



Montesquieu research papers, nummer 15

Het correctief bindend referendum



MONTESQUIEU
INSTITUUT

3. Ervaringen en lessen uit de referendumpraktijk

3.1 Het referendum internationaal vergeleken

Jelle Lammerts van Bueren

Hoewel in veel Europese democratieën de mogelijkheid bestaat een referendum te organiseren, bestaat er grote variatie in het ontwerp ervan (zie Tabel 1 onderaan deze bijdrage). Om te voorkomen dat het referendum wordt gezien als een vaststaande procedure die al dan niet kan worden ingevoerd in het democratisch bestel, is het dan ook belangrijk deze verschillende toepassingen van directe democratie met elkaar te vergelijken. Beleidsmakers en volksvertegenwoordigers kunnen namelijk grote invloed uitoefenen op de spelregels van het referendum. Juist die bepalen vaak wat het referendum als institutionele vernieuwing wel en niet oplevert.

Initiatief, voorwaarden en uitzonderingen

Een eerste belangrijke vergelijking heeft betrekking op het initiatiefrecht van een referendum: wie mag het referendum aanvragen en hoe moeilijk is dat? Ruwweg bestaan er twee opties. Allereerst biedt een aantal Europese landen haar politieke vertegenwoordigers de mogelijkheid een referendum aan te vragen. In Denemarken geldt dat bijvoorbeeld voor een derde van de volksvertegenwoordiging, in Griekenland voor de president met steun van 60% van het parlement en in het Verenigd Koninkrijk voor de meerderheid van het parlement. Daarnaast bestaat in sommige landen de mogelijkheid voor burgers om een referendum voor te stellen. Naast dat in Frankrijk de president een referendum kan uitroepen, kunnen burgers en parlementariërs bijvoorbeeld ook samen een referendum aanvragen. En in Italië kan niet alleen de premier, maar ook een door burgers opgezet initiatiefcomité een referendumvoorstel aandragen.

Ook de voorwaarden voor wanneer zo'n burgerinitiatief daadwerkelijk wordt omgezet in een referendum verschillen sterk per land. In Italië zijn voor een *referendum abrogativo*, waarmee een al aangenomen wet kan worden gewijzigd, bijvoorbeeld 500.000 handtekeningen nodig. Een betrekkelijk laag aantal, waardoor het aantal georganiseerde referenda hoog ligt. In Zwitserland ligt die drempel op 50.000 handtekeningen met wederom een significant aantal referenda tot gevolg. Voor een Frans *référéndum d'initiative partagée* ligt dat echter heel anders. Hier verlangt de Constitutionele Raad de steun van maar liefst een vijfde van het parlement en een tiende van alle Franse kiezers. Ook houdt de Raad een veto in handen. Deze voorwaarden maken dat de Franse burgers er nog nooit in zijn geslaagd om daadwerkelijk zelf een referendum te organiseren, zelfs niet over de zo gehate pensioenleeftijdverhoging van president Emmanuel Macron.³⁷

Tot slot zijn in het buitenland sommige onderwerpen voor burgers uitgesloten van referenda. In Italië kunnen burgers bijvoorbeeld geen referendum aanvragen over belastingen, de begroting, amnestie en internationale verdragen. Een door burgers geïnitieerd referendum over het Italiaanse lidmaatschap van de EU of de NAVO is daarmee uitgesloten. In Denemarken is de regering daarentegen juist verplicht een EU-verdrag aan de bevolking voor te leggen. Zo stemde 50,7% van de stemmers in 1992 tegen het oorspronkelijke Verdrag van Maastricht, wat de Deense *opt-outs* (uitzonderingen op de Europese regels) tot gevolg had, en keerde de bevolking zich in 2000 tegen het regeringsstandpunt om de Kroon te vervangen door de Euro. Zeer recent, na de Russische invasie van Oekraïne in 2022, stemde een

³⁷ Vie publique, 'Référéndum d'initiative partagée sur les retraites: le Conseil constitutionnel rejette une nouvelle proposition de loi', 3 mei 2023, <https://www.vie-publique.fr/en-bref/288693-referendum-sur-les-retraites-le-non-au-rip-du-conseil-constitutionnel>.

tweederdemeerderheid overigens juist voor het afschaffen van de *opt-out* op het gebied van veiligheid en defensie.³⁸

Gevolgen en geldigheid

Een tweede internationale vergelijking kan gemaakt worden wat betreft de gevolgen van het referendum: hoe ziet een referendum er in de praktijk uit en wat gebeurt er met het resultaat. De uitkomst van een referendum heeft namelijk niet overal dezelfde gevolgen. Allereerst is er een beperkt aantal landen waar de (theoretische) mogelijkheid van een niet-bindend referendum bestaat. Zo was het eerste nationale referendum in het Verenigd Koninkrijk, in 1975 over het lidmaatschap van de Europese Gemeenschap, niet-bindend om het uitgangspunt van de parlementaire soevereiniteit niet te schaden. In de meeste landen zijn referenda overigens wel bindend, maar soms gelden er wel drempels.³⁹ Hierachter gaat het idee schuil dat het geen zin heeft om de 'wil van het volk' door te voeren als de bevolking niet eens komt opdagen voor het referendum. Tegelijkertijd leidt een dergelijke opkomstdrempel van 50% in Italië al sinds de jaren negentig tot een vreemde situatie. Politieke partijen die een referendumvoorstel niet steunen, roepen hun kiezers op maar gewoon niet te komen stemmen. In 2025 haalde een voorstel om de inburgering van migranten te versoepelen bijvoorbeeld 87,6% van de stemmen, maar de opkomst bleef steken op 29,8%. Premier Giorgia Meloni had zelf aangegeven niet naar de stembus te gaan.⁴⁰

Het doel achter referenda

De verschillende soorten referenda in Europese landen laten zien dat er geen *one size fits all* is. Het is een middel dat met grote zorgvuldigheid moet worden aangepast aan en ingepast binnen de omstandigheden van de al bestaande nationale democratie. Of en hoe het referendum binnen die democratie kan worden ingepast hangt sterk samen met het precieze doel dat men voor referenda in gedachten heeft. Gaat het erom dat burgers problemen kunnen agenderen, dat het parlement de bevolking om advies kan vragen of vindt de politiek het belangrijk om burgers over bepaalde thema's *altijd* te raadplegen? Pas als dit helder in beeld is, kunnen keuzes worden gemaakt over of referenda bijvoorbeeld verplicht of facultatief zijn en of er een opkomstdrempel moet komen. Door die knopen door te hakken zullen beleidsmakers in belangrijke mate bepalen hoe het referendum er in de praktijk uit zal zien.

Literatuur

Michael Gallagher en Pier Vincenzo Uleri, *The Referendum Experience in Europe* (Londen 1996).

Julie Smith, *The Palgrave Handbook of European Referendums* (Londen 2021).

Laurence Morel en Matt Qvortrup, *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy* (Oxfordshire 2018).

³⁸ The Guardian, 'Denmark votes overwhelmingly to join EU's common defence policy', 2 juni 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/jun/01/denmark-votes-on-joining-eus-common-defence-policy>.

³⁹ Over de drempels bij het grondwetsvoorstel in Nederland meer in hoofdstuk 5.

⁴⁰ Financial Times, 'Italy's citizenship referendum fails after voters heed Giorgia Meloni call for boycott', 9 juni 2025, <https://www.ft.com/content/434eadd2-21bc-4ca2-9b04-a246fc229d6b?syn-25a6b1a6=1>.

Tabel 1. Enige Europese voorbeelden op nationaal niveau*

Land	Politiek/burgers	Verplicht/facultatief	Formele eisen	Bindend/niet-bindend	Drempel
België	Geen referenda	-	-	-	-
Denemarken	Politiek	Verplicht	Grondwetswijzigingen (bepaalde onderwerpen, zoals soevereiniteit, stemleeftijd)	Bindend	Uitkomst: 40%
	Politiek	Facultatief	33% parlement	Bindend	-
	Politiek	Facultatief	Parlement wil advies	Niet-bindend	-
Frankrijk	Politiek	Facultatief	Presidentieel oordeel	Bindend	-
	Burgers + politiek	Facultatief	10% burgers + 20% parlement	Bindend	-
Ierland	Politiek	Verplicht	Grondwetswijzigingen	Bindend	-
	Politiek	Facultatief	Presidentieel oordeel (na petitie parlement)	Bindend	-
Italië	Politiek	Facultatief	Grondwetswijziging	Bindend	-
	Burgers	Facultatief	500.000 burgers	Bindend	Opkomst: 50%
Polen	Politiek	Facultatief	Meerderheid Sejm of presidentieel oordeel (met steun meerderheid Senaat)	Bindend	Opkomst: 50%
Verenigd Koninkrijk	Politiek	Facultatief	Meerderheid parlement	Niet-bindend	-
Zwitserland	Politiek	Verplicht	Grondwetswijzigingen	Bindend	-
	Burgers (initiatief)	Facultatief	100.000 burgers	Bindend	-
	Burgers + politiek (wet stoppen)	Facultatief	50.000 burgers	Bindend	-
(Nederland, 2015-2018)	Burgers	Facultatief	300.000 burgers	Niet-bindend	Opkomst: 30%

*In oranje, zoals het referendum in Nederland nu besproken wordt: door burgers geïnitieerd, facultatief, met een handtekeningactie en met bindende uitkomst. Italië is daarvan het enige land dat een opkomstdrempel kent. Frankrijk is het enige land waarin de voorwaarden zo streng zijn dat een burgerinitiatief er nog nooit doorheen kwam. Zwitserland kent een relatief lage initiatiefdrempel en geen opkomstdrempel.