bereidwilligheid hun kennis met ons te delen. Verder gaan onze dank en waardering uit naar Pieter de Jong die de pen van dit Signalement voerde.

Met dit *Signalement* brengen we nadrukkelijk geen klassiek adviesrapport uit. Als we met dit *Signalement* al een advies willen geven, dan is het dit: het politieke en maatschappelijke debat over het raadgevend referendum mag geen eindpunt zijn van het gesprek over hoe we mensen bij politiek en demo-

cratie kunnen betrekken. Het kabinet en de partijen in het parlement dienen wat de ROB betreft te blijven zoeken naar manieren om mensen invloed te geven op belangrijke beslissingen die hun leven raken. Zoals wij in een eerder advies, in 2017, al stelden: democratie is méér dan politiek alleen.



drs. Han Polman
Voorzitter Raad voor het Openbaar Bestuur



drs. Rien Fraanje
Secretaris

1 Inleiding

De sinds 1 juli 2015 bestaande Wet raadgevend referendum (Wrr) heeft volgens het kabinet-Rutte III in zijn regeerakkoord 'niet gebracht wat er van werd verwacht'. Het kabinet verwees daarbij naar de ervaringen met het 'Oekraïne-referendum' op 6 april 2016. Daarom heeft het kabinet besloten tot intrekking van de Wrr. Daarmee wordt een wettelijke mogelijkheid voor burgers om tussen verkiezingen in op nationaal niveau hun stem te laten horen, na korte tijd ongedaan gemaakt.

De Wrr was een vorm van democratische vernieuwing op nationaal niveau die na jarenlange politieke en maatschappelijke discussies en rapporten van adviesorganen en (staats-)commissies haar beslag kreeg. De Wrr kwam tegemoet aan de wens van een meerderheid van de burgers om ook tussen verkiezingen invloed uit te kunnen oefenen op de nationale politiek. Op basis van de Wrr hebben twee referenda plaatsgevonden: op 6 april 2016 over het Associatieverdrag tussen de EU en de Oekraïne, en op 21 maart 2018 (tegelijk met gemeenteraadsverkiezingen) over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Twee heel verschillende onderwerpen met ook een verschillend procesverloop. De evaluatie van de Wrr, die uiterlijk in juli 2018 was voorzien, heeft het kabinet niet willen afwachten.

Het in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III aangekondigde plan om de Wrr in te trekken, ging niet gepaard met voorstellen om daar op nationaal niveau nieuwe instrumenten voor in de plaats te stellen, of bestaande instrumenten beter te benutten.

Voor de Raad voor het Openbaar Bestuur is dit aanleiding voor het opstellen van van dit 'signalement'. Daarin wil de Raad de volgende vragen beantwoorden: welke vormen van referenda kunnen worden onderscheiden en wat zijn de – mogelijke – voor- en nadelen van referenda in algemene zin? Wat zijn bijzondere kenmerken van het Nederlandse raadgevende referendum? Welke andere mogelijkheden hebben burgers om tussen verkiezingen in invloed uit te oefenen op het nationale overheidsbeleid? En hoe verhouden die instrumenten zich op een 'democratische meetlat' tot het nationale raadgevende referendum?

Het denken over referenda houdt sowieso niet op na het afschaffen van een bepaalde vorm daarvan. Wetenschappers, adviesraden, de staatscommissie Parlementair stelsel en verschillende politieke partijen denken na over vormen van inspraak tussen verkiezingen in, die passen bij de Nederlandse politieke structuur en cultuur, en doen daar voorstellen voor. Met dit signalement wil

*ook de Raad voor het Openbaar Bestuur bijdragen aan het politieke en maatschappelijke debat over referenda en andere mogelijkheden om burgers ook op **nationaal** niveau een stem te geven tussen verkiezingen in. Een stem die burgers nu op **lokaal** (en provinciaal) niveau in veel gemeenten (en provincies) kunnen laten horen.*

De Raad schetst eerst enkele algemene ontwikkelingen die relevant zijn voor de vormgeving en de werking van de nationale democratie in Nederland. De invalshoek van de burgers staat daarbij centraal: hoe oordelen zij over de nationale democratie? Daarna staat de Raad stil bij een bijzondere vorm van die democratie, die nu in het middelpunt van de belangstelling staat maar voorsnog van het nationale politieke toneel lijkt te verdwijnen: het referendum. Vervolgens gaat de Raad in op drie vrij nieuwe instrumenten die op sommige punten functies van een referendum op nationaal niveau kunnen overnemen: Internetconsultatie, het Burgerinitiatief en het Burgerforum. Ten slotte formuleert de Raad enkele conclusies. En dat alles om het gesprek over het functioneren van onze nationale democratie gaande te houden, in het besef dat een volwaardige nationale democratie méér is dan de mogelijkheid voor burgers om eens in de vier jaar een stem uit te brengen bij verkiezingen voor de Tweede Kamer.

2 Steun voor de kernwaarden van democratie, kritiek op de politieke praktijk

Brede steun voor de democratie

Nederlandse burgers zijn in het algemeen, en ook in internationaal-vergelijkend perspectief, (zeer) tevreden met de wijze waarop in Nederland de democratie functioneert. Door de jaren heen is zo'n driekwart van de burgers die mening toegedaan. Daarbij associëren zij 'democratie' vooral met zaken als 'vrijheid van meningsuiting', 'vrijheid om te doen wat je wil', een vrij land, en vrije, algemene verkiezingen. De vrij grote tevredenheid over het functioneren van de democratie gaat samen met een grote (ruim 90 procent) steun voor *het principe* van democratie.¹ Er is grote waardering van burgers voor de kernwaarden van de democratie.²

Kritiek op de politieke praktijk

Over *de politieke praktijk* zijn burgers daarentegen in het algemeen minder tevreden: 'politici luisteren niet naar gewone mensen', 'gaan hun eigen gang', 'zijn uit op eigenbelang' of 'praten te veel en doen te weinig', zijn stellingen die door vrij veel burgers worden onderschreven.³ Hier is de ervaren responsiviteit van het openbaar bestuur in het geding. Responsiviteit kan gezien worden als een belangrijke democratische waarde van goed openbaar bestuur. Daarbij moet volgens de Raad responsiviteit niet worden opgevat als 'men (de burger) vraagt, en wij (het politieke bestuur) draaien', maar als een vorm van intelligent (netwerk-)bestuur met open oog en oor voor maatschappelijke en politieke ontwikkelingen, voor complexe ketens en netwerken, en met een visie die open staat voor een betekenisvolle dialoog en participatie. Op die manier kan een vruchtbare verbinding tussen het politieke bestuur en de gehorizontaliseerde samenleving ontstaan.⁴

¹ Josje den Ridder en Paul Dekker, *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland*, Sociaal en Cultureel Planbureau, SCP-publicatie 2015-24, Den Haag, oktober 2015, p. 64 en verder.

² Zie bijvoorbeeld: Paul Dekker en Josje den Ridder, *Gedeelde waarden van een weerbare democratie. Een verkenning op basis van bevolkingsenquêtes*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, mei 2016.

³ Josje den Ridder en Paul Dekker, o.c..

⁴ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Sturen én verbinden. Naar een toekomstbestendige Rijksoverheid*, Den Haag, september 2015, p. 52.

Gebrekkelijk vertrouwen in politieke responsiviteit

In het *Continu Onderzoek Burgerperspectieven* (COB, 2015, nr. 1) is 61 procent van de ondervraagden het eens met de stelling dat mensen zoals zij geen enkele invloed hebben op wat de regering doet en stemt 51 procent in met de stelling dat Kamerleden en ministers niet veel geven om wat mensen zoals zij denken. 38 procent is het eens met de stelling dat de overheid onvoldoende doet voor mensen zoals zij. In het Nederlands Kiezersonderzoek (NKO) van 2012 stemt 39 procent in met de stelling dat Kamerleden niets geven om de opvattingen van mensen zoals zij, vindt 53 procent dat politici meer geïnteresseerd zijn in hun stem dan hun mening, en zegt 50 procent dat mensen zoals zij geen invloed hebben op de politiek. In het NKO is men al met al iets minder negatief dan in het COB, maar in het algemeen geldt dat veel mensen weinig vertrouwen hebben in de responsiviteit van de landelijke politiek.⁵

Wat betreft de tevredenheid over de *politieke praktijk* en politiek vertrouwen neemt het SCP in toenemende mate een scheidslijn waar tussen hoger- en lageropgeleide burgers. Op drie terreinen – het politiek vertrouwen, de tevredenheid over de Haagse politiek en de steun voor het Nederlandse EU-lidmaatschap – is sprake van een relatief sterk groeiende kloof tussen hoger- en lageropgeleiden: de rapportcijfers van hogeropgeleiden op deze terreinen zijn relatief hoog en stabiel, en die van lageropgeleiden relatief laag en dalend.⁶ De meest recente resultaten van het Nederlands Kiezersonderzoek (NKO) zijn in lijn met de bevindingen van het SCP, zoals onderstaande tabellen laten zien.⁷

⁵ Josje den Ridder en Paul Dekker, o.c., p. 47.

⁶ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Burgerperspectieven*, 2017 | 4, Den Haag, 2017, p. 47 en verder. Het verschil tussen de gemiddelde rapportcijfers van hoger- en lageropgeleiden op de drie genoemde terreinen, is de afgelopen tien jaar met ongeveer één punt toegenomen.

⁷ Paul Dekker en Josje den Ridder, 'Afkeer en afzijdigheid', in: *Aanhoudend wisselvallig. Nationaal Kiezersonderzoek 2017*, red.: Tom van der Meer e.a., februari 2018, p. 42 en p. 43.

Opvattingen over het functioneren van de democratie en politiek (in procenten)⁸

	Allen		Ontevreden in groepen	
	Tevreden	Ontevreden	Lageropgeleid	Hogeropgeleid
De manier waarop democratie functioneert in Nederland	79	17	22	9
De wijze waarop de democratie functioneert in de Europese Unie	47	42	46	38
De manier waarop in de Nederlandse politiek besluiten tot stand komen	65	29	35	19

Persoonlijke relatie met politiek (in procenten)

	Allen		Negatief in groepen	
	Positief	Negatief	Lageropgeleid	Hogeropgeleid
Mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op de regeringspolitiek (negatief='is zo')	43	44	54	31
Ik ben goed in staat om een actieve rol te spelen in de politiek	27	65	72	57
Ik begrijp de belangrijkste politieke onderwerpen die spelen in ons land	70	8	11	4
Interesse in de politiek (positief='zeer/tamelijk veel'; negatief='niet zo/helemaal niet')	52	48	53	42
Politiek volgen via tv, radio, de krant of het internet (positief='heel/tamelijk veel'; negatief='niet zoveel/helemaal niet')	42	58	64	50

⁸ 'Bent u over het algemeen zeer tevreden, tamelijk tevreden, niet erg tevreden of helemaal niet tevreden over.....: percentage zeer/tamelijk tevreden en percentage niet erg/helemaal niet tevreden, met 'ik weet het niet' en 'ik wil niet zeggen' tellen op tot 100 procent.

Veel steun voor (meer) vormen van directe democratie en burgerparticipatie

Tegen de achtergrond van een door veel burgers ervaren gebrekkige responsiviteit van de landelijke politiek, is het verklaarbaar dat veel burgers voorstander zijn van meer mogelijkheden tot inspraak en zeggenschap, als *aanvulling* op de representatieve democratie. Zo vindt telkens rond de 55 procent van de burgers dat de burgemeester direct moet worden gekozen, dat burgers meer invloed zouden moeten hebben op het overheidsbeleid, en dat het referendum een geschikt middel is om politieke besluiten te nemen over belangrijke kwesties. Ook in andere westerse democratieën zijn meerderheden voor meer directe democratie en burgerparticipatie.⁹ De steun van een meerderheid van de Nederlandse burgers voor meer directe democratie en meer burgerparticipatie is overigens niet onvoorwaardelijk en gaat zeker niet samen met een afwijzing van de representatieve democratie. Zo willen veel burgers weliswaar meer inspraak, de mogelijkheid om burgemeesters te kiezen en referenda te houden over belangrijke kwesties, maar er is veel minder steun voor inspraak van burgers op *alle* wetten en voor *zoveel mogelijk* referenda. Opmerkelijk is verder dat terwijl veel burgers meer inspraak wensen, zij vaak geen vertrouwen hebben in de inspraak van *anderen*: 45 procent van de Nederlanders is het (helemaal) eens met de stelling dat burgers vaak onvoldoende deskundig zijn om te kunnen oordelen over politieke onderwerpen.¹⁰

De vrij brede steun voor directe democratie – uitdrukkelijk als *aanvulling* op de representatieve democratie – betekent niet dat burgers over de gehele linie van het overheidsbeleid een stem willen hebben en ‘mee willen doen’, maar wél dat zij aan de bel willen kunnen trekken wanneer zij dat nodig vinden. Zij zien directe democratie als een middel om de representatieve democratie te verbeteren, en niet als een manier om deze in haar geheel te vervangen door een meer participatieve democratie: directe democratie als aanvulling op, en niet als alternatief voor de representatieve democratie.¹¹ De Raad onderstreept dat vormen van burgerparticipatie – waaronder referenda – de representatieve democratie nooit kunnen vervangen, maar deze wel kunnen aanvullen en verbeteren. *‘Vormen van burgerparticipatie kunnen namelijk nooit de integrale afweging van de publieke besluitvorming vervangen. Burgerparticipatie betreft immers alleen afgebakende onderwerpen, die los van hun samenhang in ogenschouw worden genomen. Burgers hebben bij burgerparticipatie vooral de mogelijkheid hun eigen belangen en wensen naar voren te brengen en hun eigen deskundigheid, ideeën en alternatieven aan te dragen, en daarin ligt ook de kracht van burgerparticipatie. Maar*

⁹ Josje den Ridder en Paul Dekker, o.c., p. 40.

¹⁰ W.L. Tiemeijer, ‘t Is maar wat je democratie noemt...’, in: Huub Dijkstra e.a. (red.), *Het gezicht van de publieke zaak*, WRR-verkenningen nr. 23, Amsterdam, 2010, p. 221.

¹¹ Josje den Ridder en Paul Dekker, o.c., p. 45.

juist in de algemene visievorming op de publieke zaak blijven de volksvertegenwoordigende organen een belangrijke en wezenlijke rol vervullen’, aldus de Raad in een eerder advies.¹²

Het zijn vooral – maar zeker niet alléén – lageropgeleide burgers die pleiten voor meer mogelijkheden van directe democratie en burgerparticipatie binnen de representatieve democratie. Wat betreft de steun voor referenda zet hoogleraar Politicologie Tom van der Meer relevante empirische gegevens als volgt op een rij:

‘Nog altijd is een zeer ruime meerderheid van de Nederlandse burgers uitgesproken voorstander van het referendum, en slechts een kleine minderheid uitgesproken tegenstander. In de conservatieve cijfers van het Nationaal Kieseronderzoek (NKO) 2017 is de verhouding 59 procent voor en 27 procent tegen. In de cijfers van het SCP is zelfs 69 procent voorstander. Er is een daling in steun sinds het Oekraïne-referendum (van 82 naar 69 procent in de SCP-cijfers; van 66 naar 59 procent in de NKO-cijfers), maar deze daling vindt vooral plaats onder de hoogst opgeleiden en aanzienlijk minder onder lager en middelbaar-opgeleiden. Dit is te meer relevant, aangezien juist de lager- en middelbaaropgeleiden fors ondervertegenwoordigd zijn in andere participatievormen.’¹³

Een hogeropgeleide ‘participatie-elite’

Niet alleen wat betreft de tevredenheid over de politieke praktijk, het verlangen naar meer directe democratie en burgerparticipatie, en politiek zelfvertrouwen is sprake van een – toenemende – scheidslijn tussen hogeren lageropgeleide burgers, maar ook wat betreft de *feitelijke* politieke participatie. Dat begint al bij algemene verkiezingen en het lidmaatschap van politieke partijen: hogeropgeleiden stemmen vaker en zijn vaker lid van een politieke partij. Dat verschil in feitelijke politieke participatie is ook waarneembaar tussen verkiezingen in. Zo zijn hogeropgeleiden drie keer zo vaak politiek actief via internet dan lageropgeleiden, zoeken zij vaker contact met bestuurders en ambtenaren en doen zij beduidend meer mee aan demonstraties en inspraak- en discussiebijeenkomsten.¹⁴

Gechargeerd kan worden gesproken van een hoogopgeleide ‘participatie-elite’, waarbij opvalt dat ook – en juist – nieuwere, deliberatieve, vormen

¹² Raad voor het Openbaar Bestuur, *Burgers betrokken, betrokken burgers*, Den Haag, november 2004, p. 13.

¹³ Tom van der Meer, *Notitie naar aanleiding van de uitnodiging van de TK-commissie voor Binnenlandse Zaken voor een hoorzitting/rondetafelgesprek over de intrekking van de Wrr*, op 13 februari 2018 (nr. 2018Do4874), p. 2.

¹⁴ Anchrit Wille, ‘Ongelijkheid en de hoogopgeleide participatie-elite’, in: *Aanhoudend wisselvallig: Nationaal Kieseronderzoek 2017*, red.: Tom van der Meer e.a., februari 2018, p. 58-66.

van democratie (zoals burgertoppen en burgerjury's) vooral benut worden door hogeropgeleide burgers. *'Deelnemen aan die nieuwere vormen van democratie is tijdrovend, vereist de nodige verbale vaardigheden en voorkennis over politieke kwesties. Daarnaast vraagt het uitdragen van een mening ook nog eens een forse dosis politiek zelfvertrouwen (...). Het is dan ook vooral de actieve, goed geïnformeerde en assertieve burger die aan de nieuwe vormen deelneemt'*, aldus Wille. Zij spreekt van een participatieparadox: nieuwe vormen van participatie hebben voor nieuwe drempels en nieuwe ongelijkheden gezorgd.¹⁵ Die participatieparadox wordt ook wel omschreven als *'veel burgers die weinig, en weinig burgers die veel participeren'*. Eerder constateerden Binnema en Michels dat burgertoppen op het vlak van diversiteit vaak te hoge verwachtingen wekken: mede vanwege het grote aantal niet-deelnemers (van de middels loting uitgenodigde burgers doet uiteindelijk tussen de vijf en tien procent mee) is de diversiteit van de deelnemers beperkt: relatief veel hogeropgeleiden, ouderen en autochtonen.¹⁶ Van der Meer voegt hier aan toe dat de politiek actieve burgers niet alleen vaker hogeropgeleid zijn, maar ook vaker progressief of links zijn, zodat participanten niet alleen qua opleiding, maar ook inhoudelijk geen afspiegeling van de bevolking vormen. Al met al ziet Van der Meer het verschijnsel van de 'participatie-elite' als het zwakste punt van de Nederlandse democratie.¹⁷

Eerder spraken Bovens en Wille over de Nederlandse democratie als een 'diplomademocratie': volksvertegenwoordigers zijn gemiddeld hoger opgeleid dan kiesgerechtigde burgers, en hogeropgeleiden laten hun stem als politieke participant tussen verkiezingen in vaker horen dan lageropgeleiden.¹⁸ Aangezien hogeropgeleiden op verschillende thema's gemiddeld genomen andere meningen hebben dan lageropgeleiden (bijvoorbeeld wat betreft de houding tegenover de EU, immigratie en integratie, globalisering, verhoging van de AOW-leeftijd) betekent dit dat de zorgen en preferenties van lageropgeleide burgers minder makkelijk op de politieke agenda terecht komen.¹⁹ Wat betreft representatie in de zin van afspiegeling van achtergrondkenmerken, zorgen en preferenties van 'de bevolking' zijn de bestaande vormen van burgerparticipatie in hun feitelijke werking dan ook maar in beperkte mate te zien als een aanvulling/verbetering van, of correctie op de feitelijke werking van de representatieve democratie.

¹⁵ Anchrit Wille, o.c., p. 65.

¹⁶ Harmen Binnema en Ank Michels, 'Loting en diversiteit. Te hoge verwachtingen', in: Geerten Boogaard en Ank Michels (red.), *G1000. Ervaringen met burgertoppen*, Den Haag, 2016, p. 59-71.

¹⁷ Tom van der Meer, *Niet de kiezer is gek*, Houten, 2017, p. 38 en verder.

¹⁸ Mark Bovens en Anchrit Wille, *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Amsterdam, 2010.

¹⁹ Anchrit Wille, o.c., p. 65.

Referenda worden wel genoemd als een instrument waarmee juist ook laagopgeleide kiesgerechtigde burgers verlost kunnen worden tot politieke participatie. Een referendum is immers – net als algemene verkiezingen – een laagdrempelig instrument dat vele burgers kan mobiliseren: referenda beperken zich doorgaans tot één onderwerp, en een stem uitbrengen vergt weinig tijd en vaardigheden. Het is het goed stil te staan bij het instrument referendum in het algemeen. Welke vormen zijn er? Welke voor- en nadelen zijn eraan verbonden? Wat waren/zijn de bijzondere kenmerken van het (afgeschafte) Nederlandse raadgevend referendum op nationaal niveau? Wat waren destijds de motieven van de initiatiefnemers voor het indienen van de Wrr? Wat kan geleerd worden van de paar ervaringen daarmee?

3 Referenda: vormen, voor- en nadelen en een Nederlandse invulling

Een referendum in algemene zin is te kenschetsen als een ‘institutie op grond waarvan een besluit dat door een staatsorgaan is genomen of wordt overwogen met betrekking tot een bepaalde zaak, tot voorwerp van een volksstemming wordt gemaakt’.²⁰ In de literatuur worden vele soorten referenda onderscheiden. Van belang is daarbij vooral of een referendum bindend is of niet, en of een referendum vanuit de overheid dan wel vanuit de bevolking kan worden geïnitieerd. In het politieke en maatschappelijke debat ontstaat nogal eens spraakverwarring over kenmerken van referenda. Zo wordt ‘adviserend’ vaak verward met ‘raadgevend’.²¹ Hieronder volgt eerst een kort overzicht van soorten referenda. Hierbij wordt voorbij gegaan aan de specifieke voorwaarden die in de praktijk gesteld worden aan referenda, zoals opkomstdrempels. Vervolgens schetst de Raad in de literatuur verzamelde gebleken dan wel mogelijke voor- en nadelen van referenda in het algemeen. Deze paragraaf besluit met een schets van de centrale kenmerken van het Nederlandse raadgevend referendum, en een reflectie daarop.

3.1 SOORTEN REFERENDA²²

In de literatuur worden vele soorten referenda beschreven. In essentie en in vogelvlucht kunnen de volgende soorten referenda worden onderscheiden:

Bindend (decisief, beslissend) referendum: volksstemming over een onderwerp waarbij de betrokken overheid zich moet houden aan de uitslag.

Adviserend (niet-bindend, consultatief) referendum: volksstemming waarbij de uitslag voor de betrokken overheid niet-bindend is.

Raadgevend referendum: volksstemming die op initiatief van de bevolking wordt gehouden. De uitslag kan bindend of niet-bindend zijn.

²⁰ P.C. Gilhuis, *Het referendum. Een rechtsvergelijkende studie*, Alphen aan den Rijn, 1981, p. 28.

²¹ Taalkundig is dit logisch: een ‘raad’ kan immers een advies zijn. Maar in de context van het referendumdiscours is ‘raadgevend’ iets anders dan ‘adviserend’. In die context betekent ‘raadgevend’ ‘door burgers geïnitieerd’.

²² Zie: www.denederlandsegrondwet.nl/id/vkgejl6266ux/soorten_referenda; Frank Hendriks, Koen van der Krieken en Charlotte Wagenaar, *Democratische zegen of vloek? Aantekeningen bij het referendum*, Amsterdam, 2017, p. 107 en verder.

Raadplegend referendum (ook wel ‘plebisciet’ genoemd): volksstemming die op initiatief van de overheid wordt gehouden en waarvan de uitslag in principe bindend of niet-bindend kan zijn. In de praktijk zijn deze referenda meestal niet-bindend. Daardoor wordt de algemene term ‘raadplegend referendum’ vaak gebruikt voor situaties waarin het gaat om een *niet-bindend* raadplegend referendum.

Verplicht (obligatoir) referendum: volksstemming die op grond van de wet gehouden moet worden, bijvoorbeeld als bij wet is geregeld dat een grondwetswijziging of het afstaan van bevoegdheden aan internationale instellingen in een referendum aan het volk voorgelegd moet worden.

Correctief referendum: volksstemming waarbij kiezers zich kunnen uitspreken over een door de overheid genomen beslissing, of over een beslissing die de overheid van plan is te nemen maar die nog niet officieel vaststaat. Het gaat hier om de mogelijkheid voor burgers om (voorgenomen) besluiten in heroverweging te laten nemen door de overheid (bij de niet-bindende variant) of – in de bindende variant – (voorgenomen) besluiten terug te draaien.

In de internationale politiek-bestuurlijke praktijk komen veel combinaties voor. Zo is het in 2015 in Nederland wettelijk gemaakte nationale referendum *raadgevend* (geïnitieerd door burgers), *adviserend* (niet-bindend) en *correctief* (het kan alleen gaan over aangenomen wetten – voor zover niet in de Wrr uitgezonderd – en over stilzwijgende goedkeuring van internationale verdragen). In internationaal-vergelijkend perspectief is dit een bijzondere combinatie,²³ maar zij kan gezien worden als een referendumvorm die past bij de cultuur van de Nederlandse consensusdemocratie, waarin naast overleg tussen en met belanghebbenden, het primaat van de representatieve democratie essentieel is.

In Nederland werd op 1 juni 2005 een eerste nationaal, raadplegend, referendum gehouden, en wel over de ‘Europese Grondwet’ (het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa). Tien jaar later, op 1 juli 2015, werd de Wet raadgevend referendum (Wrr) van kracht die het voor Nederlandse burgers mogelijk maakte een raadgevend referendum aan te vragen over reeds aangenomen wetten, waaronder wetten ter goedkeuring van internationale verdragen. Onder de Wrr hebben tot nu (juli 2018) toe twee referenda plaats gevonden: op 6 april 2016 over het Associatieverdrag tussen de EU en de Oekraïne, en op 21 maart 2018 (tegelijk met gemeenteraadsverkiezingen) over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De ervaringen met het ‘Oekraïne-referendum’ brachten het kabinet-Rutte III ertoe in

²³ Frank Hendriks e.a., t.a.p., p. 109 en verder.

zijn regeerakkoord aan te kondigen de Wrr in te willen trekken. Op 22 februari 2018 stemde de Tweede Kamer met een kleine meerderheid (76 stemmen voor, 69 stemmen tegen) in met het op 20 december 2017 ingediende wetsvoorstel van minister Ollongren ter intrekking van de Wet raadgevend referendum.

3.2 VOOR- EN NADELEN VAN REFERENDA

Uit de literatuur en op grond van praktijkervaringen in binnen- en buitenland is een lijst van mogelijke dan wel gebleken voor- en nadelen van referenda²⁴ te destilleren. Een grondige afweging daarvan heeft niet plaats gevonden bij het voorstel van de regering om de Wet raadgevend referendum in te trekken. De hoofdreden voor het indienen van de intrekkingwet was dat in de ogen van het kabinet *‘het nationaal raadgevend referendum als tussenstap (naar een bindend referendum) niet heeft gebracht wat ervan werd verwacht, onder meer door een controverse over de wijze van aanvragen en verschillende interpretaties van de uitslag’*. De Raad voor het Openbaar Bestuur wil de discussie over andere vormen van democratie, zoals referenda – als aanvulling op, of zo men wil versterking van – de representatieve democratie blijven voeren en voeden. Dat deed de Raad ook al in *Burgers betrekken. Een handleiding voor burgerparticipatie*.²⁵ In dat verband is het goed stil te staan bij veel genoemde voors en tegens van referenda.

Hendriks e.a. zetten de volgende argumenten die in het publieke en wetenschappelijke debat naar voren worden gebracht voor of tegen het referendum als volgt op een rijtje²⁶:

Argumenten vóór het referendum

- *Invloed, medezeggenschap, medeverantwoordelijkheid*
Burgers kunnen (mede)verantwoordelijkheid nemen voor de publieke zaak, door daarover (mee) te beslissen.

²⁴ Een referendum is in algemene zin te kenschetsen als ‘een institutie op grond waarvan een besluit dat door een staatsorgaan is genomen of wordt overwogen met betrekking tot een bepaalde zaak, tot voorwerp van een volksstemming wordt gemaakt (P.C. Gilhuis, *Het referendum. Een rechtsvergelijkende studie*, Alphen aan den Rijn, 1981, p. 28).

²⁵ Raad voor het Openbaar Bestuur (auteurs: Boudewijn Steur en Gert-Jan van den Nieuwenhuijzen), *Burgers betrekken. Een handleiding voor burgerparticipatie*, Den Haag, mei 2005. In deze publicatie zet de ROB op compacte wijze enkele tientallen vormen van burgerparticipatie op een rij en deelt deze in naar beleidsfasen waarin deze kunnen worden gesitueerd: agendavorming, beleidsvoorbereiding, besluitvorming, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie.

²⁶ Frank Hendriks e.a., t.a.p., p. 14 en verder. Het gaat hier om vrij algemene argumenten. Uiteindelijk bepalen het specifieke referendumontwerp, de institutionele context waarbinnen referendapraktijken zich afspelen, en de wisselwerking tussen beide, hoe een referendum uitpakt, aldus de auteurs.

- *Vrijheid en gelijkheid in collectieve zelfbeschikking*
Bij de referendumstembus is iedereen vrij en gelijk om ja of nee te stemmen, zonder aan iemand verantwoording af te hoeven leggen.
- *Democratische leerschool en burgerschapsvorming*
Een referendum neemt een grote groep burgers intensief mee in twee rivaliserende posities rond een ingewikkelde publieke kwestie.
- *Vrij debat en openbaar proces*
Het issue dat bij een referendum aan de orde is, kan breeduit worden besproken, iedereen mag meedoen, en van alles kan worden ingebracht. Niemand is in de positie om de discussie af te kappen voordat de stembus sluit.
- *Scherpe beslissing op de zaak*
Een referendum geeft een luid en duidelijk signaal – voor OF tegen, ja OF nee.
- *Correctie van misrepresentatie en miskleunen*
Waar politici niet goed meer kunnen stoppen of omkeren, kan een referendum de verdere ontwikkeling van ‘spijtbeleid’ een halt toeroepen.
- *Bestuurders aansporen en scherp houden*
Referenda zorgen ervoor dat bestuurders hun uiterste best moeten doen in termen van overtuigingskracht, verantwoording en draagvlakontwikkeling. Bestuurders willen liever een referendum voorkomen, en als het dan toch plaatsvindt, liever niet verliezen (preventieve werking).

Argumenten tegen het referendum

- *Ontkrachting en ontregeling van de representatieve democratie*
Door referenda komen de rol, positie en gezag van de representatieve democratie en haar hoofdrolspelers onder druk te staan.
- *Opportunisme, volksmennerij en windvaanpolitiek*
De logica van referenda stimuleert de inzet van krasse beïnvloedingsstrategieën: inspelen op momentane emoties, werken met simplismen en halve waarheden. Korte baanwerk loont. Windvaanpolitiek dreigt.
- *Misplaatst idee van volkswil en burgerschap*
In plaats van pluriform burgerschap wordt uitgegaan van een monolithisch volk, dat op één moment zeker weet wat het wil. Uitvoering van de volkswil wordt gelijkgesteld aan de keuzeoptie die bij volksstemming de meerderheid haalt.
- *Tyrannie van de meerderheid*
Als de meerderheid scherprechter wordt, kan de minderheid – en iedereen kan op enig moment bij een minderheid horen – in de knel komen.
- *Extra kosten en complicaties*
Referenda kosten extra menskracht, tijd en geld, zeker zolang er met fysieke stembureaus wordt gewerkt.
- *Erratische besluitvorming*
Referenda ondergraven rationele samenhang en lange-termijngerichtheid in het publieke beleid. Besluitvorming wordt meer door emoties en

incidenten gedreven – ‘case-by-case’ – zonder breder afwegingskader – wat een wispelturig patroon van hollen of stilstaan oproept. Wispelturigheid kan leiden tot inconsistentie: bijvoorbeeld kiezers die in een referendum instemmen met meer geld voor onderwijs, en bij een volgend referendum voor minder belastingen.

- *Bot instrument, met weinig scheppend vermogen*
Bij een referendum raakt het debat al snel gepolariseerd in twee kampen, die zich ingraven in twee loopgraven. Voor het zoeken naar creatieve combinaties, verrassende derde opties en dergelijke, is een referendum-campagne niet geschikt. Verfijnde technieken van mediation, co-creatie en beleids puzzelen krijgen hier nauwelijks ruimte. Het referendum is geen precisie-instrument.

Wie goed onderbouwde voorstellen wil doen voor de invoering, bijstelling dan wel afschaffing van een vorm van een referendum, dient zich bewust te zijn van de voor- en nadelen, en een consciëntieuze en transparante afweging daarvan te hebben gemaakt. De Nationale conventie, een eind 2005 door de regering ingesteld adviescollege op het terrein van de inrichting van het nationale politiek bestel, kwam na afweging van voor- en nadelen tot de slotsom dat een bindend, correctief, raadgevend referendum een goed middel is om burgers en politiek meer bij elkaar te betrekken:

‘Het stimuleert het kabinet en de volksvertegenwoordiging scherp in de gaten te houden wat er onder burgers leeft en besluitvorming goed te verantwoorden. Burgers krijgen immers de mogelijkheid politieke besluitvorming te corrigeren. Referenda stimuleren bovendien debat, wekken politieke interesse en bevorderen participatie. Mogelijkheden tot participatie zullen burgers prikkelen zich beter te informeren. Met de toename van het gemiddelde opleidingsniveau zijn burgers heel goed in staat om, onder afweging van belangen en argumenten, complexe politieke keuze te maken. Daarvoor is het wel nodig dat informatie op tijd en in ruime mate beschikbaar is.’²⁷

Een belangrijke voorwaarde voor het welslagen is volgens de Nationale conventie een zorgvuldige vormgeving. Overheden zouden het instrument niet mogen gebruiken voor politieke-strategische doelstellingen. Daarom zou het initiatief alleen bij de kiezers moeten liggen (raadgevend). Verder is het volgens de Nationale conventie van belang dat referenda het politieke ambt en het functioneren van politieke partijen niet zouden ondermijnen. Daarom is het volgens de Nationale conventie niet wenselijk om ieder onderwerp van belang referendabel te maken en moeten er behoorlijke drempels gelden voor het aanvragen van een referendum.

²⁷ Nationale conventie, *Hart voor de publieke zaak. Aanbevelingen van de Nationale conventie voor de 21e eeuw*, september 2006, p. 19.

In december 2007 reageerde het kabinet-Balkenende IV op het rapport van de Nationale conventie met de boodschap dat het wilde inzetten op versterking van de representatieve democratie en het burgerschap en dat bij een goed werkende representatieve democratie er weinig behoefte is aan vormen van directe democratie zoals referenda.²⁸ Naar verwachting zal de begin 2017 door het kabinet-Rutte II ingestelde staatscommissie Parlementair stelsel ('commissie-Remkes') in haar eind 2018 voorziene eindrapport komen met een nieuwe afweging van voor- en nadelen van vormen van directe democratie, waaronder referenda, als aanvulling op onze representatieve democratie. In een tussenrapport presenteerde de commissie Parlementair stelsel, in lijn met eerdere staatscommissies, het nationale, bindend correctieve referendum als een 'uiterste middel' om de representatieve democratie te versterken. Dat instrument moet in de ogen van de commissie wél verstandig en terughoudend worden gebruikt en zonder een opkomstdrempel, maar met een *uitkomstdrempel*: een nader te bepalen aantal kiezers moet tegen zijn om het onderwerp van het referendum te verwerpen:

*'(...) Het bindende correctieve referendum kan nuttig zijn voor het adresseren van gevoelens van onvrede, het biedt de mogelijkheid om onvrede over het gevoerde beleid een stem te geven. Zeker waar het burgers betreft die een grote afstand ervaren tot de politiek, kan het referendum een belangrijk instrument zijn; het referendum betreft namelijk een veel grote en breder samengesteld deel van de bevolking bij de besluitvorming en heeft in het verlengde daarvan ook positieve leereffecten op het aankweken van staatsburgerschap. (...). Juist vanwege de noodzakelijke legitimiteit van, en het vertrouwen in de representatieve democratie, is het referendum als ventiel of veiligheidsklep van waarde en betekenis. Referenda in deze vorm kunnen worden begrepen als vorm van "tegendemocratie" (...), als een versterking van het zo wezenlijke systeem van (politieke) checks and balances. Het referendum houdt de politiek scherp en biedt een extra prikkel om responsief te zijn naar veranderende voorkeuren onder de bevolking.'*²⁹

3.3 HET NEDERLANDSE RAADGEVEND REFERENDUM OP NATIONAAL NIVEAU

Op 1 juli 2015 werd het met de invoering van Wet raadgevend referendum voor Nederlandse burgers mogelijk een raadgevend referendum op nationaal niveau aan te vragen. Aan het voorstel tot invoering van een wettelijk geregeld raadgevend referendum gingen de nodige politieke en maatschappelijke discussies vooraf. De een beschouwde het referendum als 'bijl aan de wortel van de representatieve democratie' en de ander als een 'welkome aanvulling op de representatieve democratie'. Uiteindelijk motiveerden de indieners van het wetsvoorstel in de bijbehorende Memorie van Toelichting hun voorstel eind 2005 als volgt:

²⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 184, nr. 14.

²⁹ Staatscommissie Parlementair stelsel, *Tussenstand*, Den Haag, juni 2018, p. 54.

‘Kiezers staan in de Nederlandse democratie op teveel afstand. Met de toename van het gemiddelde kennisniveau, de individuele keuzevrijheid en de daaruit voortvloeiende mondigheid van mensen, is het volgens indieners van dit wetsvoorstel onvoldoende om kiezers op nationaal niveau slechts een keer in de vier jaar in de gelegenheid te stellen hun opvatting te geven. (...) De kans dat de standpunten van een individuele kiezer geheel overeenkomen met de standpunten van een partij, is zeer gering.’³⁰

In de drie jaar van het bestaan van de Wrr heeft er tweemaal een nationaal raadgevend referendum plaatsgevonden op grond van de Wrr: op 6 april 2016 over het Oekraïne-verdrag, en op 21 maart 2018 (tegelijk met gemeenteraadsverkiezingen) over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv). Het in de Wrr geregelde nationale referendum heeft verschillende bijzondere kenmerken die om nadere reflectie vragen. Hieronder worden deze kenmerken in vogelvlucht beschreven en van commentaar voorzien.

Het Nederlandse nationale referendum is *raadgevend*. Het initiatief ervoor ligt bij de bevolking. De Wet raadgevend referendum staat niet toe dat de wetgever een referendum organiseert en de bevolking om raad vraagt (*raadplegend* referendum). De geldige uitkomst van een referendum bindt de wetgever niet: daarvoor zou een wijziging van de Grondwet nodig zijn. Aan een geldige raadgevende uitspraak tot afwijzing is voor de wetgever de verplichting tot ‘heroverweging’ verbonden.

Het Nederlandse referendum is daarnaast *correctief* van aard: het kan alleen worden gehouden over aangenomen wetten (voor zover deze niet zijn uitgezonderd zoals bijvoorbeeld wetten inzake het koningschap en wetten betreffende de begroting) en over stilzwijgende goedkeuring van verdragen. Aan een geldige raadgevende uitspraak tot afwijzing is voor de wetgever de verplichting tot heroverweging verbonden.

De gehanteerde *getalscriteria* zijn eveneens kenmerkend voor het Nederlandse raadgevend referendum. Het gaat dan om het benodigde aantal geldige ondersteuningsverklaringen (300.000; volgend op 10.000 geldige inleidende verzoeken) en de opkomstdrempel van 30 procent.

De specifieke vorm van een referendum maakt uit voor de positie van de betrokken burger op de zogenaamde ‘participatieladder’: hoe hoger de burger op die ladder kan komen, hoe meer invloed hij heeft/kan hebben op de politieke besluitvorming. Een in Nederland (vooral voor de *lokale* politieke praktijk) vaak gebruikte participatieladder is de ladder die ontwikkeld is door

³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 732, nr. 3.

Edelenbos en Monnikhof.³¹ Deze ladder kent vijf sporten en ziet er als volgt uit:



De twee onderste sporten (informeren en raadplegen) zijn bestuurscentrisch van aard: de overheid staat aan het roer en neemt het initiatief: zij informeert op eigen initiatief haar burgers of raadpleegt hen, en is vervolgens vrij om met die gevraagde raad te doen wat zij wil. Bij de drie hoogste sporten van de ladder is in meer of mindere mate sprake van interactieve beleidsvorming, waarbij burgers en overheid op een meer gelijke voet staan. Het Nederlandse nationale raadgevend referendum plaatst de burger op de middelste sport van de ladder. Het biedt burgers de mogelijkheid op eigen initiatief een signaal (een ongevraagde raad) af te geven dat de regering bij een geldig 'Nee' dwingt tot heroverweging van het besluit dat bij het referendum voorlag.

Reflectie

Verantwoordelijke politici die voorafgaand aan een *raadgevend* referendum in het openbaar verklaren de geldige uitkomst van dat referendum hoe dan ook – één op één – te zullen overnemen, én verantwoordelijke politici die openlijk verklaren zich niets van een geldige uitkomst aan te zullen trekken, hoe die ook luidt, zijn weliswaar duidelijk maar dragen tegelijkertijd bij aan verwarring en wellicht ook teleurstelling bij veel kiezers: verwarring en teleurstelling die – vaak diezelfde – politici naar eigen zeggen juist willen voorkómen. Mogelijke verwarring over de gevolgen van een geldige uitslag van een referendum was indertijd, in 2006, voor de Nationale conventie aanleiding om te pleiten voor invoering van een *bindend* correctief en raad-

³¹ J. Edelenbos en R. Monnikhof, *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Utrecht, 2001

gevend referendum: *‘Een in juridische zin niet-bindend referendum is politiek vaak wel bindend (zie het referendum over de Europese Grondwet). Dat is onduidelijk en alleen daarom al is het beter te kiezen voor referenda die ook formeel bindend zijn.’*³²

Op grond van ervaringen met nationale raadgevende referenda op grond van de Wrr (vooralsnog twee) zou bezien moeten worden of de in de Wrr opgenomen uitzonderingsgronden adequaat zijn. Na het gehouden Oekraïne-referendum kwam bij velen de vraag op of internationale verdragen ook niet zouden moeten worden uitgezonderd: *nationale* referenda zouden alleen mogelijk moeten zijn over *nationale* wetgeving.

Bij de gehanteerde *getalscriteria* (10.000 geldige inleidende verzoeken; 300.000 geldige ondersteuningsverklaringen; een opkomstdrempel van 30 procent) kunnen kanttekeningen worden geplaatst. Het aantal vereiste inleidende verzoeken en ondersteuningsverklaringen lijkt weliswaar hoog, maar met de onstuimige groei van het internet en van het bereik van sociale media wordt het voor initiatiefnemers steeds eenvoudiger om dat aantal te verzamelen.³³ Dit kan leiden tot grote aantallen referenda, vertraging van politiek-bestuurlijke besluitvorming op allerlei beleidsdossiers, aantasting van de positie en het gezag van regering en parlement, en overigens ook tot ‘stembusmoetheid’ bij burgers.

Een ander getalscriterium betreft de *opkomstdrempel* van 30 procent. Een dergelijke drempel kan leiden tot perverse effecten, zoals duidelijk werd bij het Oekraïne-referendum. Voorstanders van het betreffende verdrag werden gestimuleerd om thuis te blijven aangezien zij door wel te gaan stemmen eraan bij zouden dragen dat de opkomstdrempel zou worden gehaald, wat tegenstanders in de kaart zou kunnen spelen. Onderzoek heeft uitgewezen dat dergelijke opkomstbepalingen een negatief effect hebben op de hoogte van de opkomst. Ook de Kiesraad zet vraagtekens bij de wettelijke opkomstdrempel.³⁴ Om ongewenste, perverse gevolgen van een opkomstdrempel bij

³² Nationale conventie, *Hart voor de publieke zaak. Aanbevelingen van de Nationale conventie voor de 21e eeuw*, september 2006, p. 20.

³³ Deze getallen zijn ontleend aan het eindrapport uit 1985 van de Commissie-Biesheuvel (Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming) waarin deze onder andere pleit voor de invoering van een bindend correctief wetgevingsreferendum op nationaal niveau. Deze commissie kon de opkomst en onstuimige ontwikkeling van internet en sociale media niet voorzien.

³⁴ Martin Rosema, Peter Kanne en Laurens Klein Kranenburg, ‘Het “Oekraïne-referendum” in de ogen van kiezers’, in: Aalt Willem Heringa (red.), *Het eerste raadgevend referendum. Het EU-Oekraïne Associatieakkoord*, deel 7 van de Montesquieu-reeks, Montesquieu Instituut, Den Haag, 2016, p. 101 en verder. In zijn evaluatie van het Oekraïne-referendum stelt hij dat de opkomstdrempel van 30 procent een ‘weeffout’ in de wet is: die drempel kan leiden/ leidt tot het onbedoelde en ongewenste effect van verwarring bij voorstanders van de

een referendum te voorkomen, is het logisch om in de wet oftewel helemaal *geen* opkomstdrempel op te nemen oftewel een ander soort drempel, bijvoorbeeld een *uitkomstdrempel*: diegenen zijn winnaar wanneer zij meer stemmen hebben behaald dan het andere kamp én een minimaal percentage van het totaal aantal kiesgerechtigden achter zich hebben. Beide kampen hebben dan eenzelfde prikkel om een stem uit brengen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een *uitkomstdrempel* van 30 procent. De commissie-Biesheuvel pleitte al in 1985 voor zo'n drempel in haar eindrapport waarin zij pleitte voor de invoering van een *bindend, correctief wetgevings-referendum*.

Naast het raadgevend referendum hebben burgers andere mogelijkheden om tussen verkiezingen in op informele of formele wijze de nationale politiek te beïnvloeden. In de volgende paragraaf gaat de raad in op drie vrij nieuwe en vrij formele instrumenten die burgers kunnen benutten om invloed uit te oefenen op de nationale politiek: Internetconsultatie, het Burgerinitiatief en het Burgerforum.

voorliggende wet: moeten zij nu wel of niet gaan stemmen? (Kiesraad, *Evaluatie raadgevend referendum 6 april 2016*, Den Haag, 24 mei 2016).

4 Vormen van nationale burgerparticipatie langs een democratische meetlat

Naast referenda zijn er voor burgers verschillende andere mogelijkheden om tussen verkiezingen in invloed uit te oefenen op de nationale politiek. Gedacht kan worden aan Internetconsultatie, het nationaal Burgerinitiatief en het instrument van het Burgerforum. Het zijn overigens wel ongelijksoortige instrumenten. Zo moet een nationaal Burgerforum worden ingesteld door de regering, terwijl burgers nu al, op eigen initiatief, gebruik kunnen maken van de mogelijkheden van het nationaal Burgerinitiatief en Internetconsultatie.

Bij het denken over de wenselijkheid van het introduceren, intrekken dan wel bijstellen van mogelijkheden van burgerparticipatie, is het van belang welk doel men daarbij voor ogen heeft dan wel had. In algemene zin kunnen de volgende doelen van burgerparticipatie worden genoemd:

- **Zoveel mogelijk burgers betrekken** in het beleids- en besluitvormingsproces.
- **Een grondige deliberatie** op gang brengen; hierbij gaat het om een gelijke uitwisseling van ideeën en inhoudelijke argumenten in een open dialoog waarbij men open oog en oor heeft voor elkaar en bereid is eventueel van mening te veranderen op basis van de gevoerde dialoog.
- **Representativiteit** van burgers die deelnemen, in bepaalde relevant geachte opzichten (opleidingsniveau, leeftijd, etniciteit, geografische herkomst, politieke affiniteit...) zoveel mogelijk garanderen.
- **Bestuurders scherp/alert houden:** in hoeverre worden bestuurders door de uitkomsten – of alleen al *de mogelijkheid* – van vormen van burgerparticipatie geprikkeld om voor hun voorstellen een breed draagvlak te zoeken en te organiseren.

Op voorhand is duidelijk dat deze doelen onmogelijk alle tegelijk in even grote mate zijn te realiseren. Expliciete prioritering van doelen ligt dan in de rede. Voor iedere vorm van nationale burgerparticipatie zou vervolgens moeten gelden dat **periodiek geëvalueerd** wordt in welke mate die vorm aan de vooraf geformuleerde verwachtingen heeft voldaan. De uitkomsten van zo'n evaluatie moeten idealiter in een openbaar politiek en maatschappelijk debat worden behandeld en tot besluiten leiden: gaan we door met dit instrument of niet, en als we er mee doorgaan, zijn er dan punten die verbeterd kunnen worden en zo ja op welke wijze? Of zijn er nieuwe instrumenten

voorstelbaar die wellicht beter de gestelde doelen kunnen bereiken? Lerend vermogen is in het algemeen een groot goed, zeker waar het gaat om het onderhoud van onze democratie, die in algemene zin op grote steun van burgers kan rekenen; maar vooral de *praktische invulling* ervan vraagt om een continue kritische reflectie, van burgers én bestuur.

Het is ondoenlijk om met harde cijfers aan te geven hoe vormen van burgerparticipatie ‘scoren’ op de mate waarin zij doelen, zoals hier geformuleerd, in de politiek-bestuurlijke praktijk realiseren. Wel kan dit in algemene termen worden geduïd. Als eerste geeft de Raad deze duiding voor het hiervoor geschetste nationale raadgevend referendum. Daarna gaat de raad tegen de achtergrond van deze duiding in op drie andere bestaande instrumenten van burgerparticipatie op nationaal niveau: Internetconsultatie, het Burgerinitiatief en het Burgerforum.

HET NATIONALE RAADGEVEND REFERENDUM DEMOCRATISCH GEWOGEN

Wat betreft het nationale raadgevend referendum kan worden gesteld dat dit, onder andere vanwege de laagdrempeligheid, *veel kiesgerechtigde burgers* mobiliseert. Zo trok het Oekraïne-referendum op 6 april 2016 ruim 32 procent (ruim 4 miljoen) van de kiesgerechtigden naar de stembus en wist het referendum over de Wiv op 21 maart 2018, ruim 6,7 miljoen kiesgerechtigden (opkomstpercentage van 51,54 procent) naar de stembus te trekken. Het gegeven dat dit referendum tegelijk met gemeenteraadsverkiezingen werd gehouden, droeg bij aan deze vrij hoge opkomst.

Wat betreft *deliberatie* verschillen beide referenda van elkaar. Bij het Oekraïne-referendum speelden algemene sentimenten voor of tegen ‘Europa’ en voor of tegen de regering een rol van betekenis in het maatschappelijk debat en het stemgedrag. In het debat over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv), in de aanloop naar het referendum daarover, werd veel meer en breder inhoudelijk gedebatteerd en was het ‘voor-kamp’ zichtbaarder en actiever dan in het debat voorafgaand aan het Oekraïne-referendum. Essentieel is hier dat de overheid voorafgaand aan een referendum brede, adequate, toegankelijke en neutrale informatie geeft over het referendumonderwerp en dat zij zoveel als mogelijk een gelijk speelveld creëert voor de verschillende kampen. Vervolgens is het aan die strijdende kampen zélf om gebruik te maken van dit speelveld en niet achterover te leunen terwijl het andere kamp actief campagne voert. Blijft een kamp vrij passief, dan is het al te gemakkelijk voor dat kamp om bij een nederlaag achteraf te constateren dat het andere kamp het referendum heeft ‘gekaapt’.

Aangaande de *representativiteit* van deelnemende burgers aan referenda in het algemeen, kan worden gesteld dat – net als bij andere vormen van burgerparticipatie – hogeropgeleiden (enigszins) zijn oververtegenwoordigd,

maar het effect daarvan wordt verzacht door het in het algemeen *grote aantal* deelnemers aan een referendum.

Wat betreft het *'scherp houden van bestuurders'* kan worden verondersteld dat alleen al *de mogelijkheid* van een referendum (bindend of adviserend) bestuurders scherp houdt. De mogelijkheid van een referendum zorgt ervoor dat bestuurders geprikkeld worden om toe te werken naar besluiten die op breed maatschappelijk draagvlak kunnen rekenen en kwalitatief aan de maat zijn. In beeldende zin wordt het referendum dan ook wel omschreven als een 'zwaard van Damokles' of als een gele (in het geval van een 'Nee' bij een *adviserend* referendum) dan wel een rode kaart (een 'Nee' bij een *bindend* referendum). De twee daadwerkelijk gehouden nationale raadgevende referenda hebben geleid tot een – wettelijk verplichte – heroverweging door de regering die voor sommige nee-stemmers niet ver genoeg ging, maar volgens vele anderen tot zinvolle voorgestelde aanpassingen hebben geleid, zeker in het geval van de Wiv.

Een *periodieke evaluatie* van alle vormen van burgerparticipatie is wenselijk. Onder meer de Kiesraad, onderzoekers van het Nationaal Kiezersonderzoek, en de Staatscommissie Parlementair stelsel spelen hier een belangrijke rol. De politiek kan haar voordeel doen met al deze bevindingen, in een afweging van voors en tegens van verschillende vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau.

Hieronder wordt tegen de achtergrond van de hier genoemde algemene criteria van een 'democratische meetlat' en de 'score' van het (nationaal raadgevend) referendum daarop, kort ingegaan op drie andere bestaande instrumenten van burgerparticipatie op nationaal niveau: Internetconsultatie, het Burgerinitiatief en het Burgerforum.

INTERNETCONSULTATIE

In 2009 gaf de Rijksoverheid bij wijze van een Rijksbreed tweejarig experiment individuele burgers, organisaties, bedrijven, bewegingen en instellingen de mogelijkheid om via de website www.internetconsultatie.nl³⁵ kennis te nemen van, en te reageren op voorgenomen wet- en regelgeving. Ook personen of organisaties die niet geraakt worden door de betreffende wetgeving konden reageren. In het kader van het experiment zouden ministeries met een 'substantiële wetgevingsproductie' gedurende twee jaar voor tenminste 10 procent van hun voorstellen voor wetten en algemene maatregelen van bestuur een Internetconsultatie uit te voeren. Internetconsultatie werd gezien als een nuttige aanvulling op bestaande consultatiepraktijken in

³⁵ De website www.internetconsultatie.nl is ontwikkeld en wordt beheerd door het ministerie van Justitie en Veiligheid.

het wetgevingsproces. In de startnotitie *Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van wetgeving* motiveert toenmalig minister van Justitie Hirsch Ballin de invoering van internetconsultatie als volgt:

*'In de huidige samenleving van mondige burgers en goed georganiseerde belangenorganisaties wordt de roep om vroegtijdige openbaarheid van en transparante consultatie over wet- en regelgeving in voorbereiding steeds sterker. Bedrijven, burgers en belangengroepen willen weten welke regelgeving wordt voorbereid en in welke fase een wetsvoorstel zich bevindt, zodat zij rekening kunnen houden met de mogelijke gevolgen en invloed kunnen uitoefenen op het voorstel. Daartoe wil men weten welke belangen een rol spelen in het totstandkomingsproces en het liefst ook hoe de wetgever de ingebrachte belangen en andere algemene belangen tegen elkaar heeft afgewogen.'*³⁶

De drie meest centrale doelstellingen van internetconsultatie waren: het vergroten van de transparantie van het wetgevingsproces, het bevorderen van de publieke participatie en het verbeteren van de kwaliteit (waaronder de uitvoerbaarheid) van wet- en regelgeving. Gaandeweg heeft internetconsultatie in de praktijk ook andere doelen gekregen, zoals het verkennen, peilen en creëren van draagvlak voor voorstellen van wet- en regelgeving.

De evaluatie van de openbare internetconsultatie in 2011 gaf het kabinet naar eigen zeggen een dusdanig goed en overwegend positief beeld van de werking van dit nieuwe instrument, dat het besloot internetconsultatie *structureel* deel uit te laten maken van het wetgevingsproces. Dat wil zeggen bij *alle* departementen en voor *in principe alle* voorgenomen wet- en regelgeving. Departementen moeten het afzien van internetconsultatie goed onderbouwen.³⁷ In de experimenteerperiode van medio 2009 tot medio 2011 waren 105 voorstellen voor wet- en regelgeving in consultatie gegeven.³⁸

³⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 29 279, nr. 41, p. 20, 9 november 2006.

³⁷ Afzien van internetconsultatie kan bijvoorbeeld wanneer sprake is van spoed/noodwetgeving, wanneer de uitzonderingsgronden en beperkingen van artikel 10 WOB van toepassing zijn, of wanneer het voorstel geen noemenswaardige gevolgen heeft voor burgers, bedrijven en instellingen en geen verandering aanbrengt in rechten en verplichtingen, administratieve lasten of uitvoeringslasten (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29 279, nr. 114).

³⁸ Op de peildatum (1 juni 2011) waren 4993 reacties (al dan niet gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl) op de 105 voorstellen ontvangen. Het gemiddelde aantal reacties was 48; maar dat wordt flink opgetrokken door het grote aantal reacties (2082) op een voorstel over passend onderwijs en op een voorstel over versterking bestrijding computercriminaliteit (1093 reacties). Deze twee voorstellen waren al met al goed voor bijna tweederde van het totaal aantal reacties. Verder valt op dat www.internetconsultatie.nl in de onderzochte twee jaar ruim 497.000 keer is bezocht door ruim 181.000 bezoekers. Daarmee is het aantal bezoekers veel hoger dan het aantal reacties op consultaties over voorstellen. Veel mensen informeren zich zonder te reageren. Daarmee voorziet de

Internetconsultatie in een notendop³⁹

Vanaf het moment dat de internetconsultatie online staat, kunnen mensen reageren, in een periode van minimaal vier en maximaal twaalf weken. Het betreffende ministerie maakt de reacties met naam en woonplaats van de indieners openbaar op de website. Wanneer een indiener hier bezwaar tegen heeft, maakt het ministerie diens reactie niet openbaar, maar gebruikt deze wél voor verbetering van het voorstel. Na afloop van de consultatieperiode bekijkt het ministerie alle reacties en past eventueel het wetsvoorstel aan. Het ministerie beslist zelf welke reacties het verwerkt en op welke manier in een wetsvoorstel. In de Memorie van Toelichting staat dan wat en waarom er met de ontvangen reacties is gedaan in het wetsvoorstel.⁴⁰ Dat gebeurt nadat de Ministerraad het voorstel voor een wet of een AmvB heeft goedgekeurd. Of als de minister een ministeriële regeling heeft goedgekeurd. Wie een reactie heeft gegeven krijgt informatie over het verdere verloop van de procedure en kan aangeven hij/zij op de hoogte wil blijven van de voortgang van het wetgevingsproces.

In juni 2016 verscheen een onderzoek in opdracht van het WODC naar de doelrealisatie van internetconsultatie.⁴¹ Het onderzoek biedt inzicht in het doelbereik van internetconsultatie, de waardering van het gebruik van internetconsultatie door burgers, bedrijven, instellingen en rijksambtenaren, en doet voorstellen voor aanpassing van de bestaande internetconsultatie. Enkele resultaten:

- Het aantal internetconsultaties is toegenomen; de deelname per consultatie echter *niet*.
- Op meer dan de helft van de consultaties komen niet meer dan 5 reacties.
- Te vaak is onvoldoende zichtbaar wat er met de reacties wordt gedaan. Slechts 16 procent van de respondenten vindt op de website terug wat er met de reactie(s) is gedaan.
- Internetconsultatie is slechts onder een kleine groep mensen bekend.

website ook in een informatiebehoefte van burgers (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 29 279, nr.121, 17 juni 2011, bijlage)

³⁹ Zie: rijksoverheid.nl

⁴⁰ Ter illustratie: in de Memorie van Toelichting bij het voorstel van Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv), de wet waarover op 21 maart 2018 een raadgevend referendum werd gehouden, wordt uitvoerig aandacht besteed aan de aard en de verwerking van de meer dan 1100 reacties die burgers, bedrijven en organisaties in de internetconsultatieperiode (juli en augustus 2015) hebben gegeven op een concept van het wetsvoorstel (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 588, nr. 3).

⁴¹ Plato en Ockham IPS, *Doelrealisatie Internetconsultatie. Een onderzoek in opdracht van het WODC van het ministerie van Veiligheid en Justitie*, juni 2016.

- Deelnemers aan internetconsultatie vertegenwoordigen een specifieke uitsnede van de bevolking: 89 procent heeft een HBO- of universitaire achtergrond; meer dan de helft is 55 jaar of ouder; onder hen zijn anderhalf keer zoveel mannen als vrouwen; van hen neemt 58 procent vanuit een organisatie deel; jongeren worden nauwelijks bereikt.
- Gebruikers van Internetconsultatie (burgers en organisaties) en experts zijn sceptischer over de invloed op de kwaliteit van de wetgeving dan de betrokken beleidsambtenaren.

De onderzoekers bevelen onder meer aan om in gevallen van moeilijke beleidsterreinen of wanneer doelgroepen moeilijk bereikbaar zijn (jongeren, sociaal zwakkeren, mensen met een taalachterstand) analyses van Big Data via social media in te zetten. Dat kan helpen om diegenen te horen die Internetconsultatie niet weten te vinden of te benutten.

Ook het Rathenau Instituut deed onderzoek naar het instrument Internetconsultatie en digitale inspraak in het algemeen.⁴² En ook dit onderzoek wees uit dat het met de bekendheid van het instrument na bijna tien jaar (nog steeds) slecht gesteld is en het hoofdzakelijk hoger opgeleiden zijn die er gebruik van maken. Bovendien worden wetsvoorstellen vaak vrij laat ter consultatie voorgelegd. In een antwoord op Kamervragen over het onderzoek van Rathenau Instituut liet minister Ollongren weten dat de consultatie via de website www.internetconsultatie.nl niet gericht is op het verkrijgen van representatief commentaar, maar op het ontvangen van suggesties en ideeën die helpen om de kwaliteit van de voorstellen te verbeteren. Overigens is het kabinet volgens eigen zeggen wel bezig om de bekendheid met en het bereik van de site te verbeteren door het inzetten van meer op doelgroepen gerichte communicatie over nieuwe internetconsultatie.⁴³

Geconstateerd kan worden dat steeds meer burgers gebruik maken van de mogelijkheid van Internetconsultatie, maar dat het gemiddelde aantal reacties nog steeds bescheiden is en hoofdzakelijk komt van hoogopgeleide burgers en collectieve verbanden van bijvoorbeeld belangen- en brancheorganisaties. De representativiteit van de geleverde inbreng laat in elk geval wat betreft het opleidingsniveau van burgers die reageren te wensen over. In theorie staat het elke burger vrij om te reageren, maar in de praktijk blijken de drempels vaak hoog te zijn: wetsteksten zijn vaak erg technisch, en het instrument Internetconsultatie is bij het grote publiek nog te weinig bekend.

⁴² *Prospects for E-democracy in Europe*, Scientific Foresight Unit (STOA), Europees Parlement, Brussel, februari 2018 (<http://www.europarl.europa.eu/stoa/cms/home/studies>). Zie voor een samenvatting: I. Korthagen en I. van Keulen, *Online meebeslissen. Lessen uit onderzoek naar digitale burgerparticipatie voor het Europees Parlement*, Rathenau Instituut, Den Haag, januari 2018 (<https://www.rathenau.nl/nl/publicatie/online-meebeslissen>).

⁴³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, Aanhangsel van de Handelingen, 20172018-1174.

Daarnaast vindt een echte dialoog – althans op www.internetconsultatie.nl – niet plaats. Noch tussen burgers/organisaties die een reactie hebben gegeven en het betrokken departement, noch tussen reagerende burgers/organisaties onderling. De inbreng die geleverd wordt, wordt overigens – blijkens Memories van Toelichting – door departementen wel serieus genomen, ook reacties die geleverd worden door personen en organisaties die niet met naam en toenaam genoemd willen worden op www.internetconsultatie.nl. Reacties van burgers, bedrijven en organisaties in internetconsultaties dragen idealiter bij aan het ‘scherp houden’ van de wetgever. Het is tot slot een goede zaak dat de regering het instrument Internetconsultatie periodiek laat evalueren en ook gebruik maakt van relevante ongevraagde onderzoeken van instellingen als het Rathenau Instituut. ‘Lerend vermogen’ krijgt op die manier een goede invulling.

De Raad pleit er voor om via publiekscampagnes Internetconsultatie breder onder de aandacht te brengen, vooral van diegenen waarvan verwacht mag worden dat zij geraakt worden door het betreffende wetsvoorstel. Inzet van sociale media kan hierbij helpen. De Raad stelt de Rijksoverheid ook voor om meer bekendheid (niet alleen in Memories van Toelichting) te geven aan de middels Internetconsultatie verkregen reacties en de verwerking daarvan door het betrokken departement. Dat kan mensen triggeren om gebruik te gaan maken van de mogelijkheid die Internetconsultatie biedt. Daarnaast kan *interactiviteit* van de website www.internetconsultatie.nl de aantrekkelijkheid en functionaliteit ervan ten goede komen. Daarmee kan een openbare dialoog tussen burgers/organisaties onderling en met het betrokken departement worden gevoerd. De deliberatieve kwaliteit van Internetconsultatie kan daardoor toenemen. Hier liggen veel kansen voor een in toenemende mate gedigitaliseerde samenleving. Het instrument Internet-consultatie heeft veel potentie als een eigentijdse vorm van burgerparticipatie.

NATIONAAL BURGERINITIATIEF

Sinds 2006 bestaat in Nederland de mogelijkheid om via een burgerinitiatief een onderwerp op de agenda van de Tweede Kamer te krijgen. Het maakt mogelijk dat burgers een eigen onderwerp of voorstel in de Tweede Kamer inbrengen als zij daarvoor 40.000 handtekeningen inzamelen. De invoering van het burgerinitiatief volgde op een motie in oktober 2003 van de PvdA, SP, D66, GroenLinks en de LPF waarin het Presidium verzocht werd de voor- en nadelen van een burgerinitiatief te onderzoeken. Na het gevraagde onderzoek noemde het Presidium het burgerinitiatief een concrete maatregel om de afstand tussen burger en politiek te verkleinen die bovendien de vertegenwoordigende functie van de Kamer zou versterken. Voor de invoering van het burgerinitiatief was geen wetswijziging nodig maar slecht aanpassing van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Daartoe besloot de Tweede

Kamer in februari 2006 en vanaf 1 mei 2006 was het burgerinitiatief als bestuurlijke vernieuwing een feit.⁴⁴

Als het burgerinitiatief aan de regels voldoet, moet de Tweede Kamer debatteren en er over stemmen. Die regels zijn behoorlijk beperkend. Zo moet het voorstel nauwkeurig omschreven en gemotiveerd zijn. Het mag niet gaan over belastingen of de begroting, of in strijd zijn met de grondwet of de 'goede zeden'. Een andere voorwaarde is dat de Tweede Kamer in de afgelopen twee jaar geen besluit mag hebben genomen over het onderwerp van het burgerinitiatief. Dit levert een hoge drempel op, want in de loop van twee jaar neemt de Tweede Kamer besluiten over vele onderwerpen. Veel ingediende burgerinitiatieven struikelen dan ook op deze regel. Op de website Meerdemocratie.nl⁴⁵ (dossier Burgerinitiatief) wordt hierover het volgende gemeld:

'Dat is doodzonde want het creëert frustratie en apathie bij burgers. Politici beloven hen medezeggenschap, laten hen 40.000 handtekeningen inzamelen en dan deponeren ze het resultaat in de prullenbak'. Meer Democratie is daarom een groot voorstander van verlaging van de drempels: een lagere handtekeningendrempel, geen uitgezonderde onderwerpen meer en vooral het schrappen of minimaliseren van de tweejaars-regel'.

Periodiek evalueert de Tweede Kamer het functioneren van het burgerinitiatief. De eerste evaluatie, in 2008, gaf de Kamer aanleiding twee wijzigingen aan te brengen in de betreffende regeling. Voortaan werden ook *digitale* steunbetuigingen geldig en zou ook een bewindspersoon deel moeten nemen aan een debat over het voorliggend initiatiefvoorstel. In de daarop volgende twee evaluaties, in 2012 en 2014, is expliciet aandacht besteed aan het 'tweejaars-criterium', omdat toepassing van dit criterium niet alleen voor de commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven lastig is, maar ook op onbegrip bij indieners stuit. Het tweejaars-criterium is sinds de invoering van de regeling in 2006, doorslaggevend geweest in het niet-ontvankelijk verklaren van burgerinitiatieven na indiening. Van de in de periode 1 mei 2006 – 31 december 2013 twintig ingediende burgerinitiatieven werden er zeven niet ontvankelijk verklaard op grond van tweejaars-criterium, en één op grond van onvoldoende motivering. De evaluatie uit 2014 meldt verder dat gemiddeld tien keer per jaar informatie wordt ingewonnen door potentiële

⁴⁴ Het nationaal burgerinitiatief is geregeld in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (art. 20 en 132a) en in het Reglement van de Commissie voor Verzoekschriften en Burgerinitiatieven (vooral art. 9a en 10)

⁴⁵ 'Meer democratie' is een nieuwe beweging die alle Nederlanders meer zeggenschap wil geven in de politiek en de maatschappij. De initiatiefnemers zijn Niesco Dubbelboer, Arjen Nijeboer, Eisse Kalk, Erik Bout en Matthijs Pontier. Zij vormen het kernteam van de beweging. Zie: www.meerdemocratie.nl.

initiatiefnemers en dat gemiddeld twee keer per jaar een burgerinitiatief ook daadwerkelijk wordt ingediend.⁴⁶ De evaluatie meldt ook dat het niet-ontvankelijk verklaren van een burgerinitiatief niet betekent dat de Kamer geen aandacht meer zal schenken aan het daarin vervatte voorstel en dat in elk geval een niet-ontvankelijk verklaard burgerinitiatief uiteindelijk door een Kamercommissie behandeld wordt als een ingekomen brief *‘waarvan het resultaat net zo verstrekkend kan zijn als wanneer het initiatief wel als zodanig behandeld zou zijn’*. De commissie voor Verzoekschriften en Burgerinitiatieven stelt in haar evaluatie uit 2014 voor om het begrip ‘besluit’ voor zover van belang voor het tweejaars-criterium als volgt te definiëren:

*‘Een besluit is elke handeling van de Kamer die kan worden verstaan als instemming met dan wel verwerping van een voorstel, waaronder begrepen het niet gebruik maken van de mogelijkheid om dat voorstel bij te stellen of te doen intrekken door, al dan niet na een overleg met de regering, een motie te aanvaarden’.*⁴⁷

Zie voor een lijst van de sinds 2006 ingediende initiatieven: [https://nl.wikipedia.org/wiki/Burgerinitiatief_\(Nederland\)](https://nl.wikipedia.org/wiki/Burgerinitiatief_(Nederland))

Het nationale Burgerinitiatief biedt Nederlandse staatsburgers sinds 2006 de mogelijkheid een onderwerp op de agenda van de Tweede Kamer te krijgen. Het aantal daadwerkelijk ingediende burgerinitiatieven is laag (gemiddeld twee per jaar) en bijna de helft daarvan wordt niet-ontvankelijk verklaard. Daarmee is het in de praktijk een vorm van burgerparticipatie voor vrij weinig burgers. Over de representativiteit van burgers die een burgerinitiatief indienen zijn geen gegevens bekend. Burgerinitiatieven leiden in de regel niet zo zeer tot brede maatschappelijke deliberatie, maar vooral tot deliberatie binnen de eigen kringen van de indieners. Positief is dat de regering de regeling van het nationale Burgerinitiatief periodiek evalueert en dat niet-ontvankelijk verklaarde initiatieven door de Tweede Kamer behandeld worden als een ingekomen brief, die in principe evenveel effect kan sorteren als een wél ontvankelijk verklaard burgerinitiatief. Het vrij strikte ‘tweejaars-criterium’ is blijkens de praktijk een hoge drempel voor ingediende burgerinitiatieven. De invulling van dit criterium was eerder al onderwerp van evaluatie door de Tweede Kamer, en moet dit volgens de raad ook zeker blijven, met open oog voor een andere invulling ervan of geheel andere criteria voor het al dan niet ontvankelijk verklaren van burgerinitiatieven. Daarmee geeft de Tweede Kamer invulling aan haar lerend vermogen.

⁴⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 30 140, nr. 16.

⁴⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 30 140, nr. 16, p. 7.

EEN BURGERFORUM

In 2006 adviseerde de Nationale conventie de regering onder meer om te experimenteren met burgerfora. Daarmee doelde zij op allerlei innovatieve vormen van burgerparticipatie, zoals burgerpanels, burgerjury's en deliberatieve peilingen. Het gaat om representatieve panels van burgers die voor kortere of langere tijd bijeen komen om onderwerpen op bepaalde beleidsterrein met elkaar te bespreken en te beoordelen. Nieuwe vormen van burgerparticipatie kunnen burgers direct bij de politiek betrekken. De Nationale conventie adviseerde te experimenteren met de instelling van 'burgerfora' die burgers in de beleidsvoorbereidende fase een rol geven en die fundamenteel verschillen van referenda:

*'Burgerfora verschillen van referenda omdat nooit de hele bevolking aan de politieke besluitvorming in een forum kan deelnemen. Bovendien hebben burgerfora geen besluitvormend karakter. Daar staat tegenover dat burgerfora veel mogelijkheden bieden voor inhoudelijk debat, een grondige belangenafweging en afgewogen oordeelsvorming.'*⁴⁸

Een burgerforum kan in algemene zin gezien worden als een methode waarbij:

- een groep burgers wordt uitgenodigd na onderling debat een oordeel te geven over een publiek vraagstuk;
- burgers de mogelijkheid hebben experts en belanghebbenden te horen;
- na intensieve informatie- en argumentenuitwisseling, burgers een afgewogen oordeel vormen en advies uitbrengen aan de besluitvormers die het burgerforum hebben ingesteld.

Een burgerforum bestaat uit een geselecteerde representatieve groep van burgers die voor een bepaalde tijd bijeen komen om een publiek thema te bespreken en te beoordelen. Daarna brengen zij een advies uit. Burgers melden niet zichzelf aan voor deelname, maar zij worden door de betrokken overheid door steekproeftrekking op toevalsbasis geselecteerd en benaderd. Burgers die uiteindelijk meedoen ontvangen vooraf informatie over het beleidsonderwerp waarover zij voor kortere of langere tijd met elkaar en met belanghebbenden en deskundigen in discussie gaan en uiteindelijk een advies uitbrengen. De discussies – zowel plenair als in kleine groepen – worden geleid door onafhankelijke gespreksleiders en monden idealiter uit in een unaniem advies. Leyenaar vat de belangrijkste theoretische kenmerken van een burgerforum als volgt samen:⁴⁹

⁴⁸ Nationale conventie, o.c., p. 18.

⁴⁹ M. Leyenaar, *De burger aan zet. Burgerforum: theorie en praktijk*, Ministerie van BZK, mei 2009, p. 12.

Kenmerken van een burgerforum

- *Representatief*
De samenstelling van het burgerforum is zo dat deze representatief is voor de samenleving waarvoor het besluit gevolgen zal hebben (stad, wijk, specifieke groep burgers).
- *Gelijkheid burgers*
Gelijkheid van burgers (bijvoorbeeld qua potentiële inbreng) wordt gegarandeerd.
- *Geïnformeerd*
Door informatie vooraf en door het horen van belanghebbenden en deskundigen (getuigen) over verschillende aspecten van het onderwerp zullen leden een zo volledig mogelijk beeld krijgen.
- *Onpartijdig*
Getuigenissen worden begeleid door professionele moderatoren en de getuigen behandelen het onderwerp zo volledig en objectief mogelijk. Hierdoor zullen de leden niet worden gestuurd.
- *Deliberatief*
Burgerforumleden krijgen de gelegenheid om op gelijke basis te participeren in het deliberatieve debat (kleine groepen), zo wordt de mening van alle leden gelijk verwoord en kunnen leden inzicht krijgen in de verschillende standpunten.
- *Burgerschapsvorming, Betrokkenheid, Draagvlak*
Al het voorgaande moet ertoe leiden dat de burgerforumleden goed geïnformeerd en betrokken worden om standpunten te valideren en tot een onbevooroordeeld oordeel te komen. Media aandacht en openheid kan betrokkenheid onder de gehele populatie (stad, wijk, groep burgers) versterken en de overheid een groot draagvlak verschaffen voor beleid.

Het op 24 maart 2006 door het kabinet-Balkenende II ingestelde Burgerforum Kiesstelsel, waarin 140 burgers adviseerden over de toekomst van het kiesstelsel, was het eerste Nederlandse burgerforum-experiment op nationaal niveau. Op *lokaal* niveau is het burgerforum naast andere vormen van burgerparticipatie meer gemeengoed geworden.

Burgerforum Kiesstelsel

Het Burgerforum Kiesstelsel, door het toenmalige kabinet ingesteld, bestond uit 140 burgers en had als opdracht een advies uit te brengen over welk kiesstelsel het meest geschikt is voor het kiezen van de leden van de Tweede Kamer. In totaal waren er 50.400 kiesgerechtigden uitgenodigd om deel te nemen aan dit burgerforum. Van hen hadden 3.121 mensen zich aangemeld om een informatiebijeenkomst bij te wonen waarvan er 2.042 daadwerkelijk zijn komen opdagen. Uiteindelijk hebben 1732 burgers zich voor deelname

opgegeven. Door middel van loting waarbij rekening werd gehouden met provincie en geslacht, zijn de uiteindelijke deelnemers geselecteerd. Na in totaal tien bijeenkomsten (vrijdagavond / zaterdag) kwam het Burgerforum tot zijn advies. Op de eerste bijeenkomsten werd informatie verschaft over het Nederlandse staatsrecht, over kiesstelsels en de effecten van kiesstelsels. Daarna zijn er in het hele land bijeenkomsten georganiseerd waar de leden van het Burgerforum met andere burgers en vertegenwoordigers van organisaties hebben gediscussieerd over de problematiek. Ook was er een website waar mensen hun mening konden geven. In vier bijeenkomsten in de herfst van 2006 werd vervolgens uitvoerig gedelibereerd over het gewenste kiesstelsel en kwam men tot een besluit. Dit besluit werd ten slotte overhandigd aan het kabinet en tevens besproken in de vaste Kamercommissie Binnenlandse Zaken.⁵⁰

De V-100: een nieuw Burgerforum op nationaal niveau

Ruim tien jaar na het Burgerforum Kiesstelsel werd – op initiatief van toenmalig Tweede Kamer-lid Pieter Duisenberg – een andersoortig nationaal Burgerforum in het leven geroepen: de V-100: honderd mensen uit de samenleving die, enkele dagen voorafgaand aan het jaarlijkse Verantwoordingsdebat in de Tweede Kamer (iedere derde woensdag in mei: in de volksmond ‘gehaktdag’), aan de hand van vooraf geselecteerde thema’s met elkaar in gesprek gaan met als doel vragen te bedenken over de dan zojuist gepubliceerde jaarverslagen van de ministeries. De – geclusterde – vragen worden aangeboden aan de Kamer en vervolgens leggen de betrokken vaste TK-commissies deze vragen schriftelijk voor aan de verantwoordelijke bewindspersonen. De beantwoording van de vragen wordt door de commissies betrokken bij de behandeling van de jaarverslagen van de ministeries. De vaste TK-commissie voor Financiën heeft hier het voortouw en nodigt andere vaste TK-commissies in het najaar uit deel te nemen aan de V-100 in het volgende voorjaar, en daarvoor twee of meer beleidsthema’s aan te dragen. Het moet dan gaan om beleidsthema’s met een groot maatschappelijke belang, waarbij sprake is van beleidsverantwoordelijkheid op rijksniveau, zodat daarover in de jaarverslagen van ministeries verantwoording over wordt afgelegd. Daarnaast dienen de aangedragen beleidsthema’s van belang te zijn voor duidelijk te identificeren groepen betrokkenen, zodat deze gericht kunnen worden benaderd voor deelname aan de V-100. Deelnemers krijgen twee keer een terugkoppeling van de vaste TK-commissie voor Financiën: enkele dagen na de V-100-bijeenkomst krijgen zij een brief met de

⁵⁰ M. Leyenaar, o.c., p. 15. Het kabinet-Balkenende IV, dat de voorstellen van het Burgerforum Kiesstelsel in ontvangst nam, concludeerde in zijn formele reactie in april 2008 dat ‘voor het kabinet, alles afwegende, er op dit moment onvoldoende aanleiding is voor een wijziging van het kiesstelsel zoals door het Burgerforum is voorgesteld.’

vragen zoals verzonden door de vaste TK-commissie voor Financiën aan de betreffende commissies, en kort voor het zomerreces krijgen zij een brief met de terugkoppeling van de volledige behandeling van de ingediende vragen. De eerste V-100 vond plaats op 22 mei 2017.⁵¹ Die heeft volgens de vaste TK-commissie voor Financiën geleid tot een verrijking van de behandeling van de jaarverslagen en tot een nuttige betrokkenheid van groepen uit de samenleving bij de verantwoording. Daarom is besloten tot een tweede V-100, op 18 mei 2018.⁵² Een belangrijk aandachtspunt is (ook hier) de representativiteit van de uiteindelijke deelnemersgroep.⁵³

Voorbeeld van een vraag van de V-100 over het jaarverslag 2016 van het ministerie van VWS en het antwoord daarop van de minister van VWS⁵⁴

VRAAG

‘Het budget van de jeugdzorg is overgeheveld van centraal naar de gemeenten. Niet iedere gemeente heeft een Rekenkamer die kan onderzoeken of het geld daadwerkelijk besteed is aan jeugdzorg. Er ontstaat een hiaat in de verantwoording van het budget. Hoe volgt u in hoeverre gemeenten het daarvoor bestemde budget aan jeugdzorg besteden?’

ANTWOORD

‘Verantwoording over de besteding van gemeentelijke middelen legt het college van B&W af aan de gemeenteraad. Dit wordt ook wel horizontale verantwoording genoemd. Dit is ook het geval voor de taken en middelen die gemeenten ten aanzien van de Jeugdwet hebben.

Overigens is het niet per se zo dat een gemeente de financiële middelen die zij voor jeugdzorg ontvangt hier ook volledig aan uit moet geven. Gemeenten zijn vrij om hun budget naar eigen inzichten uit te geven, mits zij voldoen aan hun wettelijke taken. In het geval van de Jeugdwet zullen gemeenten dus aan de jeugdhulpplicht moeten voldoen. Wanneer zij hier minder financiële middelen voor nodig hebben dan zij hiervoor ontvangen, kunnen zij dit aan andere zaken uitgeven. Wanneer een gemeente meer geld nodig heeft dan zij ontvangt, zal zij hier vanuit haar overige budgetten ruimte voor vrij moeten maken.’

⁵¹ Zie voor een korte impressie van de eerste V-100:

<https://www.nrc.nl/nieuws/2017/05/23/respect-voor-de-kamerleden-9830345-a1560112>

⁵² Brief van de vaste TK-commissie voor Financiën aan de voorzitters van de vaste commissies voor OCW, SZW, VWS, EZK, LNV, J&V, I&W en BiZa, Den Haag, 23 november 2017.

⁵³ Een (nog) niet gepubliceerde evaluatie van de V-100 in 2017, wijst uit dat 95 procent van de deelnemersgroep hogeropgeleid was en dat deze groep voor 95 procent bestond uit mensen met een centrum-linkse of linkse politieke oriëntatie.

⁵⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 34 725-XVI, nr. 9.

De V-100 is geïnspireerd op de G-1000, een ander initiatief dat de burgerparticipatie in de politiek moet vergroten. Kandidaten voor de V-100 worden geselecteerd door ProDemos | Huis voor democratie en rechtsstaat. De provincie Zuid-Holland volgde met haar eerste Verantwoordingsdag op woensdag 23 mei 2018 het idee van de V-100. Op die dag kwamen rond de 70 inwoners van de provincie naar het provinciehuis om met elkaar te bespreken of de provincie de doelen die zij zichzelf had gesteld, in 2017 heeft gehaald. Zij formuleerden vragen die Provinciale Staten een week later tijdens het Verantwoordingsdebat konden stellen aan het college.

Burgerfora zijn selectieve, door de overheid geïnitieerde instrumenten: aan de hand van steekproeven worden burgers geselecteerd voor deelname aan een forum van enkele tientallen burgers. Daarbij wordt gestreefd naar een relevante afspiegeling, maar in de praktijk blijkt deze vaak lastig te realiseren, net als overigens bij veel andere vormen van burgerparticipatie. Monique Leyenaar constateerde dat door haar onderzochte burgerfora, op verschillende bestuurlijke niveaus, wat betreft representativiteit telkens tegen eenzelfde probleem oplopen: oververtegenwoordiging van hogeropgeleiden en politiek geïnteresseerden, en een ondervertegenwoordiging van allochtonen in het steekproefkader. Burgerfora leiden in de regel wel tot grondige deliberatie, maar die beperkt zich dan wel tot het kleine aantal burgers dat deel uitmaakt van het betreffende burgerforum. Een interactieve en toegankelijke website van het burgerforum kan de breedte van de deliberatie ten goede komen. De meeste burgerfora zijn voor bestuurders die deze hebben ingesteld, behoorlijk vrijblijvend van aard. De plicht tot grondige weging van voorstellen die gedaan worden door burgerfora, is meestal niet vastgelegd. Dat kan leiden tot teleurstelling bij de deelnemers. De *Werdegang* van het Burgerforum Kiesstelsel is illustratief: bestuurders (*in casu* het kabinet-Balkenende IV) wilden zich – gechargeerd gesteld – niet ‘scherp’ laten houden.

Belangrijke nadelen van burgerfora, zoals het beperkte bereik en de veelal gebrekkige representativiteit, kunnen worden tegengegaan door burgerfora te combineren met een daarop volgend referendum. In het buitenland (bijvoorbeeld in enkele staten in de VS en in Canada en in Ierland) is die combinatie enkele malen in praktijk gebracht. Het meest recent is het Ierse referendum over het al dan niet veranderen van de abortuswetgeving. Aan dat referendum ging een volksvergadering ('Citizens' Assembly') vooraf. 99 door het Ierse parlement geselecteerde burgers uit alle lagen van de bevolking debatteerden onder voorzitterschap van een onafhankelijke rechter in een periode van vijf maanden tien dagen met elkaar en met experts over de Ierse abortuswetgeving. Zij stelden aanbevelingen op voor mogelijke wetswijzigingen en stemden daarover. Het eindresultaat – een advies om de

abortuswetgeving op bepaalde punten te versoepelen – werd op 25 mei 2018 per referendum aan het volk voorgelegd en aangenomen.⁵⁵

Bij dit alles kan worden geconstateerd dat ondertussen op lokaal niveau volop wordt gewerkt en geëxperimenteerd met alternatieve vormen van democratie, ook – zij het op beperkte schaal – met referenda. De nationale politiek kan bij het denken en debatteren over vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau, haar voordeel doen met de vormgeving en de werking van deze vormen van democratie, als aanvulling op de representatieve democratie.

Alternatieve vormen van democratie op lokaal niveau

Op lokaal niveau zijn er sinds 1906 ruim 200 referenda gehouden. Aanvankelijk slechts mondjesmaat maar vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw steeds vaker. Het merendeel van de 206 lokale referenda (150) is gehouden tussen 1990 en 2017. Het gaat daarbij altijd om een consultatief, facultatief, niet-correctief referendum, omdat de Grondwet stelt (art. 127): ‘Provinciale staten en de gemeenteraad stellen, behoudens bij de wet of door of door hen krachtens de wet te bepalen uitzonderingen, de provinciale onderscheidenlijk de gemeentelijke verordeningen vast’. Ook bepaalt art. 129 lid 6 van de Grondwet dat raadsleden, net als leden van de Staten-Generaal, stemmen zonder last: zij kunnen dus niet gedwongen worden een referendumuitslag over te nemen. Binnen de wettelijke kaders hebben gemeenten een vrij grote ruimte om hun referenda naar eigen inzicht vorm te geven en te bepalen over welke onderwerpen het dan moet gaan. Zo werd in bijna de helft van de lokale referenda een binaire vraag gesteld (ja/nee), werd in een derde van de gevallen meerdere opties geboden en bevatte een achtste van de referenda meerdere vragen.⁵⁶

Naast referenda maken gemeenten gebruik van vele andere instrumenten om hun burgers te betrekken bij hun beleid en bestuur. Denk hierbij aan experimenten met loting, burgerparticipatie en buurtbudgetten. De Democratic Challenge⁵⁷ en de zogenaamde Code Oranje faciliteren deze experi-

⁵⁵ Zie: <https://www.citizensassembly.ie/en/About-the-Citizens-Assembly/>

⁵⁶ Wim Voermans en Geerten Waling, *Lusten en lasten van de meervoudige democratie*, Universiteit Leiden, 2 oktober 2017 (in opdracht van het ministerie van BZK), p. 24. De auteurs verwijzen hier naar: Hansko Broeksteeg en Koen van der Krieken, ‘lokale referenda in Nederland. Gemeenten als leerschool voor staatkundige vernieuwing’, in: *Rechtsgeleerd magazijn Themis*, vol. 178, nr. 4, 2017, p. 162-172.

⁵⁷ De ‘Democratic Challenge’ is een in 2015 gestart experimenteer- en leerprogramma van het ministerie van BZK en de VNG, gericht op vernieuwing van de lokale democratie. Het programma liep door tot de gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart 2018 (zie: www.democraticchallenge.nl). De ‘Code Oranje’ is een beweging van burgemeesters, wethou-

menten, brengen deze in kaart en zorgen voor verspreiding. Dat juist gemeenten zich opstellen als proeftuinen voor democratische vernieuwing is niet zo vreemd: gemeentepolitiek is overzichtelijker en toegankelijker dan nationale politiek, de bevolking is overzichtelijk en de onderwerpen zijn dat vaak ook. Het gaat dan bijvoorbeeld om de locatie van gemeentelijke voorzieningen en de specifieke inrichting van de publieke ruimte.

Onlangs verscheen bij ProDemos een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie: de *Monitor Burgerparticipatie 2018*.⁵⁸ Burgerparticipatie wordt hier gedefinieerd als ‘een manier van beleidsvoering waarbij burgers, individueel of georganiseerd, direct of indirect, de kans krijgen om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid’. Aan de digitale enquête van ProDemos nam bijna een kwart (89) van alle gemeenten deel. Ruim de helft van de deelnemende gemeenten heeft een nota Burgerparticipatie, ruim een kwart een referendumverordening en ongeveer tweederde een verordening burgerinitiatief. In de *Monitor Burgerparticipatie 2018* wordt geconstateerd dat het niveau van participatie en de mogelijkheden voor inwoners om te participeren, vergeleken met twee jaar geleden in grote lijnen gelijk zijn gebleven. Wat betreft het daadwerkelijke gebruik van formele instrumenten constateert de Monitor Burgerparticipatie 2018 dat drie van de deelnemende gemeenten tussen januari 2016 en december 2017 een referendum hebben georganiseerd, telkens over een fusie- of herindelingsvraagstuk. Ook het burgerinitiatief wordt vrij weinig gebruikt. In de afgelopen twee jaar hebben 15 van de deelnemende gemeenten dit instrument 1-4 keer gebruikt en twee gemeenten 5-9 keer. De meeste burgerinitiatieven gingen over vraagstukken van ruimtelijke ordening. Kijkend naar de participatieladder kan geconstateerd worden dat bij gemeenten de middelste sport (adviseren) het populairst is bij de ingezette vormen van burgerparticipatie.⁵⁹

ders, raadsleden, actieve inwoners, wetenschappers en ondernemers die vergaande vernieuwing van het openbaar bestuur nastreeft (zie: www.civocracy.org/codeoranje).

⁵⁸ Tessa van den Bongaardt, *Monitor Burgerparticipatie 2018. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*, ProDemos, Den Haag, mei 2018.

⁵⁹ Tessa van den Bongaardt, o.c., p. 19.

5 Conclusies

Democratische vernieuwing is in Nederland een zaak van lange adem. De in 2015 ingevoerde Wet raadgevend referendum (Wrr) kwam pas tot stand na decennialange discussies en meerdere adviezen van onder andere staatscommissies, zoals de commissie-Biesheuvel (1985) en de Nationale conventie (2006) over het instrument (nationaal) referendum.

De Wrr was niet alleen een belangrijke democratische vernieuwing van de nationale Nederlandse politiek in de afgelopen decennia, maar kwam ook tegemoet aan de wens van een meerderheid van de burgers om – als aanvulling op de representatieve democratie – op een directe wijze invloed uit te kunnen oefenen op de nationale politiek. ‘Het staat nu eenmaal in het regeerakkoord’ is geen sterk argument voor een regering om plannen – zoals de afschaffing van de Wet raadgevend referendum – door te zetten. Het regeerakkoord zou – zeker ook als het gaat om de inrichting van ons parlementair stelsel – niet moeten fungeren als een dictaat, maar als een startdocument: een document dat vraagstukken benoemt en dat de samenleving én de oppositie uitnodigt te werken aan oplossingsrichtingen.⁶⁰

Het concrete voorstel van het kabinet om de Wet raadgevend referendum in te trekken gaat in het Regeerakkoord niet gepaard met concrete ideeën om daar andere instrumenten op nationaal niveau voor in de plaats te stellen, of bestaande instrumenten anders in te richten. Ondertussen experimenteren veel gemeenten met alternatieve vormen van democratie, ook met referenda. De nationale politiek doet er goed aan de vormgeving en de werking van deze lokale initiatieven te betrekken bij ideeënvorming over andere vormen van nationale democratie, als aanvulling op de representatieve democratie.

Een centraal kenmerk van referenda is dat deze fungeren als gele (bij raadgevende en raadplegende referenda) dan wel rode (bij bindende referenda) kaarten van burgers voor hun bestuurders en betrekking hebben op (voorgenomen) besluiten van bestuurders. Voorts gaat het om een laagdrempelig instrument dat de massa mobiliseert (hoger- én lageropgeleiden) en – idealiter! – leidt tot brede maatschappelijke en politieke deliberatie. Een andere vorm van burgerparticipatie op nationaal niveau die in even hoge mate burgers kan mobiliseren en bestuurders scherp kan houden als het in 2015 geïntroduceerde raadgevende, correctieve referendum, is een *anders vorm*

⁶⁰ Raad voor het Openbaar Bestuur, Signalement *Het regeerakkoord als startdocument*, Den Haag, januari 2017.

gegeven referendum. Bouwstenen daarvoor zijn de ervaringen met de twee tot nu toe gehouden raadgevende referenda op grond van de Wrr, ervaringen in het buitenland, reeds uitgebrachte en te verwachten adviezen van onder meer de Kiesraad en de Staatscommissie Parlementair stelsel, wetenschappelijke inzichten en voortschrijdend inzicht. Alleen al de tweede ervaring met het raadgevend referendum (op 21 maart 2018, tegelijk met gemeenteraadsverkiezingen, over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten) was voor velen een veel betere ervaring dan die met Oekraïne-referendum: voorafgaand aan het referendum over de Wiv was er een serieus en breed maatschappelijk en politiek debat over de voor- en de nadelen van de Wiv en over mogelijke verbeteringen. Bovendien leende het onderwerp – een Nederlandse wet die van direct belang (privacy en veiligheid) is voor alle burgers – zich meer voor een nationaal referendum dan een internationaal verdrag zoals het Oekraïne-verdrag.

Naast het referendum zijn andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau mogelijk, zoals – niet limitatief – Internetconsultatie, Burgerinitiatief en Burgerfora. Net als referenda bieden zij burgers de mogelijkheid om tussen verkiezingen hun stem te laten horen. Maar dan gaat het wel alleen om de eerste fases van besluitvormingsprocessen: de fases van agendering en beleidsvoorbereiding. Bovendien missen de andere vormen van burgerparticipatie vergeleken met referenda (vooralsnog) laagdrempeligheid, leiden zij in de regel niet tot brede deliberatie en schieten zij vaak tekort wat betreft de (gewenste) representativiteit van de deelnemers: lageropgeleide burgers laten hun stem minder vaak horen, terwijl hun zorgen en preferenties op belangrijke thema's zoals immigratie en integratie, globalisering, verhoging van de AOW-leeftijd, gemiddeld genomen afwijken van die van hogeropgeleiden. Vergeleken met referenda zijn de drie andere genoemde vormen van burgerparticipatie (vooralsnog) als het gaat om representatie, een bescheiden aanvulling op de feitelijke werking van de representatieve democratie.

Een en ander laat onverlet dat de drie hier genoemde vrij nieuwe instrumenten van burgerparticipatie waardevol zijn als aanvulling op de representatieve democratie. Die waarde kan groter worden wanneer de Rijksoverheid meer bekendheid geeft aan de mogelijkheden van burgers om via Internetconsultatie en burgerinitiatieven hun stem te laten horen, en deze instrumenten periodiek evalueert en in samenspraak met het parlement mogelijke verbeteringen doorvoert. Een lerende overheid, juist op het gebied van de vormgeving van de democratische praktijk, is een groot goed.

De drie centrale doelstellingen van *Internetconsultatie* waren het vergroten van de transparantie van het wetgevingsproces, het bevorderen van de publieke participatie en het verbeteren van de kwaliteit (waaronder de

uitvoerbaarheid) van wet- en regelgeving. Geleidelijk aan heeft internetconsultatie in de praktijk ook andere doelen gekregen, zoals het verkennen, peilen en creëren van draagvlak voor voorstellen van wet- en regelgeving. Tot nu toe is het aantal reacties van burgers en organisaties bij Internetconsultatie vrij bescheiden (op meer dan de helft van consultaties komen niet meer dan 5 reacties) en zijn het vooral hogeropgeleiden en belangenorganisaties die een inbreng leveren. De brede doelbereiking van Internetconsultatie is gebaat bij publieke campagnes om Internetconsultatie meer onder de aandacht van burgers te brengen, in algemene zin, maar juist ook onder de aandacht van burgers waarvan verwacht mag worden dat zij geraakt worden door het betreffende wetsvoorstel. De deliberatieve kwaliteit van Internetconsultatie kan een impuls krijgen door de website www.internetconsultatie.nl interactief te maken. Dat stimuleert een openbare dialoog tussen burgers/organisaties onderling en met het betrokken departement. Het instrument Internetconsultatie heeft hoe dan ook veel potentie als een moderne vorm van burgerparticipatie op nationaal niveau, passend bij een in toenemende mate gedigitaliseerde samenleving.

Het *nationale Burgerinitiatief* biedt Nederlandse staatsburgers sinds 2006 de mogelijkheid een onderwerp op de agenda van de Tweede Kamer te krijgen. Het aantal daadwerkelijk ingediende burgerinitiatieven is laag (gemiddeld twee per jaar) en bijna de helft daarvan wordt niet-ontvankelijk verklaard. Daarmee is het in de praktijk een vorm van burgerparticipatie voor vrij weinig burgers. Over de representativiteit van burgers die een burgerinitiatief indienen zijn geen gegevens bekend. Burgerinitiatieven leiden in de regel niet zo zeer tot brede maatschappelijke deliberatie, maar vooral tot deliberatie binnen de eigen kringen van de indieners. Positief is dat de regering de regeling van het nationale Burgerinitiatief periodiek evalueert en dat niet-ontvankelijk verklaarde initiatieven door de Tweede Kamer behandeld worden als een ingekomen brief, die in principe evenveel effect kan sorteren als een wél ontvankelijk verklaard burgerinitiatief. Het vrij strikte ‘tweejaars-criterium’ is blijkens de praktijk een hoge drempel voor ingediende burgerinitiatieven. De invulling van dit criterium was eerder al onderwerp van evaluatie door de Tweede Kamer, en moet dit volgens de raad ook zeker blijven, met open oog voor een andere invulling ervan of geheel andere criteria voor het al dan niet ontvankelijk verklaren van burgerinitiatieven. Daarmee geeft de Tweede Kamer invulling aan haar lerend vermogen.

Met de introductie van de zogenaamde V-100 (een representatieve groep van burgers die de gelegenheid krijgen met elkaar te debatteren en vragen te stellen bij jaarverslagen van ministeries) wordt het instrument ‘*Burgerforum*’, na het in 2006 ingestelde Burgerforum Kiesstelsel, op nationaal niveau nieuw leven ingeblazen. Dat initiatief biedt perspectief en verdient navolging door decentrale overheden. De provincie Zuid-Holland geeft hier een goed

voorbeeld. Een van de achilleshielen is hier wel de representativiteit van de deelnemers. Dat vraagt aandacht en monitoring. Belangrijke nadelen van burgerfora, zoals het beperkte bereik en de veelal gebrekkige representativiteit, kunnen wellicht worden tegengegaan door burgerfora te combineren met een daarop volgend referendum. Buitenlandse ervaringen met een dergelijke combinatie van vormen van burgerparticipatie zijn interessant bij het verder denken en debatteren over de vormgeving van onze nationale democratie.

Het gesprek over het functioneren en de vormgeving van onze nationale democratie houdt nooit op en vraagt om continue inspiratie. Met dit signalement wil de Raad daar een bijdrage aan leveren, in het besef dat een volwaardige nationale democratie méér is dan de mogelijkheid voor burgers om eens in de vier jaar een stem uit te brengen bij verkiezingen voor de Tweede Kamer.

