



DE GRONDWET - ARTIKEL 81 - WETGEVENDE MACHT

De vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk.

WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 81 - WETGEVENDE MACHT - W.J.M. VOERMANS

Inhoudsopgave

1. De bevoegdheid van de wetgever in formele zin
2. Grenzen voor wetgeving in formele zin
3. Wetgevingsreferendum?
4. Literatuur

1 DE BEVOEGDHEID VAN DE WETGEVER IN FORMELE ZIN

Artikel 81 van de Grondwet legt de bevoegdheid tot het vaststellen van wetten in formele zin in handen van de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk. Indien regering en Staten-Generaal de in artikel 81 toegekende bevoegdheid uitoefenen, een en ander volgens de in artikelen 81-88 Grondwet voorziene procedure, dan treden zij niet op als twee verschillende organen, maar als één orgaancomplex: de wetgever in formele zin.

De bevoegdheid tot het vaststellen van wetten ‘in formele zin’ – dat wil zeggen wetten vastgesteld volgens de procedure van de artikelen 81 tot en met 88 van de Grondwet – wordt door de Grondwet slechts procedureel genormeerd.^[1] Nergens wordt de bevoegdheid tot het vaststellen van wetten in formele zin – ook wel formele^[2] of parlementaire^[3] wetten genoemd – via uitdrukkelijke voorschriften inhoudelijk beperkt. Artikel 81 kent een algemene bevoegdheid toe (attributie) aan de ‘formele wetgever.’ Wel geeft de Grondwet op verschillende plaatsen opdrachten aan de wetgever in formele zin om bepaalde onderwerpen bij wet in formele zin te regelen, zoals artikel 116, eerste lid, Grondwet, dat bepaalt dat de *wet* de gerechten aanwijst die behoren tot de rechterlijke macht. Ingevolge de gestandaardiseerde grondwettelijke terminologie betekent het begrip ‘wet’ in de

Grondwet steeds wet in formele zin of parlementaire wet. Dergelijke grondwettelijke opdrachten hebben vaak het karakter van minimumverplichtingen of basisbevoegdheden: zij geven aan wat de wetgever in formele zin *ten minste* moet of kan doen. Zulke grondwettelijke opdrachten beperken de algemene bevoegdheid van de parlementaire of wetgever in formele zin overigens geenszins. Wel verzet het systeem van de Grondwet zich tegen beperking van grondrechten indien de formulering van een grondrecht, bijvoorbeeld artikel 5 (recht van petitie), niet voorziet in beperking ervan.

In beginsel is de wetgever in formele zin echter vrij bij het bepalen van de inhoud van wetten, voorzover dat geen strijd oplevert met recht van hogere orde zoals de Grondwet, het Statuut of bepalingen uit verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties. De wetgever in formele zin is ook vrij in de keuze om een wet in formele zin extern of louter intern voor de eigen overheidsorganisatie te laten werken. De parlementaire wetgever kan in een wet zelfs een individuele beslissing neerleggen, dat wil zeggen een besluit dat zich richt tot een of enkele individuen voor een enkel geval.^[4] De omstandigheid dat een parlementaire wet in een enkel geval geen algemeen verbindende voorschriften (wetten in materiële zin) bevat, betekent niet dat ze daarmee geen wet meer is; alle besluiten die door de regering en Staten-Generaal gezamenlijk volgens de procedure van artikel 81-88 Grondwet worden vastgesteld zijn wet in formele zin, ongeacht de inhoud.

2 GRENZEN VOOR WETGEVING IN FORMELE ZIN

Al heeft de parlementaire wetgever een brede bevoegdheid, onbegrensd is die bevoegdheid niet. Ten eerste is die formele, parlementaire wetgever in Nederland niet de nationaal hoogste wetgevende macht. In de rangorde van de nationale normenhiërarchie komt de wet in formele zin na het Statuut en de Grondwet. Dat betekent dat waar het Statuut of de Grondwet uitoefening van bevoegdheden exclusief opdragen aan andere organen of orgaancomplexen, de wetgever in formele zin in beginsel geen regelingsbevoegdheid meer toekomt. Zo is het de wetgever in formele zin bijvoorbeeld niet toegestaan geschillen over burgerlijke rechten en over schuldvoor-deringen zelf bij wet te berechten, omdat de bevoegdheid tot berechting van dergelijke geschillen in artikel 112 van de Grondwet exclusief is opgedragen aan de rechterlijke macht.

Ook het ongeschreven recht begrenst de bevoegdheidsuitoefening door de wetgever in formele zin.^[5] In een rechtsstaat is immers iedere vorm van bevoegdheidsuitoefening door de overheid gebonden aan het recht, geschreven en ongeschreven. Een complicatie voor het effectueren van de binding van de bevoegdheid van de formele wetgever aan het ongeschreven recht vormt in Nederland echter wel het toetsingsverbod van artikel 120 Grondwet. Hierin wordt

het de rechter verboden zich een oordeel te vormen over de grondwettigheid van wetten in formele zin en verdragen. Al weerhoudt de letterlijke tekst van artikel 120 Grondwet de rechter niet om wetten in formele zin te toetsen aan ongeschreven rechtsbeginselen, toch legt de rechter in Nederland dat toetsingsverbod ruim uit. Volgens de jurisprudentie verzet artikel 120 van de Grondwet zich ook tegen – onvoorziene^[6] – toetsing van wetten in formele zin aan ongeschreven rechtsbeginselen.^[7] Dat betekent niet dat aan die fundamentele ongeschreven rechtsbeginselen ten aanzien van wetten in formele zin geen werking toekomt, maar louter dat artikel 120 Grondwet zich verzet tegen een beoordeling door de rechter om te zien of een wet al dan niet in overeenstemming is met die ongeschreven rechtsbeginselen. In het commentaar bij artikel 120 Grondwet wordt nader op deze kwestie ingegaan.

Een derde grens voor wetgeving in formele zin (parlementaire wetgeving) vormt het internationale recht. Ook dat internationale recht is van hoger orde dan het nationale recht en stelt daardoor grenzen aan de mogelijkheden van de formele, parlementaire wetgever. Ingeval een Nederlands voorschrift uit een wet in formele zin in strijd komt met een ieder verbindende bepaling van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie, blijft dat Nederlandse voorschrift buiten toepassing, zo bepaalt artikel 94 van de Grondwet.

3 WETGEVINGSREFERENDUM?

De mogelijkheden van burgers om invloed uit te oefenen op de inhoud van wetten in formele zin, maar ook op de inhoud van andere algemeen verbindende voorschriften, zijn in Nederland betrekkelijk gering en indirect. Voornamelijk via verkiezingen kunnen burgers achteraf – via het stembiljet – laten weten wat zij vinden van wetten die in een zittingsperiode werden aangenomen. Ook al is het mogelijk om – veelal indirect – een rechtmatigheidsoordeel van de rechter te krijgen over de verbindendheid van algemeen verbindende voorschriften, rechtstreeks bestuursrechtelijk beroep tegen algemeen verbindende voorschriften staat in het algemeen niet open^[8] en verder is de rechter ook niet vrij de grondwettigheid van wetten in formele zin te beoordelen. Op verschillende momenten in onze jongste constitutionele geschiedenis is het gebrek aan directe volksinvloed bij de totstandbrenging van wetten geïdentificeerd en is aangedrongen op invoering van een of andere vorm van referendum – laatst nog door de Staatscommissie parlementair stelsel (de commissie-Remkes) die een bindend correctief referendum voorstelt.^[9]

De discussie over het referendum – dat wil zeggen de institutie of procedure op grond waarvan een besluit dat door een overheidsorgaan is genomen, tot voorwerp van een volksstemming kan worden gemaakt – kent in Nederland een lange

geschiedenis.^[10] Op lokaal niveau komen referenda in verschillende soorten en maten voor, maar op nationaal niveau is er, na twee kortlopende experimenten, vooralsnog voor gekozen het gebruik ervan niet open te stellen.

Referenda komen in verschillende westerse democratieën in verschillende vormen voor. Bij *consultatieve* referenda is de volksstemming raadplegend van aard: het overheidsorgaan is niet aan de uitslag van het referendum gebonden. Dat ligt anders bij de *decisieve* referenda: daarbij is het overheidsorgaan juist wel gebonden aan de referendumuitslag. Hiernaast wordt wel onderscheid gemaakt naar *facultatieve* referenda, die slechts worden gehouden op verzoek van daartoe gerechtigden, en de *obligatoire* referenda die dwingend zijn voorgeschreven in (grond)wettelijk omschreven situaties.^[11]

Geschiedenis wetgevingsreferendum in Nederland

Nederland is, zo zou je terugkijkend op de afgelopen twee eeuwen kunnen zeggen, een min of meer referendum-avers land.^[12] Er zijn tot op heden slechts vier nationale referenda gehouden. Een op 1 augustus 1797 over de Constitutie van 1796, een op 1 juni 2005 over het voorstel voor de goedkeuringswet voor het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (Europese Grondwet), een over het Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne op 6 april 2016 en een over de (nieuwe) Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, gehouden op 21 maart 2018. Het resultaat was in alle gevallen hetzelfde: ‘nee’ – steeds met een katerachtige nasleep (misschien nog het minst bij het allerlaatste referendum). In die resultaten en onbevredigende nasleep lezen sommigen wel het bewijs dat referenda niet passen bij de typische Nederlandse wijze van politieke besluitvorming, waarbij overleg (polderen), respect voor minderheidsstandpunten en compromisvorming centraal staan. De Raad van State is daarover in zijn jaarverslag van 2016 heel uitgesproken – referenda zijn zelfs een gevaar: ‘Het ad-hoc-karakter van besluitvorming door referenda en incidentele burgerbetrokkenheid,’ schrijft de Raad, ‘zonder verantwoordelijkheid voor de gevolgen daarvan, verdraagt zich echter minder goed met de behoefte aan eenheid en continuïteit in overheidsbesluitvorming. Het verdraagt zich ook minder goed met het omvattende en overkoepelende karakter van de afweging van belangen die dit vergt. Daar was de vertegenwoordigende democratie voor ontworpen. Ondoordachte vermenging van beide vormen van democratie dreigt nu te leiden tot het geleidelijk disfunctioneren van de vertegenwoordigende organen.’ Aldus de Raad.^[13] Dat wil overigens nog niet zeggen dat referenda niet serieus als element van ons constitutionele bestel zijn overwogen; integendeel.

Net als in veel met ons land vergelijkbare landen wordt er in Nederland vanaf het begin van de twintigste eeuw gesproken over referenda, die op de slippen van de eerste democratiegolf^[14] in de negentiende eeuw wereldwijd al aan populariteit winnen.^[15] Koning geeft in zijn proefschrift uit 1995 een overzicht van de vele oproepen en pogingen om te komen tot een vorm van een landelijk referendum. Een eerste voorstel tot referendum invoering wordt in 1903 door de sociaaldemocratische voorman Troelstra gedaan (in 1921 uiteindelijk verworpen)

en een slecht bezochte Nederlandse Juristenvergadering (met niet meer dan 51 deelnemers) spreekt er in 1921 over en komt – na gedoe over de stemmingen – niet tot een oordeel.^[16]

Na de Tweede Wereldoorlog wordt de roep om referenda luider, met liberaal Oud als fervente voorstander. Partijen als D66 maken referenda in het midden van de jaren zestig onderdeel van hun politieke programma tot bestuurlijke vernieuwing. De Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet (Staatscommissie-Cals/Donner) ontraadt in 1971 echter de invoering van een landelijk referendum uit vrees voor vertragingen en ontwrichting van verhoudingen en bestaand beleid. Voor de eventualiteit dat de regering toch zou besluiten tot de invoering van de door de meerderheid van de Commissie ontraden referendum, voegde deze een voorstel bij voor een correctief wetgevend referendum.^[17] De regering nam in de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid uit 1974 het afwijzende standpunt van de Staatscommissie Cals/Donner over en voegde er nog een extra argument aan toe: referenda zouden vernieuwing in de weg staan, omdat ze in het algemeen een conserverende werking zouden hebben. Daarmee eindigde het debat niet.

Kamerlid Erik Jurgens (toen nog PPR) diende in 1975 een motie in om de regering alsnog te bewegen de invoering van een referendum te bevorderen. Het mag niet baten. In 1982 wordt weliswaar mede als gevolg van Jurgens' motie de commissie Relatie Kiezers-Beleidsvorming ingesteld (de commissie-Biesheuvel)^[18] om te bezien of een referendum een waardevolle correctie en aanvulling op het vertegenwoordigende stelsel zou kunnen vormen. Die vraag wordt in het eindrapport positief beantwoord: de commissie-Biesheuvel adviseert de regering onder meer tot de invoering van een facultatief *decisief corrigerend* wetgevingsreferendum. Dat ging de regering echter te ver. Besloten werd om het vooralsnog aan de wetgever zelf over te laten om per geval te bezien of een raadplegend referendum over een bepaalde wet mogelijk zou moeten worden gemaakt. Dat bleek maar een lastige keuze voor de wetgever: er is in Nederland nog nooit een gewone^[19] wet geweest waarin de wetgever zelf heeft besloten de waar nadien nog eens te laten keuren door het electoraat via een correctief referendum. Hoe creatief het idee ook was: zo is niet de menselijke natuur.

Tijdelijke referendumwet

In 1994 krijgt de referendumdiscussie een nieuwe impuls onder invloed van de regeringsdeelname van D66, een partij die reeds vanaf haar oprichting pleit voor de invoering van referenda. In 1996 wordt er een eerste-lezingsvoorstel tot herziening van de Grondwet aangenomen dat de invoering van een facultatief correctief wetgevingsreferendum in Nederland mogelijk moet maken.^[20] Na de verkiezingen van 1998 wordt het voorstel in tweede lezing door de nieuw verkozen Kamers behandeld en uiteindelijk in de Eerste Kamer verworpen met een kabinetscrisis tot gevolg. Die crisis wordt bezworen door de afspraak een nieuw voorstel tot grondwetsherziening inzake een correctief referendum in te dienen en in de tussentijd te volstaan met een Tijdelijke referendumwet.^[21] Die Tijdelijke

referendum-wet^[22] komt er in 2000 en behelst de invoering van een *raadgevend* wetgevingsreferendum ten aanzien van de meeste wetten^[23] en de goedkeuring van verdragen.

2005: Referendum over de Europese Grondwet

Volgens die Tijdelijke referendumwet – die tussen 1 januari 2002 en 1 januari 2005 heeft gegolden – was het mogelijk dat – na een inleidend verzoek (40 000 kiesgerechtigden) gevolgd door een definitief verzoek (600 000 kiesgerechtigden) een wet aan een raadplegend correctief referendum kon worden onderworpen. Indien uit de referendumuitslag zou blijken dat een meerderheid van het aantal uitgebrachte stemmen tegen de regeling of goedkeuring van een verdrag was, en die meerderheid tenminste 30% van het aantal kiesgerechtigden zou omvatten, dan zou dat tot een verplichte heroverweging van de aan de orde zijnde regeling moeten leiden. Gemeentelijke en provinciale referenda konden ingevolge de Tijdelijke referendumwet gehouden worden over belangrijke besluiten die gemeenteraden en provinciale staten nemen, inclusief die besluiten die algemeen verbindende voorschriften bevatten.^[24] De looptijd van de wet was kort en gedurende het formele bestaan ervan werd niet één referendum over een nationale wet gehouden.^[25]

Nadat de wet eind 2014 aan het einde van zijn looptijd was gekomen, en daarmee automatisch werd ingetrokken, ‘herleefde’ de wet in 2005.^[26] Op basis van het systeem van de inmiddels ingetrokken Tijdelijke referendumwet werd een referendum over het grondwettelijk verdrag voor de Europese Unie (Europese Grondwet) gehouden in 2005. In dat nationale referendum – het tweede ooit gehouden in Nederland – spraken de kiezers zich op 1 juni 2005 in meerderheid uit tegen de goedkeuring van de Europese Grondwet.^[27]

Geen referenda meer over goedkeuringswetten

De Europese Unie zette daarop het grondwettelijke project in de wachtstand: een jaar bezinning moest inzicht geven in het waarom van de weerstand tegen de Europese Grondwet in Nederland en Frankrijk (waar de bevolking enkele dagen eerder ook die Grondwet verwierp). Er werd uiteindelijk bijna twee jaar bezonnen, waarna er een nieuw voorstel tot stand kwam dat later de basis voor het Verdrag van Lissabon vormde (in werking getreden 2010). De vraag die rees was of er over dat nadere verdrag ook nu weer een referendum moest worden gehouden. Dat zou logisch zijn, nu een eerste voorstel ook aan een referendum was onderworpen. Anderen meenden dat zoiets als een Europees verdrag veel te ingewikkeld is om aan de bevolking voor te leggen en dat juni 2005 maar weer eens geleerd had wat voor een pervers instrument een referendum eigenlijk is. Er werd in de aanloop naar de verkiezingen, eind 2006, druk over het wel of niet van een nieuw referendum gedebatteerd en bij de formatiebesprekingen begin 2007 besloten de coalitiepartners CDA, PvdA en CU de Raad van State over dit punt advies te vragen. De Raad van State komt in zijn advies in 2007 tot het oordeel dat een referendum over het (latere) Verdrag van Lissabon niet nodig is, mede omdat het dit Verdrag geen grondwettelijk karakter kent.^[28] De Raad gaat echter nog een

stapje verder en oordeelt dat de Nederlandse Grondwet een gesloten stelsel van goedkeuring van verdragen kent (artikel 91 en volgende van de Grondwet), waarin parlementaire goedkeuring het uitgangspunt vormt. Dat betekent volgens de Raad tweeërlei. Ten eerste dat er bij goedkeuring van verdragen geen ruimte is voor bindende referenda, en ten tweede dat voor een raadplegend referendum over de goedkeuring van een verdrag als het (niet grondwettelijke) hervormingsverdrag een bijzondere rechtvaardiging moet bestaan. ‘Het enkele precedent’ zo oordeelt de Raad, ‘is voor het houden van een referendum onvoldoende. Daarmee zou materieel een structurele referendumvoorziening (in casu bij goedkeuring van verdragen) ontstaan die niet past in het sluitende stelsel dat de Grondwet kent.’^[29]

Wet raadgevend referendum 2014-2018

Na het referendum over de Europese Grondwet gaat de discussie in Nederland over referenda door. De kampen van voor- en tegenstanders van raadgevende referenda over wetten (daartoe heeft de discussie zich inmiddels wel versmald) zijn verspreid over verschillende partijen. Pogingen om direct in 2005 over te gaan tot definitieve invoering van niet-bindende correctieve referenda via een permanente Wet raadgevend referendum halen het aanvankelijk niet,^[30] maar het waakvlammetje van de behoefte aan raadgevende referenda gaat daarmee niet uit. Het initiatiefvoorstel tot een permanente referendumwet wordt door de regering overgenomen^[31] en leidt uiteindelijk^[32] tot de Wet van 30 september 2014,^[33] houdende regels inzake het raadgevend referendum (Wet raadgevend referendum) die op 1 juli 2015 van kracht wordt – een wet die per 11 juli 2018 (Intrekkingswet Wet raadgevend referendum) vanwege gezeglijk teleurstellende resultaten wordt ingetrokken.^[34] De voorziening van de wet neemt een voorschot op de grondwetsherziening die er uiteindelijk nooit komt.

Het systeem van die Wet raadgevend referendum (Wrr) maakte op enkele uitzonderingen (artikel 5 Wrr) na referenda mogelijk over alle wetten en verdragen die nog niet in werking waren getreden (dus voor het moment van de bekrachtiging). De wet kende een tweetrapsaanpak tot aan een referendum. Nadat een wet of verdrag was gepubliceerd hadden kiesgerechtigden vier weken de tijd om een inleidend verzoek in te dienen: om dat inleidende verzoek te kunnen honoreren (een taak van de Kiesraad) waren ten minste 10 000 rechtsgeldige handtekeningen van kiesgerechtigden nodig. Daarna kon binnen zes weken een definitief verzoek worden gedaan, waarvoor ten minste 300 000 handtekeningen nodig waren. Waren die er dan kon een referendum worden georganiseerd waarvan de uitkomst bij een opkomst van meer dan 30% van de kiezers geldig werd geacht. Die opkomsthempel, de manier waarop de handtekeningen werden geoogst en ook de rommelige campagne en afloop van het Oekraïne-referendum in 2016 maakte de wet controversieel. Het referendum over de Wet inlichtingen en veiligheidsdiensten van 21 maart 2018 verliep beter (al stemde net als bij het Oekraïne-referendum een meerderheid tegen het wetsvoorstel), maar toen was het lot van de Wrr – waarvan de intrekking in het regeerakkoord van het kabinet Rutte-III eind 2017 al werd aangekondigd – al bezegeld. Eind 2018 stelde regeringscommissie-Remkes – als een van de centrale punten uit het rapport over de toekomstige inrichting van ons

parlementaire stelsel (Lage drempels, hoge dijken) – toch weer een bindend correctief referendum voor.^[35]

LITERATUUR

Commissie-Remkes, Eindrapport staatscommissie parlementair stelsel, Lage drempels, hoge dijken; democratie en rechtsstaat in balans, Boom: Amsterdam 2018

Gilhuis, P.C., *Het referendum*. Een rechtsvergelijkende studie, diss. RU Leiden, Alphen aan den Rijn 1981

Huntington, Samuel, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press 1991

Koning, Henk, *Directe democratie in Nederland: een onderzoek naar de mogelijkheden van openbaarheid van bestuur, inspraak, referendum en volksinitiatief*, diss. RU Limburg: Maastricht 1995

Kortmann, C.A.J.M., *Constitutioneel recht* (bewerkt door P.P.T, Bovend'Eert, J.W.L. Broeksteeg, B.P. Vermeulen, C.N.J. Kortmann), Deventer: Kluwer 2016

Voermans, W., Referendum: geloofsartikel of hebbing, drama of nuttige correctie?, *Ars Aequi* 2011, p. 468-478

Zijlstra, S.E. (red.), *Wetgeven*; handboek voor de centrale en decentrale overheid. Deventer: Kluwer 2012 (met name hoofdstuk 7)

NOTEN

1. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de situatie in landen als de Bondsrepubliek Duitsland waar de Grondwet wel inhoudelijke normen stelt voor wetgeving in formele zin. Zo mag in Duitsland de federale formele wetgever geen normen stellen ten aanzien van onderwerpen die zijn voorbehouden aan de deelstaatwetgever.
2. Deze aanduiding kan soms aanleiding geven tot verwarring omdat wetten waarin formeel recht – bijvoorbeeld procesrecht – wordt geregeld, ook wel eens abusievelijk verkort worden aangehaald als ‘formele’ wetten. Deze aanduiding kan soms aanleiding geven tot verwarring omdat wetten waarin formeel recht – bijvoorbeeld procesrecht – wordt geregeld, ook wel eens abusievelijk verkort worden aangehaald als ‘formele’ wetten.
3. Zie W. Voermans, Factsheet Constitutionele aspecten Verzamelwet Brexit, Wetenschappelijke factsheet ten behoeve van de Commissie Europese Zaken van de Tweede Kamer van de Staten- Generaal, nr. 2018Z22907, 4 december 2018, p.4 <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018Z22907&did=2018D57973>.
4. Zie bijvoorbeeld artikel 30, eerste lid, Grondwet.
5. Zo kan, bijvoorbeeld, de wetgever niet zomaar en plotsklaps (en al zeker niet met terugwerkende kracht) een einde maken aan rechten en daarmee verband

houdende verwachtingen van burgers; het rechtszekerheidsbeginsel verzet zich daartegen.

6. Dit ligt anders in die gevallen waarin de toetsing aan internationale rechtsbeginselen al bij de voorbereiding van de wet is voorzien. Dan is daarmee het belang verbonden met het aan de orde zijnde rechtsbeginsel als het ware al verdisconteerd in de belangenafweging. Zie HR 14 april 1989, NJ 1989, 469 (Harmonisatiewet), r.o. 3.9. Zie ook hierover in meer detail het commentaar bij artikel 120 Grondwet.
7. Zie HR 14 april 1989, NJ 1989, 469 (Harmonisatiewet).
8. Zie artikel 8:3 Awb.
9. Eindrapport staatscommissie parlementair stelsel, Lage drempels, hoge dijken; democratie en rechtsstaat in balans, Boom: Amsterdam 2018, o.a. paragraaf 5.2. Vgl. P.C. Gilhuis, Het referendum. Een rechtsvergelijkende studie, diss. RU Leiden, Alphen aan den Rijn 1981, p. 28.
10. Vgl. P.C. Gilhuis, Het referendum. Een rechtsvergelijkende studie, diss. RU Leiden, Alphen aan den Rijn 1981, p. 28.
11. W. Voermans, Referendum: geloofsartikel of hebbing, drama of nuttige correctie?, *Ars Aequi* 2011, p. 468- 478. Te raadplegen op <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/17792/referendaarsaequijuni.pdf?sequence=1> (laatst geraadpleegd op 19 november 2015)
12. Voermans 2011, p. 474.
13. Raad van State, Jaarverslag 2016. Den Haag 2017, p. 16- 17.
14. Zie over de drie grote democratiseringsgolven van de afgelopen 200 jaar Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press 1991.
15. Deze paragraaf is gedeeltelijk overgenomen uit Voermans 2011, p. 474- 475.
16. Zie Henk Koning, *Directe democratie in Nederland: een onderzoek naar de mogelijkheden van openbaarheid van bestuur, inspraak, referendum en volksinitiatief*, diss. RU Limburg. Maastricht 1995, p. 235.
17. Een wetsvoorstel door de Staten- Generaal aangenomen zou dan gestuit kunnen worden per referendum waaraan tenminste 30% van het electoraat zou deelnemen. De uitslag van het referendum zou dan gelden als (onthouden van) bekrachtiging.
18. Zie Koning 1995, p. 236- 246.
19. Daaronder niet begrepen een goedkeuringswet of voorstel daartoe, want daarmee hadden we natuurlijk in 2005 te maken.
20. Wet van 5 maart 1998, Stb. 137.
21. Zie Kamerstukken II 1989/ 99, 26 540, nr. 2, p. 5- 6.
22. Wet van 16 juli 2001, Stb. 2001, 388.

23. Enkele soorten wetten zijn uitgezonderd. Zie artikel 7 van het wetsvoorstel Tijdelijke referendumwet, Kamerstukken II 1999/ 2000, 27 043, nr. 2.
24. Artikel 8 Tijdelijke referendumwet.
25. Een poging van enkele Kamerleden om de Tijdelijke referendumwet van zijn tijdelijkheid te ontdoen, strandde. Zie Voorstel van wet van de leden Dubbelboer en Duyvendak houdende het ongedaan maken van de tijdelijkheid. Kamerstukken II 2003/ 04, 29 551, nr. 4.
26. Al in 2002 was een motie van Timmermans c.s. aanvaard waarin werd opgeroepen om een referendum over de uitkomst van de Europese Conventie, de latere Europese Grondwet, te organiseren (Motie- Timmermans c.s. Kamerstukken II 2002/ 03, 21 501- 20, nr. 197). De beslissende stap werd gezet met het aannemen van het initiatiefvoorstel van de Leden Karimi, Van der Ham en Dubbelboer betreffende het houden van een raadplegend referendum over het grondwettelijk verdrag voor de Europese Unie (Wet raadplegend referendum Europese Grondwet), Kamerstukken II 28 885.
27. 61,54 % Van de kiezers sprak zich uit tegen het voorstel tot goedkeuring en 38,46% vóór. De opkomst was 63,3% van het totale aantal de kiesgerechtigden.
28. Advies 12 september 2007, nummer WO2.07.0254/ B.
29. Zie paragraaf 4.2 van het advies.
30. Voorstel van wet van de leden Duyvendak en Dubbelboer houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum, Kamerstukken II, 2005/ 06, 30174, 1- 3.
31. Wetsvoorstel raadgevend referendum, Kamerstukken II 2005/ 06, 30372, 1- 3.
32. Via verschillende kronkelwegen, zie Brief aan Tweede Kamer inzake bekrachtiging initiatiefwetsvoorstellen inzake het referendum, bijlage bij Kamerstukken II 2013/ 14, 30372, H; Kamerstukken II 2015/ 15, 33934, F; 'Raadgevend referendum' en Initiatiefvoorstel- Fokke, Voortman en Schouw Wet raadgevend referendum'. Kamerstukken I 2012/ 13, 30372, A. 30 372 alsmede de dan weer daaruit voortvloeiende Voorstel van wet van de leden Fokke, Voortman en Schouw, houdende regels inzake het raadgevend referendum (Wet raadgevend referendum), Kamerstukken 30 372 en het Voorstel van wet van de leden Fokke, Voortman en Schouw, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum (grondwetherzieningsvoorstel eerste lezing correctief referendum) Kamerstukken 30 174.
33. Stb. 2015, 122.

34. Eva van Vugt, Intrekking van de Wet raadgevend referendum: Over de nasleep van het Oekraïne-referendum, Nederlands Juristenblad 2018, Vol.93(2), p. 78- 84.
35. Eindrapport staatscommissie parlementair stelsel, Lage drempels, hoge dijken; democratie en rechtsstaat in balans, Boom: Amsterdam 2018, o.a. paragraaf 5.2.

CITEER SUGGESTIE

W.J.M. Voermans, Commentaar op artikel 81 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2021 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).