

De hypercomplexe samenleving, directe democratie en de Nederlandse Grondwet

E.Y. van Vugt*

I. Inleiding

Dit preadvies gaat over de rechtstreekse betrokkenheid van burgers bij rechtsvorming in de klassieke zin van het woord: de vaststelling van formele wetten in Nederland. Artikelen 81 tot en met 88 Grondwet, de bepalingen die de formele wetgevingsprocedure uiteenzetten, voorzien in deze procedure geen directe rol voor de burger zelf. De vaststelling van wetten geschiedt volgens artikel 81 Grondwet door de regering en de Staten-Generaal tezamen.

Gesteld wordt evenwel dat burgers indirect bij de vaststelling van wetten zijn betrokken, omdat zij via rechtstreekse verkiezingen de leden van de Tweede Kamer aanwijzen,¹ en de leden van de Eerste Kamer getrappt via verkiezingen voor de Provinciale Staten.² Daarnaast zou de burger met het uitbrengen van zijn stem tijdens Tweede Kamerverkiezingen invloed uitoefenen op de samenstelling van het kabinet, omdat het kabinet in het Nederlandse parlementaire stelsel moet kunnen rekenen op de steun van een meerderheid in de Tweede Kamer. Middels het uitbrengen van zijn stem oefent de burger dus indirect ook invloed uit op de politieke richting van het regeerbeleid,³ voor de uitvoering waarvan wetten worden vastgesteld.

De daadwerkelijke invloed van de burger op de inhoud van wetten moet echter sterk worden gerelativeerd. Zoals paragraaf 2 laat zien, worden de inhoudelijke keuzes met betrekking tot algemene regels en beleid in de hypercomplexe 21^e-eeuwse samenleving allang niet meer (uitsluitend) door het parlement gemaakt, maar (mede) door organen die wegens hun expertise veel vrijheid genieten in het bepalen van de regels die in hun sector van toepassing zijn. De politiek heeft zich daardoor verplaatst van de nationale volksvertegenwoordiging naar een meerla-

* Eva van Vugt (LL.M., Ph.D.) is werkzaam als universitair docent Staatsrecht aan de Universiteit Utrecht. Zij dankt Niels Graaf en de organisatoren van de Staatsrecht-conferentie voor hun kritische commentaar.

¹ Artikel 54 Grondwet.

² Artikel 55 jo. Artikel 129 Grondwet.

³ Hoewel die invloed wegens het evenredigheidsstelsel zo miniem wordt geacht, dat er in het verleden voorzieningen geopperd zijn om burgers meer invloed te geven op de kabinetsformatie.

gig en veelkoppig bestuur, dat steeds autonomer opereert ten opzichte van de formele wetgever, voor wie het als gevolg daarvan steeds moeilijker wordt om sturing te geven aan de samenleving.

Tegelijkertijd schept het democratische mandaat van de wetgever verwachtingen bij burgers. Op het moment dat de wetgever aan die verwachtingen niet voldoet, kan de waarde van een gekozen volksvertegenwoordiging ter discussie komen te staan: waarom hebben we eigenlijk een parlement, als dat parlement er niet in slaagt om voor burgers de juiste beslissingen te nemen?⁴ Kunnen burgers dan niet beter zelf aan het roer staan? De laatste decennia schijnt onder burgers de behoefte om intensiever betrokken te worden bij beleid en politiek inderdaad alleen maar sterker te zijn geworden. Dat is een van de redenen voor de regering geweest om zich door een Staatscommissie te laten adviseren over de toekomstbestendigheid van het Nederlandse parlementaire stelsel.⁵

Dit preadvies zal bij wijze van inleiding eerst de sterk gevoelde behoefte van burgers om meer inspraak en invloed te krijgen op de besluitvorming lokaliseren in de maatschappelijke context van de hypercomplexe samenleving, het thema van de staatsrechtconferentie van dit jaar (§ 2). Daarna richt het preadvies zich op de vraag in hoeverre de Grondwet zich verzet tegen de rechtstreekse betrokkenheid van burgers bij de vaststelling van formele wetten. Daarvoor wordt eerst gekeken naar het democratie-ideaal waar de Grondwet van uitgaat (§ 3). Vervolgens worden het bindend correctief referendum en het burgerforum, twee instrumenten waarmee burgers rechtstreekse invloed op het wetgevingsproces zouden kunnen uitoefenen, aan dat ideaal getoetst (§ 4). Ten slotte wordt nagegaan in hoeverre de Grondwet in de hypercomplexe samenleving aanpassing behoeft teneinde de democratische legitimatie van wetten te versterken (§ 5).

2. De hypercomplexe samenleving

De hedendaagse samenleving kent verschillende benamingen: het digitale tijdperk,⁶ de netwerksamenleving,⁷ de informatie- of datasamenleving.⁸ Maar misschien geeft het thema van deze staatsrechtconferentie wel het best weer in wat

⁴ Zie voor deze vraag ook Rijkema 2019, p. 223.

⁵ Staatscommissie-Remkes 2018, p. 19.

⁶ Bv. Koekkoek e.a. 2000; Prins 2010; Moerel e.a. 2019.

⁷ Castells 2004.

⁸ Bv. Asscher 2002, maar zie ook het thema van de Staatsrechtconferentie in 2020.

voor tijden we leven: in tijden van hypercomplexiteit. De hedendaagse samenleving kampt niet alleen met complexe vraagstukken, *wicked problems* zoals klimaatverandering en pandemieën,⁹ maar er zijn ook steeds meer ‘functionally differentiated subsystems’ ontstaan in de samenleving om met die complexiteit om te kunnen gaan. Deze subsystemen kennen elk een hoge mate van specialisatie en arbeidsverdeling, hebben een eigen organisatorische structuur en hanteren en handhaven hun eigen regels, ‘distinct from the system out of which it has been differentiated’.¹⁰ Een hypercomplexe samenleving wordt derhalve ook wel gedefinieerd als een polycentrische samenleving. Dat houdt in dat de verschillende segmenten van de samenleving niet vanuit één centraal punt, maar vanuit verschillende ‘centra’ gereguleerd en bestuurd worden.¹¹

Toegegeven, dit klinkt wat abstract, maar de ontwikkeling naar een hypercomplexe samenleving vindt ook in Nederland plaats. Iedereen weet dat Nederland al lang geen overzichtelijke nachtwakersstaat meer is, waarin de centrale overheid de vrijheid en veiligheid van burgers beschermt, maar zich verder weinig met het maatschappelijk leven bemoeit. Vanaf het eind van de negentiende eeuw raakte men er steeds meer van overtuigd dat de overheid ook verantwoordelijk was voor het welzijn en de welvaart van haar onderdanen. Na de Tweede Wereldoorlog bracht de wetgever uitgebreide collectieve regelingen en voorzieningen tot stand in sectoren als de zorg, het onderwijs en de sociale zekerheid.¹² Maar toen de economische crises van 1973 en 1981 een explosieve stijging van de werkloosheid teweegbrachten, waardoor een groeiend aantal mensen financieel afhankelijk werd van een uitkering, liep de verzorgingsstaat tegen zijn grenzen.¹³

Onder invloed van de uit Engeland en Amerika overgewaaide *New Public Management*-filosofie ging de Nederlandse overheid in de jaren '80 en '90 over tot hervorming van de publieke sector, uitgaande van de gedachte dat de overheid meer moest gaan functioneren als een bedrijf.¹⁴ Om de kwaliteit van de publieke dienstverlening te bevorderen en tegelijkertijd de kosten te drukken, ging de

⁹ Rittel & Webber 1973; Bentley & Toth 2020; Korsten 2019.

¹⁰ Bohman 1995, p. 5-6.

¹¹ Qvortrup 2003, p. 4.

¹² SCP 2012, p. 13.

¹³ SCP 2012, p. 15.

¹⁴ *Kamerstukken II*, 2020/21, 35387, nr. 2. Zie ook Mak 2008 over de invloed die het New Public Management-gedachtegoed heeft gehad op de discussie over de modernisering van de rechterlijke organisatie in Nederland, Frankrijk en Duitsland.

centrale overheid over tot de uitbesteding van publieke taken aan meer gespecialiseerde instellingen, die over de expertise beschikten om bepaalde maatschappelijke vraagstukken op te lossen.¹⁵

Die uitbesteding ging gepaard met het overdragen van regelgevende bevoegdheid. Wetten strekten steeds vaker tot het autoriseren van deze gespecialiseerde instellingen om zelf regels vast te stellen dan tot het normeren van menselijk gedrag. De parlementaire wetgever beperkte zich daarbij in zijn wetten tot het stellen van algemene doelen, die nader uitgewerkt moesten worden door de aangewezen, al dan niet zelfstandige bestuursorganen op basis van gedelegeerde regelgevende bevoegdheid, of door privaatrechtelijke organisaties aan de hand van zelfregulering.¹⁶ Om in concrete gevallen de rechtspositie van burgers en organisaties te bepalen, kregen bestuursorganen daarnaast in toenemende mate discretionaire bestuursbevoegdheden geattribueerd: eerst waren die bestuursorganen de ministers en de organen die onder ministeriële verantwoordelijkheid vielen; later werden dat ook autonome agentschappen.¹⁷

Deze ‘terugtrek van de formele wetgever’ werd in 1970 al gesignaleerd door Koopmans,¹⁸ en is een hoofdkenmerk van wat men later de *administrative state* is gaan noemen.¹⁹ In de *administrative state* oefent het bestuur de ordenende en faciliterende functies van de staat uit, waarbij het een hoge mate van autonomie geniet ten opzichte van de formele wetgever. In plaats van het samenleven ‘richtinggevend te normeren’ levert wetgeving in dat kader vooral de juridische instrumenten met het oog op de uitvoering van het door bestuursorganen vastgestelde beleid.²⁰

Dit proces heeft door globalisering en schaalvergroting een extra dimensie gekregen. Op tal van maatschappelijke terreinen hebben nationale staten beslissingsmacht overgedragen aan intergouvernementele organisaties, zoals de

Wereldhandelsorganisatie (WTO) en de Noord-Atlantische verdragsorganisatie (NAVO), en aan supranationale instellingen als de Europese Unie (EU).²¹

¹⁵ Zie ook Goossens e.a. 2021, p. 10.

¹⁶ Westerman 2018 spreekt in dit kader over de ‘outsourcing of the law’.

¹⁷ Hirsch Ballin 2019, p. 22-27.

¹⁸ Koopmans 1970.

¹⁹ Passchier & Voermans 2021.

²⁰ Hirsch Ballin 2019, p. 21-23.

²¹ Bovens 2005, p. 122.

Door de vergaande economische en monetaire integratie van EU-lidstaten is Europese wetgeving steeds vaker bepalend voor de normstelling op verschillende maatschappelijke terreinen.²² Als gevolg van die Europese integratie is bovendien het geheel aan uitvoerende organisaties die op een zekere afstand van de formele wetgever opereren uitgebreid met instanties als de Autoriteit Consument en Markt (ACM), de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Autoriteit persoonsgegevens (AP). Om de onafhankelijkheid van deze toezichthouders ten opzichte van overheden in elke lidstaat te waarborgen, ontleen zij hun bevoegdheden niet aan nationale wetgeving, maar voorziet het Unierecht deze toezichthouders van verreichende regelgevende en beleidsvormende bevoegdheden.²³

Normstelling en uitvoering ligt dus in een groot aantal beleidssectoren in handen van een meerlagig en veelkoppig bestuur, waarbij elke bestuurlijke actor op zijn eigen terrein, vanuit zijn eigen expertise en deelbelangen, en met grote zelfstandigheid ten opzichte van de formele wetgever optreedt. Door deze functionele differentiatie van de publieke taakvervulling is het voor de wetgever moeilijker geworden om sturing te geven aan de samenleving.²⁴ Deze stelt nog wel globale en abstracte politieke doelstellingen (zolang die niet al bepaald zijn door de Europese wetgever), maar uitvoeringsinstanties beschikken over ruime discretionaire mogelijkheden om deze doelstellingen naar hun eigen hand te zetten.²⁵ Als gevolg daarvan worden politieke besluiten steeds vaker buiten het democratisch verkozen parlement genomen.²⁶ En als er in de beleidsvorming en uitvoering iets mis gaat waardoor burgers klem komen te zitten,²⁷ of zelfs ongekend onrecht wordt aangedaan,²⁸ blijkt het in de praktijk maar wat moeilijk om te bepalen wie nu waarvoor verantwoordelijk was.²⁹

Tegen die achtergrond is het niet vreemd dat burgers in de hypercomplexe samenleving weinig zeggenschap, of zelfs machteloosheid ervaren ten aanzien van de rechtsregels die op hen van toepassing zijn. Volgens de Afdeling advisering van de Raad van State 'leiden meer complexiteit in de samenleving' en 'een

²² AARvS 2020, p. 12-13.

²³ AARvS 2020, p. 42.

²⁴ AARvS 2020, p. 12-13.

²⁵ Van Engelen & Sie Dhian Ho 2004, p. 23.

²⁶ Bovens 2002; Van Engelen & Sie Dhian Ho 2004, p. 17.

²⁷ *Kamerstukken II* 2020/21, 35387, nr. 2.

²⁸ *Kamerstukken II* 2020/21, 35510, nr. 2.

²⁹ AARvS 2020, p. 43.

toenemende afstand tot het besluitvormingsproces van de overheid (...) tot een verminderd gevoel van grip op de omgeving'. De Afdeling constateert dat 'dit verlies van controle sterker [gevoeld wordt] in de groepen burgers met lagere inkomens en een lager opleidingsniveau.'³⁰ Van dezelfde groepen zei de Staatscommissie parlementair stelsel eind 2018 dat zij minder vertrouwen hebben in het functioneren van de democratie dan hoger opgeleiden en mensen met een bovenmodaal inkomen.³¹ De Staatscommissie constateerde in dat verband ook dat er met name onder niet-academisch geschoolden aanzienlijke steun bestaat voor het referendum als aanvulling op de representatieve democratie.³² Dat was voor haar reden om de regering te adviseren een bindend correctief referendum in te voeren evenals andere vormen van burgerparticipatie, zoals het burgerforum, beter te benutten.³³

3. Democratie en de Grondwet

Alvorens te bepalen in hoeverre de Grondwet zich verzet tegen de rechtstreekse betrokkenheid van burgers bij de vaststelling van formele wetten, wordt in deze paragraaf onderzocht—van wat voor democratie-ideaal de Grondwet uitgaat. Mede op basis van mijn promotieonderzoek beargumenteer ik dat het vertegenwoordigend stelsel zich sinds 1814 ontwikkeld heeft van een alternatief voor democratie naar een vorm van democratie, die hier wordt aangeduid als de parlementaire partijdemocratie.^{34,35}

3.1 *Parlementaire vertegenwoordiging als alternatief voor democratie*

Democratie is een staatsvorm waarbij het volk zichzelf regeert. Deze staatsvorm wordt grofweg onderscheiden in twee vormen: directe en indirecte democratie. Directe democratie houdt in dat het volk zichzelf zonder tussenkomst van anderen regeert. Schoolvoorbeeld is het oude Athene, waar vrije burgers met elkaar vergaderden en beslissingen namen over het bestuur van de stad.³⁵ Gelet op de complexiteit van moderne samenlevingen komt dit (ideaal)type van democratie als staatsvorm nauwelijks meer voor, maar in verschillende rechtsstelsels zien we wel instrumenten die ons nog aan de directe democratie herinneren, zoals het

³⁰ AARvS 2020, p. 10.

³¹ Staatscommissie-Remkes 2018, p. 138.

³² Staatscommissie-Remkes 2018, p. 140.

³³ Staatscommissie-Remkes 2018, p. 155 e.v.

³⁴ Van Vugt 2021.

³⁵ Broeksteeg e.a. 2008, p. 1.

referendum en het volksinitiatief.³⁶ Deze instrumenten zijn dan evenwel geïncorporeerd in een indirecte democratie, een staatsvorm waarbij het volk in de eerste plaats regeert via een door burgers gekozen parlement. Voor indirecte democratie wordt dan ook vaak de term vertegenwoordigende, representatieve of parlementaire democratie gebezigd.

Nu werd parlementaire vertegenwoordiging oorspronkelijk niet beschouwd als vorm van democratie, maar als alternatief daarvoor.³⁷ Met het ‘mislukte’ democratische experiment van de Bataafse republiek nog vers in het geheugen, associeerden de opstellers van de Grondwet van 1814 democratie en volkssoevereiniteit vooral met revolutie.³⁸ Om de rust te herstellen en de net herwonnen nationale onafhankelijkheid te consolideren, beraamden zij de ‘terugkeer’ van een sterk staatshoofd. In 1813 riepen zij Willem-Frederik van Oranje-Nassau, de zoon van de in 1795 weggejaagde stadhouder, uit tot ‘Soeverein Vorst’ maar wel ‘onder waarborging eener vrije constitutie’. De Grondwet van 1814 bekleedde deze Willem I met de volledige uitvoerende macht, maar droeg de wetgevende macht op aan Koning en Staten-Generaal tezamen.³⁹

De thans als artikel 50 genummerde grondwetsbepaling wees de Staten-Generaal in 1814 aan als nationale volksvertegenwoordiging: ‘De Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk.’ De bewoordingen van deze bepaling waren ontleend aan artikel 30 van de Staatsregeling van 1798, maar hadden niet dezelfde betekenis. In artikel 30 van deze Staatsregeling verwees het volk naar een soevereine macht, maar de opstellers van de Grondwet van 1814 wezen om bovengenoemde reden de volkssoevereiniteit als funderend principe voor het staatsbestel af. Met het Nederlandse volk bedoelden zij ‘een menigte van individus’,⁴⁰ te weten de ingezetenen van het grondgebied van Nederland in Europa,⁴¹ die pas ‘in en door Vertegenwoordiging staatsrechtelijke persoonseenheid’ kregen.⁴²

Om vertegenwoordigd te worden, achtten de opstellers van de Grondwet van 1814 het niet nodig dat de Nederlandse ingezetenen deelnamen aan het proces

³⁶ Broeksteeg e.a. 2008, p. 3.

³⁷ Manin 1997, p. 1-7.

³⁸ Van Sas 2005, p. 28-29; Dölle 2008, p. 273.

³⁹ Artikelen 46, 68 en 69 Grondwet (1814).

⁴⁰ Thorbecke 1841, p. 205-207.

⁴¹ Artikel 53 Grondwet (1814).

⁴² Thorbecke 1841, p. 205-207.

dat leidde tot die vertegenwoordiging. Dat werd ‘te democratisch’ geacht. In plaats van verkiezingen werden de leden der Staten-Generaal benoemd door de Provinciale Staten,⁴³ die zelf op basis van standenvetegenwoordiging werden samengesteld. Om te onderstrepen dat zij geen afgevaardigden van de Provinciale Staten waren, zoals ten tijde van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden, bepaalde de Grondwet evenwel dat de leden der Staten-Generaal stemden zonder last van of ruggespraak met de vergadering door wie zij benoemd waren.⁴⁴ Op die manier werd de onafhankelijkheid van de leden der Staten-Generaal ten opzichte van de Provinciale Staten gewaarborgd, zodat elk van hen de onafhankelijkheid van de Staat en de vrijheid en de welvaart van de Nederlandse ingezetenen zou bevorderen zonder acht te slaan op provinciale of van enige andere dan algemene belangen.⁴⁵

3.2 *Het negentiende-eeuwse parlementarisme*

De Grondwetten van 1814 en 1815 markeerden het begin van een proces van staats- en natievorming onder Willem I.⁴⁶ De vereniging met de zuidelijke Nederlanden was van korte duur: de Belgen scheidde zich in 1830 van het Koninkrijk af.⁴⁷ Nadat Willem I in 1839 de onafhankelijkheid van België erkende ten overstaan van de Europese mogendheden, was de tijd rijp voor een grondwetsherziening.⁴⁸ De Grondwet van 1840 bracht echter niet de gewenste modernisering van het staatsbestel, tot frustratie van liberalen als Thorbecke, die met acht andere Kamerleden in 1844 een voorstel deed voor een algehele grondwetsherziening.⁴⁹ Hun initiatief kwam niet van de grond, maar toen er in 1848 liberale revoluties uitbraken in nabijgelegen landen als Frankrijk en Duitsland, benoemde de Koning alsnog een grondwetscommissie onder leiding van deze Leidse hoogleraar.⁵⁰

Thorbecke had duidelijke ideeën over parlementaire vertegenwoordiging. Het

⁴³ Artikel 56 jo. 85 Grondwet (1814).

⁴⁴ Artikel 62 Grondwet (1814).

⁴⁵ Aldus de door de leden der Staten-Generaal bij de aanvaarding van hun functie af te leggen eed, eveneens neergelegd in artikel 62 Grondwet (1814).

⁴⁶ Witte 2010.

⁴⁷ Aerts 2005, p. 8-9; Van Zanten 2004, p. 285-7.

⁴⁸ *Handelingen II* 1839/40, 21 oktober 1839, p. 1. In juli 1839 verklaart de Koning zich al bij monde van de minister bereid tot een grondwetsherziening, *Handelingen II* 1838/39, 19 juli 1839, p. 330.

⁴⁹ *Kamerstukken II* 1844/45, XX, nr. 2.

⁵⁰ Van Vugt 2021, p. 88-90.

vertegenwoordigen van het gehele Nederlandse volk kwam volgens hem niet neer op het openbaren van de wil van de menigte van individuen die samen de bevolking van Nederland vormen, maar op het bevorderen van de belangen ‘van het nederlandsche volk (...) *in zijn geheel*, niet dat van eenig deel afzonderlijk.’⁵¹ Een Kamerlid dat het gehele volk moet vertegenwoordigen kon volgens Thorbecke niet door een deel van het volk worden voorgeschreven wat hij moest doen.⁵² Daarom moest het Kamerlid ten aanzien van zijn mandaatgevers volkomen vrij zijn,⁵³ en zich bij de uitoefening van zijn bevoegdheden uitsluitend laten leiden door de Grondwet en door zijn eigen opvattingen over het algemeen belang.⁵⁴

In Thorbeckes beschouwingen over parlementaire vertegenwoordiging weerklanken de opvattingen van Edmund Burke, Kamerlid en minister in het Verenigd Koninkrijk in de achttiende eeuw.⁵⁵ In 1774 hield Burke een toespraak tegenover zijn kiezers in Bristol, waarin hij de essentie van het parlementarisme als volgt samenvatte:

“Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests; which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole; where, not local purposes, not local prejudices, ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole. You choose a member indeed; but when you have chosen him, he is not member of Bristol, but he is a member of parliament.”⁵⁶

De Grondwet van 1848 gaf uitdrukking aan Thorbeckes ‘parlementarisme’. Naast de invoering van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid werden er rechtstreekse verkiezingen geïntroduceerd in kiesdistricten voor de Tweede Kamer, waarmee artikel 50 Grondwet ‘van eene wettelijke fictie tot eene waarheid’ werd gemaakt.⁵⁷ Dat was een belangrijke stap in de ontwikkeling naar een democratie,

⁵¹ Thorbecke 1841, p. 205-207.

⁵² Thorbecke 1841, p. 235.

⁵³ Thorbecke 1841, p. 236.

⁵⁴ Thorbecke 1841, p. 206 (“uitsluitend afgaande op de Grondwet en zijn eigen inzicht van het algemeene best”), 236.

⁵⁵ Sellinger 2019, p. 66.

⁵⁶ Burke 1774.

⁵⁷ *Kamerstukken II* 1847/48, XLIX, nr. 7, p. 343.

hoewel de liberalen destijds alle schijn van democratie wilden vermijden.⁵⁸ De invoering van rechtstreekse verkiezingen was niet gericht op het vestigen van ‘een zuivere volksregering’ noch op de erkenning van de volkssoevereiniteit.⁵⁹ Het kiesrecht was geen fundamenteel recht, maar functioneel van aard: de grondwetgever beschouwde het als een middel om tot een zo goed mogelijke volksvertegenwoordiging te komen. Om die reden verwierven alleen de burgers die een bepaalde som aan belastingen betaalden het kiesrecht. Niet alleen droegen deze burgers bij aan de algemene welvaart, maar vanwege hun bezittingen zouden zij het belang van vrijheid, orde en rust beter op waarde kunnen schatten dan burgers die wegens armoede niet voorbij hun eigen belang konden kijken.⁶⁰

Kiezers werden dus geacht de Kamerleden aan te wijzen die zij beschouwden als de *meest geschikt* om de grote belangen van het land te behartigen, ‘zonder zich naar de zienswijze dier kiezers te regelen’.⁶¹ De besluitvorming van de Staten-Generaal ontleende haar legitimiteit dan ook aan de bekwaamheid van de individuele volksvertegenwoordigers om zelfstandig en op rationele wijze, dus niet onder druk van de publieke opinie maar pas na de uitwisseling van argumenten, het algemeen belang te bepalen.^{62,63}

3.2 *De opkomst van de partijdemocratie in de twintigste eeuw*

In de tweede helft van de negentiende eeuw maakte Nederland een industriële revolutie door. Mensen trokken van het platteland naar steden op zoek naar werk in de fabrieken. De omstandigheden waaronder deze arbeiders leefden en werkten, waren erbarmelijk. Er was sprake van een groot woningtekort en zowel volwassenen als kinderen werkten lange dagen in gevaarlijke en vieze fabrieken voor een schamel loon. Armoedebestrijding en zorg konden niet langer worden overgelaten aan lokale liefdadigheidsinstellingen, maar werd een taak van de nationale overheid.⁶³ Deze cultuuromslag resulteerde onder meer in de vaststelling van het Kinderwetje van Van Houten (1874), de Arbeidswet (1889), de Woningwet (1901) en de Ongevallenwet (1901).

⁵⁸ Aerts 2016, p. 53; Van Vugt 2021, p. 98.

⁵⁹ Zie *Handelingen II* 1849/50, 4 juni 1850, p. 15-17; 6 juni 1850, p. 18; 7 juni 1850, p. 2-3. Zie uitgebreider ook Turpijn 2009, p. 48-54.

⁶⁰ Van Vugt 2021, p. 116.

⁶¹ *Kamerstukken II* 1872/73, 74, nr. 8, p. 63-64.

⁶² Tanja 2010, p. 60.

⁶³ SCP 2012, p. 13-14; Zie uitgebreid De Swaan 1989.

Naast het bevorderen van de algemene vrijheid en veiligheid ging de overheid zich dus ook bekommeren om huisvesting, werk en onderwijs. Deze geleidelijke overgang van nachtwakersstaat naar verzorgingsstaat kwam neer op een intensievere inmenging door de overheid in het maatschappelijk leven. Deze ontwikkeling noopte begin twintigste eeuw tot een sterkere democratische legitimatie van wetgeving. Omdat de wetgever steeds vaker voorzieningen trof om de positie van bepaalde groepen in de samenleving te verbeteren, werd het moeilijker te rechtvaardigen dat die groepen grotendeels uitgesloten waren van deelname aan de verkiezingen. Een aantal Kamerleden vond dat wetten die van toepassing waren op het gehele Nederlandse volk niet door een gering aantal 'uitverkorenen' tot stand gebracht zouden mogen worden.⁶⁴ In hun ogen konden de volksvertegenwoordigers, veelal afkomstig van en verkozen door personen uit de hoogste maatschappelijke klassen, zich onvoldoende verplaatsen 'in de gevoelens en behoeften van de lagere klassen der maatschappij.'⁶⁵ Wilde het parlement de belangen van alle burgers zo veel mogelijk kunnen meewegen bij de vaststelling van wetten, dan diende het kiesrecht ('het recht om invloed op de keuze der wetgevers uit te oefenen'^{66 67}) zo min mogelijk beperkt te worden.

Maar de invoering van het algemeen kiesrecht alleen was onvoldoende om te bereiken wat deze Kamerleden verstonden onder het vertegenwoordigen van het gehele Nederlandse volk. Achter hun argumentatie voor uitbreiding van het kiesrecht ging een volstrekt nieuw geheel aan opvattingen over parlementaire vertegenwoordiging schuil. In deze visie hield het vertegenwoordigen van het gehele Nederlandse volk in dat de leden der Staten-Generaal bij het bepalen van het algemeen belang rekening hielden met de bijzondere belangen en de onderscheiden politieke denkbeelden (d.w.z. de verschillende visies op het algemeen belang) van alle Nederlanders.⁶⁷ Daarvoor was niet alleen nodig dat het kiesrecht aan zo veel mogelijk Nederlanders werd toegekend, maar ook dat alle stemmen even zwaar meetelden voor de samenstelling van het parlement. Dat vergde een wijziging van het kiesstelsel.

In de tweede helft van de negentiende eeuw vonden de verkiezingen in kiesdistricten plaats. Een kandidaat die in een district een absolute meerderheid (meer dan de helft) van de stemmen behaalde, verkreeg een zetel in de Tweede Ka-

⁶⁴ *Kamerstukken II* 1895/96, 27, nr. 1, p. 2.

⁶⁵ *Handelingen II* 1892/93, 27 juli 1893, p. 1635.

⁶⁶ *Kamerstukken II* 1895/96, 27, nr. 1, p. 2.

⁶⁷ Van Vugt 2021, p. 165-166, 315.

mer.⁶⁸ De stemmen die uitgebracht werden op een andere kandidaat gingen verloren, waardoor de samenstelling van Tweede Kamer nooit een volledig beeld gaf van de politieke voorkeuren van de kiezers. Wilde het parlement rekening kunnen houden met de bijzondere belangen en politieke denkbeelden van zo veel mogelijk Nederlanders, dan moest het parlement van de verschillende politieke stromingen in Nederland een getrouwe afspiegeling geven. Die stromingen hadden zich eind negentiende eeuw steeds meer landelijk georganiseerd, namelijk in partijen die optraden als vertegenwoordigers van de verschillende maatschappelijke zuilen.^{69,70}

Aldus werd er rond 1900 niet alleen gepleit voor de invoering van het algemeen kiesrecht, maar ook voor een evenredigheidsstelsel. Pas als Nederlanders uit alle kringen van de samenleving via verkiezingen invloed konden uitoefenen op de samenstelling van de Staten-Generaal, waarbij ieders stem even zwaar telde, zouden de Staten-Generaal een getrouwe afspiegeling geven van de politieke denkbeelden van de verschillende groepen waarin de Nederlandse samenleving zich verdeeld had, en konden de wetten die zij vaststelden geacht worden met die denkbeelden in overeenstemming te zijn. Pas dan zou wetgeving beschikken over de ‘zedelijke kracht, zonder welke zij op den duur niet heilzaam kan werken’ en artikel 50 Grondwet ‘wederom iets meer dan eene wettelijke fictie’ zijn.⁷⁰ In deze visie werd de legitimiteit van wetten dus niet meer gebaseerd op de bekwaamheid van de individuele volksvertegenwoordigers om zelfstandig en op rationele wijze het algemeen belang te bepalen, maar op de politieke representativiteit van het parlement.

In 1917 bevestigde de grondwetgever deze visie door het algemeen kiesrecht in te voeren,⁷¹ en te bepalen dat de Tweede Kamer gekozen werd op grondslag van evenredige vertegenwoordiging.⁷² De invoering van het evenredigheidsstelsel kwam volgens de Staatscommissie-Teulings/Donner (1958) neer op ‘een feitelijke erkenning en tegelijkertijd een versterking van de politieke partij’.⁷³ Om verkozen te kunnen worden, werden kandidaten voor de Tweede en Eerste

⁶⁸ Kamps & van der Woude 2012, p. 914.

⁶⁹ Van Vugt 2021, p. 166 en 311-312.

⁷⁰ Kanter, Patijn & Rink 1903, p. 50.

⁷¹ Artikel 80 Grondwet (1917).

⁷² Artikel 81 Grondwet (1917). In 1922 werd het evenredigheidsstelsel ook van toepassing verklaard op de verkiezingen voor de Eerste Kamer, zie Artikel 83 Grondwet (1922).

⁷³ Staatscommissie-Teulings/Donner 1958, p. 32.

Kamer namelijk afhankelijk van een plaats op de lijst van een politieke partij.⁷⁴ Een volksvertegenwoordiger ontleende zijn zetel niet meer aan zijn individuele kwaliteiten en zijn persoonlijke band met de kiezers in zijn district, maar aan zijn sterke betrokkenheid bij de organisatie van een landelijk opererende politieke partij.⁷⁵ In plaats van zich uitsluitend te laten leiden door zijn eigen opvattingen over het algemeen belang, zonder daarbij te letten op de bijzondere belangen van zijn kiezers, werd van een volksvertegenwoordiger verwacht dat hij uitvoering zou geven aan de politieke denkbeelden van de achterban van zijn partij. Verkiezingen draaiden daarmee niet meer zo zeer om de selectie van de meest bekwame mannen, maar om het bepalen van de inhoudelijke richting van wetgeving en bestuur.⁷⁶ De kiezer ging bij zichzelf na ‘met de beginselen van welke politieke partij hij zich het best verenigen’ kon en wees een persoon van die partij aan om deze beginselen in de praktijk te brengen.⁷⁷

3.4 De parlementaire partijendemocratie

Zonder de term ‘democratie’ of ‘politieke partij’ in de Grondwet te introduceren, verankerde de grondwetgever door invoering van het algemeen kiesrecht en het evenredigheidsstelsel de partijendemocratie. Toch werd het ideaal van de zelfstandige parlementariër niet helemaal losgelaten. Dat Kamerleden verondersteld werden uitvoering te geven aan de politieke idealen van hun achterban, betekende niet dat Kamerleden aan de wil van hun kiezers *gebonden* waren. Zij stemden nog altijd zonder last of ruggespraak.⁷⁸ Kiezers mochten zich bij verkiezingen uitspreken over de grondbeginselen van wetgeving en beleid, maar de concrete uitwerking daarvan moesten zij overlaten aan hun vertegenwoordigers. In dit ‘model’ paste niet dat burgers aan Kamerleden specifieke instructies meegaven, laat staan dat zij zich tussentijds voor of tegen concrete wetsvoorstellen mochten uitspreken. Om die reden zag de grondwetgever in 1922 af van de invoering van een referendum: een kiezersuitspraak tegen een wetsvoorstel dat democratisch verkozen Kamerleden aanvaard hadden, zou de

⁷⁴ Lijphart 1990, p. 133: “De samenstelling van bijna de gehele Tweede Kamer werd derhalve uitgemaakt door degenen, die beslisten over de lijsten, die de partijen bij de verkiezingen aan de kiezers voorlegden; en dat waren de elites van de partijen (en van de zui len)”.

⁷⁵ “De vertegenwoordigers zijn minder vertrouwensmannen van districtkiezers dan vertegenwoordigers van partijen”. Zie *Kamerstukken II* 1915/16, 226, nr. 4, p. 23-24. Zie ook Manin 1997, p. 208.

⁷⁶ Boogaard 2018, p. 244.

⁷⁷ *Kamerstukken II* 1915/16, 226, nr. 4, p. 22.

⁷⁸ Artikel 86 Grondwet (1917).

zelfstandige positie van die Kamerleden fundamenteel aantasten.⁷⁹

Voor het behoud van het lastverbod in de Nederlandse partijdemocratie bestaat een logische verklaring. De verkiezingen die sinds 1917 in Nederland gehouden worden, resulteren als gevolg van het lijstenstelsel in een evenredige verdeling van zetels over meerdere partijen. Geen enkele partij slaagt daarbij in het veroveren van een absolute meerderheid.⁸⁰ Voor een parlementaire meerderheid is dus nodig dat partijen met elkaar samenwerken. Partijen koesteren echter uiteenlopende opvattingen over het algemeen belang en behartigen verschillende en vaak botsende belangen. Coalitievorming vergt daarom van partijen dat zij niet alleen *bereid*, maar ook *in staat* zijn tot het sluiten van compromissen over de beginselen die aan wetgeving ten grondslag moeten liggen.⁸¹ Daarvoor is nodig dat Kamerleden ten aanzien van hun kiezers niet gehouden zijn om het verkiezingsprogramma van hun partij woord voor woord te implementeren, maar dat zij de vrijheid genieten om concessies te doen aan andere partijen zodat deze partijen, ondanks de onderlinge tegenstellingen, tot een vruchtbare samenwerking kunnen komen.⁸²

In het verzuilde Nederland van de twintigste eeuw was het lastverbod in het bijzonder nuttig: de politieke leiders van de van elkaar geïsoleerde zuilen dienden ten opzichte van de kiezers over een zekere manoeuvreerruimte te beschikken om (de voor de beleidsvorming hinderlijke) ideologische tegenstellingen te kunnen ‘pacificeren’.⁸³ Een van de politieke spelregels daarbij was geheimhouding: de politieke elite moest zich vrij voelen om te kunnen onderhandelen, zonder dat hun kiezers hen nauwlettend in de gaten hielden.⁸⁴ Zolang de achterban van elke partij zich ten aanzien van de politiek passief of zelfs onverschillig opstelde, werkte deze pacificatiepolitiek prima.⁸⁵

In de jaren '60 stond echter een nieuwe generatie burgers op die de vanzelfsprekendheid van traditionele normen en waarden ter discussie stelde. Dat manifesteerde zich onder meer in een proces van ontkerkelijking en ontzuiling als

⁷⁹ Van Vugt 2021, p. 210.

⁸⁰ Kamps & van der Woude 2012, p. 914.

⁸¹ Boogaard 2018, p. 245; Lijphart 1990, p. 99: “de leiders van de van elkaar geïsoleerde zuilen (...) moeten niet alleen bereid maar ook in staat zijn om de onenigheden tussen de zuilen te pacificeren.”

⁸² Manin 1997, p. 212-213.

⁸³ Lijphart 1990, p. 119.

⁸⁴ Lijphart 1990, 124.

⁸⁵ Lijphart 1990, 135-136.

ook in kritiek op het politieke systeem. Overwegend jonge mensen protesteerden tegen de ‘regenteske gevestigde orde’ en eisten meer inspraak en transparantie.⁸⁶ Deze maatschappelijke onvrede vond in 1967 via het stemhokje haar weg naar het parlement, toen de traditionele zuilpartijen een deel van hun zetels moesten afstaan aan politieke nieuwkomers. De belangrijkste nieuwkomer was D’66, die zich uitdrukkelijk afkeerde van de pacificatiepolitiek van de verzuilde partijen en een radicale democratisering van het staatsbestel voor stond.⁸⁷

Na de verkiezingen van 1967 stelde een nieuw kabinet onder leiding van De Jong (KVP) een algehele grondwetsherziening in het vooruitzicht. In opdracht van de regering bracht de staatscommissie-Cals/Donner verschillende adviezen uit over herziening van de Kieswet en de Grondwet.⁸⁸ Vervolgens werden er onder meer voorstellen gedaan voor een rechtstreeks verkozen ministerpresident en voor terugkeer naar het districtenstelsel. Geen van deze voorstellen haalde echter de eindstreep.⁸⁹ Omdat de politieke meerderheid te veel waarde hechtte aan de politieke afspiegelingsgedachte, werd het evenredigheidsstelsel gehandhaafd.⁹⁰ Artikel 50 Grondwet werd tevens gehandhaafd en wel in zijn oorspronkelijke formulering. De bewoordingen van deze bepaling gaven namelijk “een nadere karakterisering en taakomschrijving van de Staten-Generaal en haar leden die immers gezamenlijk inderdaad héél het Nederlandse volk moeten vertegenwoordigen”.⁹¹ Met die toelichting bevestigde de grondwetgever nog maar eens dat in een partijdemocratie niet elk lid der Staten-Generaal in zijn eentje het Nederlandse volk vertegenwoordigt, maar alle Kamerleden samen een politieke afspiegeling geven van het volk.

Ook het lastverbod werd behouden, maar de zinsnede “of ruggespraak met hen, die benoemen” werd geschrapt omdat deze “alleen nog maar historische betekenis” had.⁹² Inderdaad, waar het voeren van overleg volgens het negentiende-eeuwse parlementarisme nog als een aantasting van de zelfstandigheid van de individuele volksvertegenwoordiger beschouwd werd, was het in een partijdemocratie onzinnig om Kamerleden te verbieden om overleg te voeren. Zij

⁸⁶ Zie ‘De aanloop: de jaren zestig’ in Verbij 2005.

⁸⁷ Lijphart 1990, p. 21.

⁸⁸ Zie Staatscommissie-Cals/Donner 1968, Staatscommissie-Cals/Donner 1969 en Staatscommissie-Cals/Donner 1971.

⁸⁹ Van Vugt 2021, p. 276-288.

⁹⁰ Van Vugt 2021, p. 278, 296; Zie ook Van Merriënboer & Van Baalen 2013, p. 280-284.

⁹¹ *Kamerstukken II* 1976/77, 14222, nr. 3, p. 9.

⁹² *Kamerstukken II* 1976/77, 14224, nr. 2, p. 6.

werkten immers met andere Kamerleden in fractieverband samen en overlegden met hun achterban tijdens partijbijeenkomsten.

Door het lastverbod wel te handhaven, hield de grondwetgever evenwel opnieuw vast aan de gedachte dat elk Kamerlid dient te beschikken over een zekere mate van zelfstandigheid. Het lastverbod hield in dat “elk bindend mandaat van een lid der Staten-Generaal’, oftewel elke “opdracht om namens degene die het mandaat verleent, of althans met inachtneming van diens aanwijzingen op te treden”, “nietig is”^{93,94} Dit betekende volgens de regering die de grondwetsherziening destijds voorbereidde dat een Kamerlid juridisch niet verplicht is om het verkiezingsprogramma van zijn partij uit te voeren,⁹⁵ dat stemmingen in de Kamer niet ongeldig zijn als een Kamerlid zich onttrekt aan de fractiediscipline door anders te stemmen dan in zijn fractie was afgesproken,^{96,97} en dat een partij een ‘tegendraads’ Kamerlid niet formeel kan terugroepen.⁹⁷ Het vrij mandaat heeft in een parlementaire partijdemocratie dus niet alleen betrekking op de verhouding tussen volksvertegenwoordiger en kiezers, “maar ook tussen de afgevaardigde en zijn politieke partij, zijn fractie”.⁹⁸

Ten slotte kreeg het kiesrecht in de Grondwet van 1983 een plaats in het hoofdstuk ‘Grondrechten’ en werd de kiesgerechtigde leeftijd verlaagd naar 18 jaar, opdat staatsburgers in beginsel enkel wegens minderjarigheid van het kiesrecht waren uitgesloten.⁹⁹ Daarmee onderstreepte de grondwetgever dat het kiesrecht niet slechts een middel is om tot een goede volksvertegenwoordiging te komen, maar dat alle Nederlanders uit hoofde van hun staatsburgerschap het fundamentele recht hebben om via parlementaire vertegenwoordiging invloed uit te oefenen op de totstandkoming en inhoud van het recht waaraan zij gebonden waren.¹⁰⁰ Aldus bevestigde de Grondwet van 1983 het ideaal van de ‘parlementaire partijdemocratie’: een partijdemocratie waarbinnen individuele Kamerleden weliswaar optreden als exponent van een georganiseerde politieke stroming, maar desondanks nog altijd over een vrij mandaat beschikken. Daarmee hield de grondwetgever de gedachte vast dat een zekere afstand

⁹³ *Kamerstukken II* 1978/79, 14224, nr. 6, p. 5.

⁹⁴ *Kamerstukken II* 1976/77, 14224, nr. 2, p. 6.

⁹⁵ *Kamerstukken II* 1978/79, 14224, nr. 6, p. 6. Die verplichting zou louter politiek van aard zijn.

⁹⁶ *Kamerstukken II* 1976/77, 14224, nr. 2, p. 6.

⁹⁷ *Kamerstukken II* 1978/79, 14224, nr. 6, p. 6.

⁹⁸ *Kamerstukken II* 1978/79, 14224, nr. 6, p. 5.

⁹⁹ Artikel 4 Grondwet (1983).

¹⁰⁰ Van Vugt 2021, p. 297, 307.

tussen de volksvertegenwoordigers en degenen die hen benoemen nodig was voor die eersten om hun functie te kunnen vervullen.¹⁰¹

4. Directe democratie in reactie op de hypercomplexe samenleving

De grondwetsbepalingen die aan het ideaal van de parlementaire partijdemocratie uitdrukking geven, staan nog altijd overeind. Deze paragraaf onderzoekt in hoeverre deze bepalingen zich verzetten tegen de rechtstreekse betrokkenheid van burgers bij het wetgevingsproces via het bindend correctief referendum (§ 4.1) en het burgerforum (§ 4.2).

4.1 Bindend correctief referendum

Het bindend correctief referendum is een volksstemming, waarbij kiesgerechtigde burgers de mogelijkheid krijgen om zich uit te spreken over een wetsvoorstel dat het parlement heeft aangenomen. Indien het referendum resulteert in een uitspraak tot afwijzing van het wetsvoorstel, corrigeert zij als het ware de beslissing van het parlement (vandaar: ‘correctief’), dat in zo’n geval verplicht is de uitslag op te volgen (vandaar: ‘bindend’).¹⁰²

De grondwetsherziening van 1983 heeft het debat over de invoering van het referendum niet tot stilstand gebracht. Verschillende commissies, waaronder de Staatscommissie parlementair stelsel in 2018, hebben sindsdien geadviseerd tot invoering van een referendum.¹⁰³ Ook is er na 1983 maar liefst vier keer een voorstel gedaan tot invoering van een bindend referendum, waarvan er drie in tweede lezing verworpen zijn,¹⁰⁴ en de vierde momenteel aanhangig is.¹⁰⁵ Daarnaast hebben er drie niet-bindende referenda plaatsgevonden, waarvan één raadplegend,¹⁰⁶ en twee raadgevend.¹⁰⁷ De Wet raadgevend referendum, die

¹⁰¹ Van Vugt 2021, p. 322.

¹⁰² Van Vugt 2019, p. 122.

¹⁰³ Staatscommissie-Biesheuvel 1985; De Commissie-De Koning in 1993, zie *Kamerstukken II* 1993/94, 21427, nr. 65; Staatscommissie-Remkes 2018, p. 141-144.

¹⁰⁴ *Kamerstukken II* 1996/97, 25153, nr. 1 t/m 3, in eerste lezing aanvaard: *Stb.* 1998, 137. *Kamerstukken II* 1997/98, 26156, nr. 1 t/m 3; *Handelingen I* 1998/99, 18 mei 1999, nr. 30, p. 1387-1407. *Kamerstukken II* 1999/2000, 27033, nr. 1 t/m 3, in eerste lezing aanvaard: *Stb.* 2001, 585; *Kamerstukken II* 2001/02, 28515, nr. 1 t/m 3; *Handelingen II* 2003/04, 29 juni 2004, nr. 89, p. 5704.

¹⁰⁵ *Kamerstukken II*, 2020/21, 35729, nr. 2.

¹⁰⁶ Kortmann 2007. Daarvoor was ad hoc een Wet raadplegend referendum Europese Grondwet (*Stb.* 2005, 44 en 45), die in 2008 werd ingetrokken (*Stb.* 2008, 75).

bedoeld was al opmaat naar een bindend correctief referendum, werd evenwel ingetrokken omdat deze niet had ‘gebracht wat ervan werd verwacht.’¹⁰⁸

Zoals gezegd, bevestigde de grondwetgever in 1983 het ideaal van een exclusief vertegenwoordigende, parlementaire partijdemocratie. De grondwetsbepalingen die tot op de dag van vandaag met elkaar uitdrukking geven aan dat ideaal zijn artikel 4, artikel 50, artikel 53, eerste lid, en artikel 67, derde lid, Grondwet. Toch strekken de voorstellen die tot op heden gedaan zijn tot invoering van een bindend correctief referendum nooit tot wijziging van bovengenoemde bepalingen. In plaats daarvan richten deze voorstellen zich op wijziging van de wetgevingsprocedure. De invoering van een bindend correctief referendum zou burgers een beslissende stem geven in de vaststelling van wetten, terwijl artikel 81 Grondwet bepaalt dat ‘de vaststelling van wetten geschiedt door regering en Staten-Generaal gezamenlijk’. Omdat artikel 81 de regering en Staten-Generaal aanwijst als wetgever, en niet het volk of de kiezers, zou artikel 81 Grondwet het grondwettelijke beletsel vormen voor een bindend correctief referendum.¹⁰⁹ Het voorstel voor een referendum dat momenteel aanhangig is in tweede lezing beoogt daarom artikel 81 Grondwet aan te vullen met de bijzin “behoudens de mogelijkheid van een referendum met toepassing van paragraaf 1A”, om vervolgens na artikel 89 Grondwet een paragraaf 1A in te voegen met bepalingen die de procedurele randvoorwaarden van zo’n referendum stellen.¹¹⁰

Een mogelijke verklaring voor het feit dat de voorstellen tot invoering van een bindend correctief referendum louter strekken tot wijziging van de wetgevingsprocedure, is dat zo’n referendum veelal gepresenteerd wordt als een *aanvulling* op de vertegenwoordigende democratie, en niet als *vervanging* of *wijziging* ervan. Met andere woorden, invoering van een bindend correctief referendum zou het ideaal van de parlementaire partijdemocratie niet aantasten; alleen het exclusieve karakter ervan. Zo beredeneerd, zouden de bepalingen die aan het ideaal van de parlementaire partijdemocratie uitdrukking geven zich niet verzetten tegen invoering van een bindend correctief referendum.

Een dergelijke redenering zien we terug bij Boogaard. Hij stelt dat de Grondwet verschillende democratie-idealen waarborgt, die gelijkwaardig zijn ten opzichte

¹⁰⁷ Het ‘Oekraïne-referendum’ op 6 april 2016 en op 21 maart 2018 een referendum over de nieuwe Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017.

¹⁰⁸ ‘Vertrouwen in de toekomst: Regeerakkoord 2017-2021’, 10 oktober 2017, p. 8.

¹⁰⁹ Boogaard 2018, p. 4 en 8, acht deze redenering maar weinig overtuigend.

¹¹⁰ *Stb.* 2021, 58.

van elkaar en elkaar in evenwicht houden.¹¹¹ In zijn ogen:

- geven artikel 50 en 67, derde lid, Grondwet uitdrukking aan het ideaal van de parlementaire democratie, waar het argument regeert,
- geeft artikel 53 Grondwet uitdrukking aan het ideaal van de partijdemocratie, waar de politieke visie regeert, en
- geeft artikel 4 uitdrukking aan het ideaal van de plebiscitaire identiteitsdemocratie, waar de wil van het volk beslist. Volgens dat laatste ideaal dient het politieke staatsrecht “rechtstreekse invloed van de kiezer op het beleid mogelijk te maken.”¹¹²

Verhey stelt dat uit het betoog van Boogaard volgt “dat met het ideaal van de plebiscitaire identiteitsdemocratie ook nieuwe vormen van burgerparticipatie een grondwettelijk fundament hebben gekregen” en acht deze redenering – volgens mij terecht – niet overtuigend.^{112, 113} De codificatie van het kiesrecht in 1983 gaf geen uitdrukking aan het ideaal van de plebiscitaire identiteitsdemocratie, maar bevestigde juist de exclusiviteit van de parlementaire vertegenwoordiging: alle staatsburgers bezitten het fundamentele recht om op de wetten die landelijk tot stand werden gebracht invloed uit te oefenen, maar alléén via het verkiezen van hun vertegenwoordigers in het parlement, en niet ook via het verkiezen van een minister-president of via referenda.¹¹⁴ Die routes waren in de aanloop naar de grondwetsherziening van 1983 immers als gevolg van de verwerping van concrete voorstellen en door de aanvaarding van bepaalde moties afgesneden.¹¹⁵

Een meer fundamenteel bezwaar tegen Boogaard’s benadering is dat artikel 4, 50, 53 en 67, derde lid, Grondwet in samenhang moeten worden gelezen. Deze bepalingen geven niet elk uitdrukking aan verschillende democratie-idealen, maar zijn elementen van één democratie-ideaal: dat van de parlementaire partijdemocratie. Artikel 50 en artikel 67, derde lid, Grondwet waren in de negentiende eeuw weliswaar de pijlers van het parlementarisme, maar deze bepalingen hebben sinds de invoering van het algemeen kiesrecht en het evenredigheidsstelsel een andere betekenis gekregen. Sindsdien houdt artikel 50 Grondwet namelijk in dat Kamerleden samen een getrouwe afspiegeling geven van de verschillende politieke stromingen in Nederland, en verhindert artikel 67, derde

¹¹¹ Boogaard 2018, p. 249.

¹¹² Boogaard 2018, p. 249.

¹¹³ Verhey 2021, § 30.2.

¹¹⁴ Van Vugt 2021, p. 297, 307.

¹¹⁵ Van Vugt 2021, p. 276-288.

lid, Grondwet niet meer dat Kamerleden opkomen voor de belangen en opvattingen van hun kiezers. In plaats daarvan creëert deze bepaling de ruimte voor vertegenwoordigers om de politieke idealen van hun achterban te realiseren op een manier die zij haalbaar en wenselijk achten, ook als daarvoor compromissen moeten worden gesloten met de vertegenwoordigers van andere politieke stromingen.

Net als de invoering van het evenredigheidsstelsel en de codificatie van het algemeen kiesrecht, zal ook de invoering van een referendum consequenties hebben voor de betekenis van artikel 50 en artikel 67, derde lid, Grondwet. Dat wil niet zeggen dat artikel 50 Grondwet zich tegen de invoering van een bindend correctief referendum verzet. De tekst van die bepaling wijst de Staten-Generaal weliswaar aan als nationale volksvertegenwoordiging, maar schrijft niet dwingend voor dat “democratische besluitvorming uitsluitend mogelijk [is] via de volksvertegenwoordiging en daarbuiten dus niet”.¹¹⁶ Dat is de uitleg die door de grondwetgever in 1983 aan artikel 50 Grondwet is gegeven, en die constitutionele actoren telkens weer bevestigen wanneer zij een voorstel tot invoering van een bindend correctief referendum afwijzen. Maar zodra de grondwetgever overstag gaat en een voorstel voor een bindend correctief referendum aanvaardt, gaat die uitleg niet meer op.¹¹⁷ Democratische besluitvorming geschiedt dan niet meer uitsluitend via de nationale volksvertegenwoordiging, maar ook daarbuiten.

Desalniettemin zal artikel 50 Grondwet door invoering van een referendum een fundamenteel andere betekenis krijgen. Wat Boogaard namelijk scherp ziet, is dat achter het referendum een democratie-ideaal schuilgaat, waarin niet de ratio of de visie op het algemeen belang regeert, maar de wil van de kiezer.¹¹⁸ Met behulp van een bindend correctief referendum kunnen de kiezers het parlement immers corrigeren op het moment dat een meerderheid in het parlement niet in overeenstemming met hun wil beslist.¹¹⁹ Het uitgangspunt in deze visie is dus dat het ver-

¹¹⁶ Aldus Schutgens & Sillen 2017, p. 194.

¹¹⁷ Vgl. Kummeling 2016, p. 227: “Er zijn er zelfs die argumenteren dat uit het feit dat de Nederlandse Grondwet alleen vormen van representatieve democratie noemt geconcludeerd moet worden dat er sprake is van een constitutioneel primaat of inherente superioriteit van de representatieve democratie en dat iedere poging tot introductie van een vorm van directe democratie in strijd met de Grondwet zou zijn.”

¹¹⁸ Boogaard 2018, p. 249.

¹¹⁹ Het fenomeen waarbij een meerderheid van het parlement besluiten neemt waarin een meerderheid van de kiezers zich niet herkent, staat ook wel bekend als de Ostrogorski-paradox. Zie Van der Burg & Van der Meer 2017, p. 148.

tegenwoordigen van het gehele Nederlandse volk in de zin van artikel 50 Grondwet neerkomt op het uitvoeren van de wil van de kiezer.

Het uitvoeren van de wil van de kiezer impliceert echter dat van de leden der Staten-Generaal niet verwacht wordt dat zij ten aanzien van de uitvoering van de politieke idealen van zichzelf en hun achterban hun eigen afwegingen maken. Integendeel, in een dergelijke vertegenwoordigingsopvatting zijn de leden van de Staten-Generaal ‘levende stemkastjes’: hun stemgedrag wordt bepaald door de opvattingen van hun achterban ten aanzien van concrete wetsvoorstellen.¹²⁰ Een instrument als het referendum geeft uitdrukking aan deze vertegenwoordigingsopvatting, omdat het de leden der Staten-Generaal dwingt “om nadrukkelijker rekening te houden met de opvattingen van de bevolking”.¹²¹ Doen zij dat niet, dan kunnen kiezers hun vertegenwoordigers op de vingers tikken.

Daarmee gaat van het bindend correctief referendum niet alleen een corrigerende, maar ook een ‘alerterende’ werking uit. Volgens Hendriks geeft een bindend correctief referendum namelijk óók “vooraf, als wetgeving nog niet parlementair is vastgesteld, nuttige prikkels en waarschuwingssignalen af. Bestuurders die weten dat hun wetgevende arbeid effectief betwist kan worden, gaan hun wetgevende arbeid met vergrote alertheid in. (...) Anders gezegd: de aanwezigheid van een reëel wetgevingscorrectief leidt tot activiteiten die daadwerkelijke activering van het wetgevingscorrectief moeten voorkomen.”¹²²

Precies om die reden verzet artikel 67, derde lid, Grondwet zich wél tegen de invoering van een referendum.¹²³ Deze bepaling verhindert niet alleen dat de vrijwillige partijbinding van een Kamerlid ontardt in een gedwongen partijbinding,¹²⁴ maar geeft ook uitdrukking aan het beginsel van het vrije mandaat dat aan ons vertegenwoordigend stelsel ten grondslag ligt. Dit beginsel waarborgt de onafhankelijkheid van Kamerleden om op basis van hun eigen overwegingen hun stem te bepalen. Die vrijheid wordt ingeperkt wanneer Kamerleden bij voorbaat rekening moeten houden met een mogelijke kiezersuitspraak over een concreet wetsvoorstel, en wanneer Kamerleden verplicht zijn om de wil van de kiezer, zoals deze zich openbaart in een referendum, uit te voeren.

¹²⁰ Zie ook Boogaard 2017.

¹²¹ Staatscommissie-Remkes 2018, p. 142.

¹²² Hendriks 2021, p. 218-219.

¹²³ Vgl. Schutgens & Sillen 2017, p. 193. Volgens hen bindt de uitspraak de wetgever als zodanig, en niet individuele leden der Staten-Generaal.

¹²⁴ Kleijkers 1993, p. 267-268.

Kortom: artikel 50 Grondwet zou zich *niet* verzetten tegen de invoering van een bindend referendum, maar wel een fundamenteel andere betekenis krijgen. Het lastverbod dat is neergelegd in artikel 67, derde lid, Grondwet vormt daarentegen wel een grondwettelijk beletsel voor invoering van een bindend referendum. Omdat Kamerleden bij hun stemgedrag zullen anticiperen op een mogelijke kiezersuitspraak, en wegens het bindende karakter van dit referendum gehouden zijn om aan die kiezersuitspraak opvolging te geven, vormt het bindend correctief referendum een fundamentele aantasting van het vrije mandaat van Kamerleden.

4.2 *Burgerforum*

Een burgerforum is een relatief kleine, vaak gelote groep burgers, die door middel van discussie en onderling overleg gaandeweg komt tot een gezamenlijk eindoordeel over een concrete beleidskwestie, welk oordeel uitmondt in een concreet besluit of advies aan de overheid.¹²⁵ Deze burgerfora kennen allerlei namen ('burgerpanels', 'burger(be)raden', 'burgertoppen') en ook verschillende varianten. Zo worden burgerfora soms ingesteld door de overheid, terwijl burgers ook zelf burgerfora initiëren.¹²⁶ Momenteel vinden burgerfora in Nederland vooral op lokaal niveau plaats, al dan niet onder de naam Giooo.¹²⁷ Deze burgerfora zijn geïnspireerd door de 'Giooo-burgertop', die in 2011 in België geïnitieerd werd door David van Reybrouck om de daar vastgelopen kabinetsformatie een nieuwe impuls te geven.¹²⁸

Inmiddels gaan er steeds meer stemmen op voor het gebruik van burgerfora ter advisering van de formele wetgever. Een dergelijk nationaal burgerforum heeft zich in Nederland één keer voorgedaan: het Burgerforum Kiesstelsel in 2006.¹²⁹ Dit Burgerforum was ingesteld door de regering om te adviseren over de wenselijkheid van een nieuw kiesstelsel voor de Tweede Kamer,¹³⁰ en bestond uit 140 'gewone' burgers die door middel van loting geselecteerd waren uit 1706 aanmeldingen.¹³¹ In eerste instantie leek het advies van het Burgerforum voor

¹²⁵ Leyenaar 2009, p. 10-11.

¹²⁶ Boogaard & Cohen 2016, p. 1410.

¹²⁷ Boogaard e.a. 2016, p. 11.

¹²⁸ Boogaard & Cohen 2016, p. 1408. Van Reybrouck 2013 is vooral bekend geworden door zijn pamflet tegen verkiezingen en vóór loting.

¹²⁹ Burgerforum Kiesstelsel 2006.

¹³⁰ *Stcrt.* 2006, 36, p. 10, art. 3.

¹³¹ Van der Woude 2008, p. 356.

een nieuw kiesstelsel in de spreekwoordelijke bureaulade te zijn verdwenen,¹³² totdat de Staatscommissie parlementair stelsel in 2018 adviseerde tot invoering van het ‘Burgerforum kiesstelsel’.¹³³ De regering heeft deze aanbeveling overgenomen en bereidt momenteel een wetsvoorstel voor tot wijziging van de Kieswet om het ‘Burgerforum kiesstelsel’ te realiseren.¹³⁴

De Staatscommissie parlementair stelsel was niet alleen voorstander van het voorstel van het Burgerforum kiesstelsel, maar ook van het fenomeen burgerforum zelf. Waar het bindend correctief referendum burgers in de slotfase van

de wetgevingsprocedure betreft, zouden burgers via burgerfora ook invloed kunnen uitoefenen in een voorfase van het wetgevingsproces. De Staatscommissie wees daarbij op de mogelijkheid van een burgerforum als vervolgstap na het instellen van een nationaal burgerinitiatief.¹³⁵ Een adviescommissie onder leiding van voormalig Ombudsman Brenninkmeijer deed onlangs eveneens de aanbeveling om een burgerforum in te stellen, maar dan specifiek met het oog op het klimaatbeleid.¹³⁶ In Frankrijk, Schotland, Ierland, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland worden dergelijke klimaatpanels al georganiseerd.¹³⁷ In de Duitstalige Gemeenschap van België is bovendien een permanente burgerdialoog ingevoerd, waarvoor twee lichamen in het leven zijn geroepen: een Burgerraad en een Burgerassemblee. De Burgerraad is een permanent orgaan, dat de thema’s bepaalt waarover de gelote Burgerassemblee debiteert.¹³⁸

Het burgerforum is dus niet alleen ‘hot’ maar ook ‘happening’. Nu verschilt het burgerforum op fundamentele punten van het referendum. Bij een referendum heeft elke kiesgerechtigde burger in beginsel inspraak in het wetgevingsproces. In hun eentje tijgen burgers naar het stemlokaal om zich voor of tegen een bepaald wetsvoorstel uit te spreken. Zij kunnen hun keuze daarbij baseren op stukken die zij gelezen hebben of gesprekken die zij gevoerd hebben, maar dat hoeft niet. Geïnformeerd of niet, in volledige autonomie en anonimiteit brengt

¹³² *Kamerstukken II* 2008/09, 30 184, nr. 2OL

¹³³ Staatscommissie-Remkes 2018, p. 16, 103, 110 e.v.

¹³⁴ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/03/05/wetsvoorstel-met-een-stem-meer-keus-voor-advies-naar-raad-van-state>.

¹³⁵ Ook door reeds bestaande instrumenten beter te benutten, zie Staatscommissie-Remkes 2018, p. 163, 166.

¹³⁶ Zie commissie-Brenninkmeijer 2021.

¹³⁷ Van Es e.a. 2021, p. 2216-2217.

¹³⁸ Zie <https://www.vvsg.be/kennisitem/vvsg/burgerdialoog-in-de-startblokken>.

de kiezer zijn stem uit.¹³⁹ Bij een bindend correctief referendum staat dan ook de (ongefilterde) wil van de kiezer centraal, en die wil is (bij een geldige referendumuitslag) wet.

Een burgerforum kenmerkt zich daarentegen door deliberatie. De bedoeling van een burgerforum is dat een groep geïnformeerde burgers door middel van discussie en overleg gaandeweg komt tot een gezamenlijk eindoordeel over een concrete maatschappelijke kwestie.¹⁴⁰ Een burgerforum gaat dus niet uit van het principe van ‘one man, one vote’,¹⁴¹ maar veronderstelt dat de uitwisseling van argumenten tussen ‘gewone burgers’ kan leiden tot een rationeel en breed gedragen standpunt. Daarnaast krijgt bij een burgerforum maar een minuscuul gedeelte van de kiezers de mogelijkheid tot rechtstreekse inspraak.¹⁴² Dat lijkt ook de reden waarom referenda in de literatuur *wel* beschouwd worden als een vorm van directe democratie, maar het burgerforum *niet*.¹⁴³ Voor die laatste wordt de meer overkoepelende term van burgerparticipatie gebruikt.¹⁴⁴

Anders dan bij een referendum staat bij het burgerforum dus niet de wil van de kiezer centraal, maar de uitwisseling van ideeën, kennis en argumenten tussen gelijke deelnemers die streven naar wederzijds begrip.¹⁴⁵ Het burgerforum geeft dan ook geen uitdrukking aan het ideaal van de plebiscitaire identiteitsdemocratie, maar aan het ideaal van de deliberatieve democratie.¹⁴⁶ Volgens dit ideaal volgt de bepaling van het algemeen belang niet uit het samenvoegen van electorale voorkeuren, maar uit de uitwisseling van argumenten in de vorm van een discussie.¹⁴⁷

Burgerfora en referenda verschillen van elkaar, maar hebben met elkaar gemeen dat beide voorgesteld worden als aanvulling op het vertegenwoordigende stelsel

¹³⁹ Zo stelt Dölle 2008, p. 282, dat het goed mogelijk is “om via de moderne massacommunicatiemiddelen deskundigen het referendumelectorat te laten voorlichten en op elkaar te laten inpraten voor het front van de tv-kijkers en internetgebruikers”, maar burgers kunnen “in de verste verte niet verplicht worden hieraan deel te nemen of hiervan kennis te nemen.”

¹⁴⁰ Leyenaar 2009, p. 10-11.

¹⁴¹ Uzman 2018, p. 61-62.

¹⁴² Van der Woude 2008, p. 359.

¹⁴³ Uzman 2018, p. 96-97.

¹⁴⁴ Ibid. Zie ook Verhey 2021, volgens wie de term ‘burgerparticipatie’ ‘in de regel breed opgevat en zelden scherp gedefinieerd’ wordt, § 30.4.

¹⁴⁵ Engelen & Sie Dhian Ho 2004, p. 285.

¹⁴⁶ Uzman 2018, p. 76.

¹⁴⁷ Engelen & Sie Dhian Ho 2004, p. 291.

en een versterking van de democratie.¹⁴⁸ Ook hier rijst dan evenwel de vraag hoe het burgerforum zich dan precies tot dat vertegenwoordigend stelsel en het grondwettelijke ideaal van de parlementaire partijdemocratie verhoudt.

In de eerste plaats heeft een burgerforum als functie om de overheid te adviseren vanuit het perspectief van de ‘gewone’ burger. Het is daarom geen adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges. De samenstelling van zo’n adviescollege wordt namelijk bepaald aan de hand van expertise op het beleids­terrein waarvoor het adviescollege is ingesteld.¹⁴⁹ Een burgerforum wordt daarentegen samengesteld aan de hand van loting, hetgeen per definitie een willekeurige methode is: ‘het lot’ beslist immers wie er in een burgerforum komt te zitten.¹⁵⁰ Dat de burgers die voor het burgerforum ingeloot worden enige deskundigheid hebben ten aanzien van de beleidskwestie waarover zij mogen adviseren, kan daardoor niet worden gegarandeerd. Dat is ook niet erg.

In een burgerforum staat het burgerperspectief centraal; niet het perspectief van de expert. Om te voorkomen dat het overleg in een burgerforum verzandt in borrelpraat, verdient het volgens voorstanders van loting en burgerfora des­alniettemin aanbeveling dat de leden van een burgerforum objectief voorgelicht worden door experts over het onderwerp waarover het burgerforum gaat ad­viseren.¹⁵¹

Als het burgerforum geen adviescollege is, kan het dan worden gekwalificeerd als een vertegenwoordigend orgaan? In adviezen over het vormgeven van gelote burgerfora valt op dat er vanuit het oogpunt van democratische legitimiteit conti­nu gehamerd wordt op het belang van representativiteit.¹⁵² Om dat te be­werkstellingen, zou het volgens voorstanders van loting en burgerfora aanbeveling verdienen om gestratificeerde loting toe te passen. Dat houdt in dat de groep inge­lote burgers onderverdeeld wordt op basis van verschillende persoonskenmerken, zoals geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, inkomen en etniciteit. Vervolgens vindt een selectie plaats om ervoor te zorgen dat er in het bur gerforum evenveel vrou­wen als mannen zitten, en meer mensen met een praktische dan met een weten­schappelijke opleiding, zodat het burgerforum qua samenstelling zo veel mogelijk een dwarsdoorsnede is van de Nederlandse bevol­king.¹⁵³

¹⁴⁸ Rob 2018, p. 39 en 43.

¹⁴⁹ Van der Woude 2008, p. 359.

¹⁵⁰ De Jong & Kummeling 2018.

¹⁵¹ Van Reybrouck 2013, p. 143.

¹⁵² Commissie-Brenninkmeijer 2021, p. 31; Van Es e.a. 2021, p. 2217; Jacobs 2021, p. 24-31.

¹⁵³ Bv. het Burgerforum Luchtkwaliteit Amsterdam 2006, zie Leyenaar 2009, p. 14.

De representativiteit die bij burgerfora van belang wordt geacht, is ‘descriptief van aard: voor de democratische legitimiteit van het advies van het burgerforum, zouden de ingelote burgers samen een getrouwe afspiegeling moeten geven van het Nederlandse volk in al zijn geledingen, en dan in het bijzonder gelet op demografische en sociale kenmerken.^{154,155} Dat is een ander type van afspiegeling dan de afspiegeling waar artikel 50 Grondwet vanuit gaat. Sinds de invoering van het evenredigheidsstelsel wordt deze bepaling zo uitgelegd dat de Tweede en Eerste Kamer een getrouwe, *politieke* afspiegeling geven van het Nederlandse volk. De Kamerleden die namens een politieke partij in de Kamer zitten, vertegenwoordigen met elkaar de politieke idealen en belangen van zo veel mogelijk Nederlanders.¹⁵⁵ De Staatscommissie parlementair stelsel definieert dit als inhoudelijke vertegenwoordiging: het vertegenwoordigen van *jde* belangen, idealen, ideeën, aspiraties en ambities van “de Nederlandse burgers”.¹⁵⁶

Burgers die worden ingeloot voor een burgerforum treden daarentegen niet op als vertegenwoordiger van een inhoudelijke politieke stroming. Als ‘gewone’ burgers ontlene zij hun ‘zetel’ in het burgerforum niet aan verkiezingen, maar nemen zij louter namens zichzelf deel aan de deliberaties in het burgerforum. In het verlengde daarvan hoeven zij over de uitkomst van hun beraadslagingen geen politieke verantwoording af te leggen.^{156,157} Er is immers geen sprake van een mandaatverhouding tussen de burgers die zijn ingeloot voor een burgerforum en de rest van het Nederlandse volk. Om die reden wordt een burgerforum doorgaans niet aangemerkt als een vorm van vertegenwoordiging, hetgeen tegenwoordig toch onlosmakelijk verbonden wordt geacht met verkiezingen en verantwoording.¹⁵⁸

Dat neemt niet weg dat burgerfora die qua samenstelling een getrouwe, descriptieve afspiegeling zijn van de samenleving ‘op grond van die afspiegeling beschouwd kunnen worden als een miniatuurweergave van het volk en dat hun beslissingen hetzelfde zijn als wanneer het volk bijeen zou zijn geweest.’¹⁵⁹ Dit

¹⁵⁴ Staatscommissie-Remkes 2018, p. 54.

¹⁵⁵ Voor het vertegenwoordigen van het gehele Nederlandse volk lijkt echter in toenemende mate nodig te worden geacht dat beide Kamers der Staten-Generaal ook naar demografische en sociale kenmerken een getrouwe afspiegeling vormen van de Nederlandse samenleving. Zie ook Boogaard 2018, p. 247.

¹⁵⁶ Staatscommissie-Remkes, p. 53. Volgens de Staatscommissie staan inhoudelijke en descriptieve vertegenwoordiging evenwel niet los van elkaar.

¹⁵⁷ Zie ook Uzman 2018, p. 98.

¹⁵⁸ Aldus Van der Woude 2008, p. 360.

¹⁵⁹ De Jong & Kummeling 2018, § 1.b, tekst bij voetnoot 39.

kan men overigens ook beweren van een referendumuitslag. De geldigheid daarvan wordt niet voor niets vaak gekoppeld aan een opkomst- of uitkomst-drempel: hoe minder kiezers zich bij een referendum uitspreken voor of tegen een bepaald wetsvoorstel, hoe minder *representatief* de uitslag van dat referendum zou zijn voor de ‘wil van het volk’.¹⁶⁰ Desondanks zouden de meeste mensen een referendum evenmin beschouwen als een vorm van vertegenwoordiging.

Nu sluit het deliberatieve karakter van een burgerforum op het eerste gezicht beter aan op het ideaal van de parlementaire partijendemocratie dan het plebisciet karakter van een referendum. De besluitvorming in het parlement kenmerkt zich idealiter immers ook door de zoektocht naar het algemeen belang via een uitwisseling van argumenten en dialoog tussen verschillende partijen, die ondanks onderlinge tegenstellingen tot een vruchtbare samenwerking willen komen. Door bij Kamerleden meer aandacht te genereren voor het rationele burgerperspectief kan het burgerforum de kwaliteit van dat debat en de uitkomst daarvan (wetgeving) verhogen.¹⁶¹ Zo bezien heeft deze vorm van burgerparticipatie de potentie om het parlement ‘responsiever’ te maken.^{162 163}

Om het ideaal van de parlementaire partijendemocratie te waarborgen, zullen Kamerleden echter wel de vrijheid moeten hebben om het eindoordeel van een burgerforum op hun eigen manier te interpreteren en daar uitvoering aan te geven op een manier die hen het beste lijkt. Dat lijkt geen probleem, zolang de uitkomst van het burgerforum neerkomt op een advies aan het parlement. Juridisch gezien kan de Kamer dan nog altijd zelf beslissen hoe zij met die uitkomst omgaat. Zo kan de Tweede Kamer naar aanleiding van de uitkomst van een burgerforum via een motie de regering verzoeken om met een reactie te komen of om een wetsvoorstel voor te bereiden. De Tweede Kamer kan ook gebruik maken van haar initiatiefrecht. Maar zelfs als een of meer Kamerleden op grond van de uitkomst van een burgerforum een wetsvoorstel aanhangig maken, staat het andere Kamerleden volgens onze Grondwet vrij om daar amendementen op aan te brengen of het voorstel te verwerpen.

¹⁶⁰ Boele van Hensbroek e.a. 2017, p. 160; Zie tevens Bloks 2018, p. 90.

¹⁶¹ Bij het kwaliteitsaspect is de gedachte dat betrokkenheid van burgers waarborgt dat hun behoeften en gezichtspunten verdisconteerd kunnen worden in het proces van rechtsvorming, aldus Uzman 2018, p. 62.

¹⁶² “A representative government must not merely be in control, not merely promote the public interest, but must also be responsive to the people. (...) There need not be a constant activity of responding, but there must be a constant condition of responsiveness of potential readiness to respond.”, aldus Pitkin 1966, p. 232-233.

¹⁶³ Verhey 2021, § 30.6.

Kamerleden kunnen ook gegronde redenen hebben om van het advies van een burgerforum af te zien. Zelfs als het burgerforum een perfecte descriptieve afspiegeling van het gehele Nederlandse volk zou geven, hetgeen in de praktijk overigens heel lastig blijkt, wil dat niet zeggen dat ook alle belangen en opvattingen tijdens het overleg van zo'n burgerforum aan bod zijn gekomen. Niet alle vrouwen/mannen, homo's/hetero's, hoogopgeleiden/laagopgeleiden, randstedelingen/dorpelingen, rijken/armen, ouderen/jongeren denken immers over alle onderwerpen hetzelfde of hebben dezelfde belangen. Van het parlement wordt daarentegen verwacht dat het de opvattingen en belangen van alle Nederlanders meeweegt in de bepaling van het algemeen belang.¹⁶³

Als de belangenafweging in het parlement inderdaad tot een andere uitkomst leidt dan de beraadslagingen in een burgerforum, zijn Kamerleden constitutie-neel gezien vrij om het advies van het burgerforum terzijde te leggen. Zij zullen echter ook beseffen dat zo'n beslissing tot grote teleurstelling zal leiden onder de bij het burgerforum rechtstreeks betrokken burgers en mogelijk ook wantrouwen aanwakkert bij het grote publiek.¹⁶⁴ Dat was althans in 2018 de reden voor de regering om over te gaan tot intrekking van de Wet raadgevend referendum: de wetgever mag een raadgevende uitspraak tot afwijzing van een wetsvoorstel naast zich neerleggen, maar dat zal het vertrouwen van de kiezer in de politiek niet bevorderen.¹⁶⁵

Ook de instelling van een burgerforum zal op zijn minst de hoop wekken dat het parlement het eindoordeel van zo'n burgerforum in overweging neemt. Volgens communicatiewetenschappers schept een uitnodiging van het bestuur om mee te praten ook de verwachting bij burgers dat zij serieus worden genomen.¹⁶⁶ De adviescommissie Burgerbetrokkenheid klimaat benadrukt eveneens dat het essentieel is dat burgers het vertrouwen hebben 'dat met hun voorstellen serieus omgegaan zal worden' door politici en bestuurders: 'Een effectief burgerforum vraagt - naast tijd, middelen en ondersteuning - een helder commitment van politiek en bestuur.'¹⁶⁷

Als een burgerforum alleen maar zin heeft als volksvertegenwoordigers zich

¹⁶⁴ Zie bv. "Macron heeft ons verraden". De Franse Burgerraad voor het Klimaat blijkt een wassen neus' in *De Groene Amsterdammer*, afl. 30, 28 juli 2021.

¹⁶⁵ Zie ook Van Vugt 2018.

¹⁶⁶ Zie ook Bleijenberg e.a. 2019.

¹⁶⁷ Commissie-Breninkmeijer, p. 19, p. 27.

committeren aan de uitkomst van een burgerforum, komen de adviezen van een burgerforum echter *de facto* neer op een bindende instructie. Hoewel volksvertegenwoordigers *de iure* nog een zekere vrijheid hebben om te bepalen of, en zo ja, hoe zij met zo'n advies omgaan, staan zij onder maatschappelijke druk om uitvoering te geven aan het advies van een burgerforum. In de praktijk zouden Kamerleden zich dus wel degelijk gebonden kunnen voelen aan een advies van een burgerforum, waardoor het vrij mandaat feitelijk toch wordt aangetast.

5. Behoeft de Grondwet aanpassing?

De Grondwet geeft eigenlijk al ruim een eeuw uitdrukking aan het ideaal van een exclusief vertegenwoordigende, parlementaire partijdemocratie. Dit ideaal steunt op de gedachte dat wetten hun legitimiteit ontleen aan het feit dat zij zijn vastgesteld door een democratisch verkozen parlement dat representatief is voor de verschillende politieke stromingen in Nederland. Anders gezegd: zolang de belangen en politieke idealen van alle Nederlanders tijdens het wetgevingsproces door het parlement meegewogen worden bij het bepalen van het algemeen belang, zullen die Nederlanders de uitkomst van het wetgevingsproces als gezaghebbend aanvaarden.

De werkelijkheid blijkt echter weerbarstig. De exclusief vertegenwoordigende, parlementaire partijdemocratie wordt al lang niet meer “als de allesbepalende legitimiteitsverschaffer beschouwd”.¹⁶⁸ Is het dus niet gewoon de hoogste tijd dat onze volksvertegenwoordigers het representatieve systeem van binnenuit openbreken, dat hinderlijke lastverbod lozen en burgers via referenda en burgerfora intensiever betrekken bij hun besluitvorming?

Was het maar zo eenvoudig. Referenda en burgerfora worden aangedragen als oplossing voor het probleem dat meer complexiteit in de samenleving en een toenemende afstand tot het besluitvormingsproces van de overheid bij burgers leidt tot een verminderd gevoel van grip op hun omgeving. Door deze burgers intensiever te betrekken bij het wetgevingsproces, zouden zij dat gevoel van grip weer kunnen terugkrijgen. Het referendum en het burgerforum verstevigen inderdaad de greep van het volk op het parlement: zij dwingen het parlement om nadrukkelijker rekening te houden met diens wil.

Hierbij past echter één cruciale kanttekening: in de hedendaagse hypercom-

¹⁶⁸ Kummeling 2016, p. 221.

plexe samenleving heeft het parlement het lang niet altijd meer alleen voor het zeggen. Als reactie op de toenemende maatschappelijke complexiteit heeft het parlement zijn zeggenschap over de inhoud van algemeen geldende normen uit handen moeten geven aan meer gespecialiseerde instanties op verschillende niveaus binnen de meerlagige rechtsorde. Het referendum en het burgerforum geven de burger dus weliswaar meer inspraak, maar niet per se op de plaatsen waar in veel gevallen de daadwerkelijke beslissingen worden genomen.

In plaats daarvan zouden de invoering van het referendum en het burgerforum de positie van het parlement in ons staatsbestel zelfs nog verder kunnen uithollen. Deze instrumenten dwingen het parlement immers om, op de terreinen waarover het nog wel zeggenschap heeft, uitvoering te geven aan de wil van de kiezers (wat niet per se hetzelfde is als het algemeen belang), of aan de beslissingen van een willekeurig samengestelde groep burgers, die voor die beslissingen aan niemand verantwoording schuldig is, en waarvan het evenmin zeker is dat deze steun genieten onder de bevolking. Een versterking van het stelsel van parlementaire vertegenwoordiging zou ik de aanvulling van dat stelsel met referenda en burgerfora dus niet willen noemen.

Ten slotte loopt men door een intensiever gebruik van referenda en burgerfora in de fuik van de hypercomplexe samenleving. Deze nieuwe vormen en varianten van burgerparticipatie worden voorgesteld als oplossing voor de toenemende maatschappelijke complexiteit, maar zij maken het wetgevingsproces er geenszins minder complex op.¹⁶⁹ Integendeel, als burgers naast het kiesrecht voor de algemeen vertegenwoordigende organen ook directe politieke inspraak krijgen, zal het voor volksvertegenwoordigers steeds moeilijker worden om bij de zoektocht naar het algemeen belang niet te verdwalen in een oerwoud van particuliere meningen, wensen en eisen.

¹⁶⁹ Verhey 2021, § 30.4.

Bibliografie

AARvS 2020

Ministeriële verantwoordelijkheid: een ongevraagd advies van de Afdeling advisering, Den Haag: Raad van State, 15 juni 2020.

Aerts 2005

R. Aerts, 'Over een mislukte staat, zonder nostalgie. Het Verenigd Koninkrijk van Willem I en de scheiding van 1830', *Ons Erfdeel* 2005, afl. 48/1, p. 5-20.

Aerts 2016

R. Aerts, 'Het ingesleten pad. Over de betekenis van de Grondwet van 1815' in A. Alen e.a., *De Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van 1815*, Den Haag: Boom juridisch/Die Keure 2016, p. 45-56.

Asscher 2002

L. Asscher, *Communicatiegrondrechten: een onderzoek naar de constitutionele bescherming van het recht op vrijheid van meningsuiting en het communicatiegeheim in de informatiesamenleving*, diss. Amsterdam UvA, Amsterdam: Cramwinckel 2002.

Bentley & Toth 2020

J. Bentley & M. Toth, *Exploring Wicked Problems*, Bloomington, in: Archway Publishing 2020.

Bleijenberg e.a. 2019

Ch. Bleijenberg, N. Aarts & R.J. Renes, 'Meepraten schept de verwachting serieus genomen te worden', *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, afl. 47/3, 2019, p. 176-195.

Bloks 2018

S. Bloks, 'Wet raadgevend referendum afschaffen of verbeteren?', *NJB* 2018, afl. 2, p. 85-91.

Boele van Hensbroek e.a. 2017

P. Boele van Hensbroek e.a., 'Goede raad is duur: Aan welke voorwaarden zou een raadgevend referendum moeten voldoen?', *RM Themis* afl. 4/2017, 154-161.

Bohman 1995

J. Bohman, 'Modernization and Impediments to Democracy: The Problems of Hyper-rationality and Hypercomplexity', *Theoria: A Journal of Social and Political Theory*, afl. 86, October 1995, p. 1-20.

Boogaard & Cohen 2016

G. Boogaard & J. Cohen, 'Citizen at the gates? Over de inpassing van de identiteitsdemocratie in het institutioneel publiekrecht', *NJB* afl. 2016/30, p. 1408-1414.

Boogaard e.a. 2016

G. Boogaard e.a., *G1000. Ervaringen met burgertoppen*, Den Haag: Boom Bestuurskunde 2016.

Boogaard 2017

G. Boogaard, 'Levende stemkastjes en het verbod van last - Over artikel 67 Grondwet en de plannen van GeenPeil', *NJB* 2017/264, afl. 5, p. 319-322.

Boogaard 2018

G. Boogaard, 'De Grondwet waarborgt de 'gemengde democratie'. Over de zoektocht naar de gecodificeerde democratie', *RM Themis* afl. 2018/6, p. 240-250.

Bovens 2002

M. Bovens, 'De permanente verplaatsing van de politiek', *S&D* afl. 12 2002, p. 14-20.

Bovens 2005

M. Bovens, 'De verspreiding van de democratie', *BenM* afl. 32/3 2005, p. 119127.

Broeksteeg e.a. 2008

J.L.W. Broeksteeg e.a., 'Democratie: inleiding en aanleiding' in C.W. Noor-lander e.a. (red.), *Het volk regeert: Beschouwingen over de (Nederlandse) democratie in de 21^e eeuw*, Nijmegen: WLP 2008, p. 1-11.

Burgerforum Kiesstelsel 2006

Burgerforum Kiesstelsel, *Met één stem meer keus*, Den Haag: 2006.

Burke 1774

E. Burke, 'Speech to the Electors of Bristol (1774)', E. Burke, *Select Works*, vol. IV: *Miscellaneous Writings*, Indianapolis, 1999), p. 3-13.

Castells 2004

M. Castells (red.), *The Network Society: A cross-cultural perspective*, Cheltenham UK: Edward Elgar 2004

Commissie-Brenninkmeijer 2021

Betrokken bij klimaat: Burgerfora aanbevolen (Eindrapportage adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid), maart 2021.

De Jong & Kummeling 2018

R. de Jong & H.R.B.M. Kummeling, 'Lottocratie. Representatie tussen loten en kiezen', *Civis Mundi Digitaal* afl. 2018/54.

De Swaan 1989

A. de Swaan, *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Amsterdam: Bert Bakker 1989.

Dölle 2008

A.H.M. Dölle, 'Directe democratie: doctrine, droom en dreiging' in C.W. Noorlander e.a. (red.), *Het volk regeert: Beschouwingen over de (Nederlandse) democratie in de 21^e eeuw*, Nijmegen: WLP 2008, p. 265-285.

Engelen & Sie Dhian Ho 2004

E.R. Engelen & M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat* (Verkenningen van de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid), Amsterdam: Amsterdam University Press 2004.

Goossens e.a. 2021

J. Goossens, E. Hirsch Ballin & E. van Vugt, 'Algoritmische beslisregels vanuit constitutioneel oogpunt Tweedeling tussen algemene regels en concrete toepassing onder druk', *12/1 TvCR* 2021, p. 4-19.

Hendriks 2021

F. Hendriks, 'Het correctief referendum en de opgeschroefde uitkomstdrempel: vragen om problemen', *Beleid en Maatschappij* 2021, afl. 48/2, p. 216-223.

Hirsch Ballin 2019

E. Hirsch Ballin, 'De rol van de wetgever: vijftig jaar verder' in Nederlandse vereniging voor wetgeving, *De wetsfiguur*, Tilburg: WLP 2019, p. 13-43.

Jacobs 2021

K. Jacobs, 'Hoe waarborg je representativiteit en inclusiviteit bij het inrichten van een burgerforum?' in *Nationale Burgerfora: Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap*, Den Haag: Ministerie van BZK, februari 2021, p. 24-31.

Kamps & Woude 2012

M. Kamps & W. Van der Woude, 'Kiesstelsels en coalitievorming', *Ars Aequi* april 2012, p. 914-918.

Koekkoek e.a. 2000

A. Koekkoek e.a., *Bescherming van grondrechten in het digitale tijdperk: een rechtsvergelijkend onderzoek naar informatie- en communicatievrijheid en privacy in Zweden, Duitsland, Frankrijk, België, de Verenigde Staten en Canada*, Eindrapport van de commissie grondrechten in het digitale tijdperk, 24 mei 2000.

Koopmans 1970

T. Koopmans, 'De rol van de wetgever', in H.C.F. Schoordijk, W.C.L. van der Grinten, C.H.F. Polak & G.E. Langemeijer (red.), *Honderd jaar rechtsleven: de Nederlandse Juristen-Vereeniging 1870-1970*, Zwolle: Tjeenk Willink 1970, p. 221-235.

Korsten 2019

A. Korsten, 'Omgaan met 'wicked problems'', *Beleidsonderzoek Online*, maart 2019.

Kortmann 2007

C.A.J.M. Kortmann, 'Weer een referendum?', *RM Themis* 2007, afl. 2, p. 6165.

Kummeling 2016

H.R.B.M. Kummeling, 'Het ongemak van de representatieve democratie met de burger', *TvCR* juli 2016, p. 221-241.

Leyenaar 2009

M. Leyenaar, *De burger aan zet. Theorie en praktijk*, Ministerie van BZK 2009.

Lijphart 1968

A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Haarlem: Becht 1990.

Mak 2008

E. Mak, *De rechtspraak in balans: Een onderzoek naar de rol van klassiek-rechts- statelijke beginselen en 'new public management'* (diss. Rotterdam), Nijmegen: WLP 2008.

Manin 1997

B. Manin, *The principles of representative government*, Cambridge: CUP 1997.

Moerel e.a. 2019

E.M.L. Moerel, C.V. Yakovleva, W.W. Geursen en A.M. Arnbak, *Onderneming, digitalisering en data: Over corporate governance en handhaving in het digitale tijdperk*, Vereniging 'Handelsrecht' Preadviezen 2019, Zutphen: Uitgeverij Paris 2019.

Passchier & Voermans 2021

R. Passchier & W. Voermans, 'The Administrative State en de noodzaak van constitutioneel onderhoud', in L.W. Verboeket e.a. (red.), *Bestuursrecht in het echt: vriendenbundel voor Prof. mr. drs. Willemien den Ouden*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 383-400.

Pitkin 1966

H.F. Pitkin, *The concept of representation*, Berkeley: University of California Press 1966.

Prins 2010

C. Prins (red.), *16 miljoen BN'ers? Bescherming van persoonsgegevens in het digitale tijdperk*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 2010.

Qvortrup 2003

L. Qvortrup, *The Hypercomplex Society*, New York: Peter Lang Publishing Inc 2003.

Rijkema 2019

B. Rijkema, 'De waarde van het parlement: Van der Pot bij de VWR, Schmitt en het parlement als architectonisch-orderingsprincipe', *Netherlands Journal of Legal Philosophy* afl. 2019/2, p. 222-243.

Rittel & Webber 1973

H.W.J. Rittel & M.M. Webber, 'Dilemmas in a General Theory of Planning' *Policy Sciences* afl. 4/1973, p. 155-169.

Rob 2018

Raad voor het openbaar bestuur, *Over referenda en andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau*, juli 2018.

Schutgens & Sillen 2017

R.J.B. Schutgens & J.J. Sillen, 'De grondwettigheid van wetgevingsreferenda', *RM Themis* 2017, afl. 4, p. 190-198.

SCP 2012

Sociaal en Cultureel Planbureau, 'Een beroep op de burger: Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?', Sociaal en Cultureel Rapport 2012, https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/53826/een_beroep_op_de_burger.pdf

Sellinger 2019

W. Sellinger, *Parliamentarism: From Burke to Weber*, Cambridge: CUP 2019.

Staatscommissie-Biesheuvel 1985

Staatscommissie van Advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming, *Relatie kiezersbeleidsvorming: referendum en volksinitiatief*-fStaatsuitgeverij, Den Haag: 1985).

Staatscommissie-Ruijs de Beerenbrouck 1920

Verslag van de staatscommissie ingesteld bij Koninklijk besluit van 20 december 1918, no. 78, aan welke is opgedragen de voorbereiding van eene herziening van de grondwet, 's-Gravenhage: Algemeene Landsdrukkerij 1920.

Staatscommissie-Cals/Donner 1968

Eerste rapport van de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 26 augustus 1967, nr. 1, Den Haag: Staatsuitgeverij 1968.

Staatscommissie-Cals/Donner 1969

Tweede rapport van de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet, ingesteld by Koninklyk Besluit van 26 augustus 1967, nr. 1, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken 1969.

Staatscommissie-Cals/Donner 1971

Eindrapport van de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 26 augustus 1967, nr 1, Den Haag: Staatsuitgeverij 1971.

Staatscommissie-Remkes 2018

Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken: democratie en rechtsstaat in balans* (Eindrapport), Amsterdam: Boom 2018.

Tanja 2010

E. Tanja, *Goede politiek: De parlementaire cultuur van de Tweede Kamer, 1866-1940* (diss. Nijmegen), Amsterdam: Boom 2010.

Thorbecke 1841

J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet*, Eerste deel, Amsterdam: Johannes Müller 1841.

Turpijn 2009

J. Turpijn, *Mannen van gezag: De uitvinding van de Tweede Kamer 1848-1888* (diss. Groningen), Amsterdam: Wereldbibliotheek 2009.

Uzman 2018

J. Uzman, 'Democratie van de rede? Burgerparticipatie en de Nederlandse constitutie' in *Preadviezen Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht*, afl. 1/2018, p. 53-100.

Van der Burg & Van der Meer 2017

W. van der Brug & T.W.G. van der Meer, 'Referenda in de praktijk', *RM Themis* 2017, afl. 4, p. 148-153.

Van der Woude 2008

W. van der Woude, 'Democratie, advies en inspraak', in C.W. Noorlander e.a. (red.), 'Democratie: inleiding en aanleiding' in *Het volk regeert: Beschouwingen over de (Nederlandse) democratie in de 21^e eeuw*, Nijmegen: WLP 2008, p. 353-365.

Van Es e.a. 2021

C. van Es, K. Hagen & I. Bakker, 'Een stem voor burgers in de strijd tegen klimaatverandering: een verkenning van de mogelijkheden voor wettelijke inkadering van een nationaal burgerberaad over het klimaat', *NJB* afl. 2021/27, p. 2216-2223.

Van Reybrouck 2013

D. van Reybrouck, *Tegen verkiezingen*, Amsterdam: De Bezige Bij 2013.

Van Sas 2005

N.C.F. van Sas, *De metamorfose van Nederland: van oude orde naar moderniteit, 1750-1900*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2005.

Van Vugt 2018

E.Y. van Vugt, 'Intrekking van de Wet raadgevend referendum: Over de nasleep van het Oekraïnerferendum', *NJB* 2018, afl. 93/2, p. 78-84.

Van Vugt 2019

E.Y. van Vugt, 'Versterking van de democratie: Parlementaire vertegenwoordiging volgens de Staatscommissie', 10/2 *TvCR* 2019, p. 116-132.

Van Vugt 2021

E.Y. van Vugt, *De Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk. Een onderzoek naar de veranderingen in de betekenis van artikel 50 Grondwet tussen 1814 en 1983*, Den Haag: Boom juridisch 2021.

Van Zanten 2004

J. van Zanten, *Schielijk, Winzucht, Zwaarhoofd en Bedaard: politieke discussie en oppositievorming 1813-1840* (diss. Leiden), Amsterdam: Wereldbibliotheek 2004.

Verbij 2005

A. Verbij, *Tien rode jaren: links radicalisme in Nederland 1970-1980*, Amsterdam: Ambo 2005.

Verhey 2021

L.F.M. Verhey, 'Burgerparticipatie: bindmiddel of splijtzwam' in L.W. Verboeket e.a. (red.), *Bestuursrecht in het echt: vriendenbundel voor Prof. mr. drs. Willemien den Ouden*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 495-510.

Westerman 2018

P. Westerman, *Outsourcing the Law: A Philosophical Perspective on Regulation*, Cheltenham UK: Edward Elgar 2018.

Witte 2010

E. Witte, 'Natievorming onder Willem I: Een blik op de historiografie', *WT Tijdschrift over de geschiedenis van de Vlaamse beweging*, afl. 69/2, 2010, p. 147-171.