

HET GEMEENTELIJKE REFERENDUM IN DE PRAKTIJK

Spanningen van directe democratie in een representatief stelsel

J. WESTERWEEL EN F.J.H. VAN TIENEN*

1. Inleiding¹

Het referenduminstrument krijgt een steeds grotere rol in het Nederlandse politieke bestel.² Voorstanders zien het als dé manier om meer directe invloed op het besluitvormingsproces uit te oefenen en de politieke betrokkenheid van burgers te vergroten. Tegenstanders wijzen erop dat (bindende) referenda moeilijk verenigbaar zijn met ons representatieve stelsel en dat complexe politieke afwegingen door het houden van referenda worden gereduceerd tot simpele ja/nee-vragen.

Voor- en tegenstanders hebben met slechts twee daadwerkelijk gehouden landelijke referenda niet veel vergelijkingsmateriaal.³ Op lokaal niveau wordt daarentegen al veelvuldig gebruikgemaakt van referenda. In een periode van ruim honderd jaar zijn al meer dan 190 gemeentelijke referenda georganiseerd, waarbij vooral sinds de jaren negentig een toename in het gebruik van het instrument is te zien.⁴ Door het ontbreken van een uniforme landelijke regeling voor lokale referenda, bestaan er naast de overeenkomsten tussen de georganiseerde referenda en de verordeningen waarop zij gebaseerd zijn ook veel verschillen. De onderste verdieping van het Huis van Thorbecke laat – in de woorden van Alfons Dölle – op dit punt een levendige praktijk zien.⁵

Deze bestendige, gevarieerde gemeentelijke praktijk zou naar onze mening veel meer betrokken kunnen worden in de discussie over de wenselijkheid en werking van referenda in het Nederlandse staatsbestel. Aangezien de geïnstitutionaliseerde democratie en politieke cultuur op lokaal en nationaal niveau veel en belangrijke overeenkomsten vertonen, zijn de staatsrechtelijke spanningen en de meer praktische problemen die op lokaal niveau met betrekking tot referenda naar voren komen ook relevant voor het landelijke niveau. Om de spanningen en problemen die referenda kunnen meebrengen in een representatieve democratie te

* Mr. drs. J. (Joost) Westerweel is Thorbecke-AIO aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden. Zijn promotieonderzoek richt zich op democratische innovatie op lokaal niveau. Mr. drs. F.J.H. (Frank) van Tienen is advocaat bij Pels Rijcken & Droogleeve Fortuijn advocaten en notarissen. De auteurs danken Koen van der Krieken voor het ruimhartig delen van zijn informatie over lokale referenda en de verhelderende gesprekken.

¹ Een deel van de bevindingen hebben de auteurs eerder gepresenteerd op de Staatsrechtconferentie 2016.

² Vergelijk de Wet raadgevend referendum (Wrr) en het initiatiefwetsvoorstel om de Grondwet te wijzigen en bindende, raadgevende referenda mogelijk te maken. Zie Westerweel & Van Tienen 2017 voor kritiek op de motivering van dit voorstel.

³ Het referendum over de Europese Grondwet (Stb. 2005/44) en het referendum over de associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne.

⁴ Van der Krieken 2015, p. 4.

⁵ Dölle 2007, p. 57.

achterhalen, hebben wij voor deze bijdrage naast de georganiseerde referenda ook de referendumverordeningen van Nederlandse gemeenten onderzocht.⁶

Het artikel is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 wordt de bevoegdheidsgrondslag van gemeenten voor het houden van referenda besproken en de (zeer) beperkte begrenzing die de grondslag met zich meebrengt. In paragraaf 3 staan wij stil bij de uitgangspunten die de Grondwet en Gemeentewet geven voor de gemeentelijke, representatieve democratie. Mede op basis van dat kader hebben we naar de inpasbaarheid van gemeentelijke referenda in ons rechtsstatelijk en democratisch stelsel gekeken. De zes spanningen die we in de gemeentelijke referendumpraktijk hebben gesignaleerd komen achtereenvolgens in paragraaf 4 aan bod: op het gebied van zinvolle en inhoudelijke deliberatie (4.1.), minderhedenbescherming (4.2), belangengroeperingen (4.3), zelfbinding (4.4), de inperking van de eigen beoordelingsvrijheid van de raad (4.5) en bovenlokale bevoegdheden en belangen (4.6). In paragraaf 5 komen we tot de conclusie dat tegen bepaalde inrichtingen van lokale referenda niet alleen praktische, maar ook staatsrechtelijke bezwaren bestaan, en dat dit relevant is voor de discussie over het referendum op landelijk niveau.

Opgemerkt moet nog worden dat de terminologie om kenmerken van referenda aan te duiden, in de literatuur niet altijd op gelijke wijze wordt toegepast. In dit artikel hanteren we de volgende termen: bij *raadplegende* referenda gaat het initiatief uit van het bestuur, bij een *raadgevend* referendum van de burger(s). Bij een *bindend* referenda heeft de uitkomst een direct rechtsgevolg. Bij een *niet-bindend* referendum treedt er geen rechtsgevolg op. De uitkomst kan juridisch gezien slechts gelden als een zwaarwegend advies en het vertegenwoordigend orgaan is niet gehouden dit advies op te volgen. Het onderscheid tussen correctieve en niet-correctieve referenda ziet op het moment waarop het referendum in de besluitvormingsprocedure wordt gehouden. Bij een *correctief* referendum is het hele besluitvormingstraject al doorlopen en wordt het besluit ter controle aan de bevolking voorgelegd. Een *niet-correctief* referendum vindt plaats nog voordat de besluitvorming is afgerond. De uitkomst van het referendum kan dan nog in het besluitvormingsproces worden meegenomen.

2. Bevoegdheid tot organiseren

De bevoegdheid om lokale referenda te organiseren, ligt in de ruimte die artikel 124 lid 1 van de Grondwet aan de besturen van de gemeente laat om zelfstandig de eigen huishouding te regelen en te besturen. Op grond van artikel 147 en artikel 149 Gemeentewet, die aansluiten bij artikel 108

arti- kelen

⁶ Voor dit onderzoek heeft Joost Westerweel op basis van eigen onderzoek een database opgesteld met gegevens over de geldende referendumverordeningen in Nederland. Complementair is gebruik gemaakt van data van Koen van der Krieken en de database van de referendumorganisatie meerdemocratie.nl.

Gemeentewet en artikel 124 lid 1 en artikel 127 van de Grondwet, heeft de raad de autonome verordenende bevoegdheid om een referendumverordening vast te stellen.⁸ Reeds sinds het eerste gemeentelijke referendum in Nederland vormt de gemeentelijke autonomie de grondslag voor het organiseren van gemeentelijke referenda.⁹

De gemeentelijke autonomie wordt slechts beperkt door hogere regelingen. Ook de referendumverordening mag daarmee niet in strijd zijn (artikel 121 en artikel 122 Gemeentewet). In het geval van gemeentelijke referenda is er op dit moment geen landelijke (of provinciale) regeling van kracht die het onderwerp uitputtend regelt. Referendumverordeningen worden daarom tot de huishouding van de gemeente gerekend. Er is slechts eenmaal een wet van kracht geweest met daarin voorschriften voor referenda op gemeentelijk niveau. De gevolgen van die Tijdelijke referendum wet (Trw) waren echter beperkt. Er zijn slechts vier referenda op grond van de wet gehouden en de wet zelf is maar drie jaar van kracht geweest.¹⁰ Met het vervallen van de Trw ontbreekt vanaf 2005 wederom een wettelijke regeling op het gebied van gemeentelijke referenda. In de Kabinetsnotitie die volgt, wordt de lokale autonomie als grondslag voor het organiseren van gemeentelijke referenda herbevestigd. Voor zover deze regels binnen de (grond)wettelijke kaders vallen, ziet het kabinet geen reden om afbreuk te doen aan de gemeentelijke autonomie.¹¹

Dit betekent dat een lokaal referendum in beginsel over ieder onderwerp mag gaan dat tot de huishouding van de gemeente behoort. Bij beslissingen die op grond van medebewind, artikel 124 lid 2 Grondwet jo. artikel 108 lid 2 Gemeentewet, worden genomen, ligt dit mogelijk wat moeilijker. De bevoegdheid ligt hier immers niet alleen bij de gemeenteraad. Zou een referendumuitslag ertoe leiden dat een gemeente niet meer aan een medebewindsverplichting kan voldoen, dan blijft de weg vrij voor een andere overheid om in te grijpen via toezicht. De aantasting van de uitkomst van het referendum is bij toepassing van toezicht niet groter dan wanneer de gemeenteraad uit eigen beweging ervoor zou hebben gekozen deze naast zich neer te leggen.¹² Ook besluiten genomen in medebewind zouden dus referendabel kunnen zijn.¹³ Gelet op het vervaagde onderscheid met de autonome taakuitoefening en de grote vrijheid die gemeenten hebben bij het uitvoeren van de medebewindstaken, zou het ook onwenselijk zijn op voorhand een onderscheid in de referendabiliteit aan te brengen.

Op gemeentelijk niveau mogen ten slotte, evenals op nationaal niveau, geen bindende referenda worden georganiseerd. Afhankelijk van het type referendum kan een aantal zaken daaraan in de weg staan. In het geval van niet-correctieve referenda vormt allereerst het lastverbod uit artikel 129 lid 6 Grondwet en artikel 27 Gemeentewet een obstakel. Dit is voor

8 ABRvS 23 april 2014, *Referendumverordening Bloemendaal*, Gst. 2014, 79 m.nt. L. Hoeghe.

9 In 1906 werd aan de bevolking van de Gemeente Hillegom – althans, dat wil zeggen aan alle mannelijke ingezetenen boven de 21 jaar – de vraag voorgelegd of zij de voorkeur gaven aan de jaarlijkse kermis of aan een volksfeest met subsidie van de Gemeente. Ondanks de voorkeur van 57% voor het volksfeest (en 36% voor de kermis), besloot de Gemeente de kermis te houden en daar een volksfeest met subsidie aan toe te voegen (Van der Krieken 2015, p. 29). Zo legt het allereerste Nederlandse referendum de problemen met het interpreteren van een referendumuitslag al bloot.

10 De Trw heeft als eerste landelijke regeling over gemeentelijk referenda voor veel gemeenten wel als voorbeeld gediend en op die manier een voetafdruk achtergelaten in het Nederlandse referendumlandschap. Zie Dölle 2007.

11 *Kamerstukken II 2005/06, 30 184 nr. 2, p. 16.*

12 De verantwoordelijke partij is natuurlijk wel een andere.

13 Elzinga 1996b, p. 27.

de praktijk een uiterst relevant punt omdat de overgrote meerderheid van lokale referenda niet-correctief van aard zijn. In de overgrote meerderheid van gemeenten met een referendumverordening zijn daarnaast slechts niet-correctieve referenda mogelijk.¹⁴ Positief geformuleerd betekent het lastverbod dat volksvertegenwoordigers een vrij mandaat hebben voor wat betreft hun stemgedrag. Ze behoren naar eigen inzicht te stemmen en rekening te houden met het algemeen belang.¹⁵ Negatief geformuleerd stelt het lastverbod dat volksvertegenwoordigers geen enkel bindend mandaat mogen aannemen. Ze moeten volledig zelfstandig en onafhankelijk zijn.¹⁶ Voor niet-correctieve referenda heeft dit tot gevolg dat zij niet bindend kunnen zijn. Wanneer volksvertegenwoordigers immers nog over een voorstel moeten stemmen, mogen zij geen enkele last aannemen, zelfs niet als die last een referendumuitslag is. Voor het bindend karakter van correctieve referenda werpt het lastverbod alleen onder omstandigheden barrières op. De Wet raadgevend referendum legt bijvoorbeeld de verplichting op om zo spoedig mogelijk na het bekend worden van de uitslag van een referendum een wetsvoorstel in te dienen strekkende tot terugtrekking van het wetsvoorstel of tot regeling van de inwerkingtreding daarvan (artikel 11 Wrr). Wanneer Tweede Kamerleden verplicht zouden zijn bij de behandeling van het nieuwe wetsvoorstel te stemmen volgens de uitslag, dan zou dat strijd opleveren met het lastverbod uit artikel 67 lid 3 Grondwet. In het geval van het initiatiefwetsvoorstel om de Grondwet te wijzigen en bindende (correctieve) referenda mogelijk te maken, levert het lastverbod dan weer geen problemen op omdat volksvertegenwoordigers na behandeling in de Staten-Generaal geen rol meer vervullen in het proces. Volgens artikel 89d vervalt het aan een referendum onderhevige wetsvoorstel namelijk van rechtswege (lid 1) of wordt het terstond bekrachtigd (lid 2).

Daarnaast zijn correctieve noch niet-correctieve bindende referenda over het vaststellen van gemeentelijke verordeningen mogelijk. Op nationaal niveau staat artikel 81 Grondwet aan bindende referenda over wetgeving in de weg omdat de wetgever daarin limitatief is omschreven als de Staten-Generaal en de regering.¹⁷ Op het gemeentelijke niveau vormt het hoofdschap van de raad, vastgelegd in artikel 125 lid 1 Grondwet, eenzelfde obstakel voor de invoering van bindende referenda over verordeningen. Op basis daarvan en van artikel 127 Grondwet berust het regelgevende primaat namelijk bij de raad. Opmerking verdient dat de wetgever bij uitzondering op grond van artikel 127 Grondwet bij de wet verordenende bevoegdheid kan toekennen aan het college of de burgemeester of de raad in staat stellen het aan deze of andere organen te delegeren. Artikel 147 en artikel 156 Gemeentewet zijn uitwerkingen van deze bepaling. Als artikel 127 Grondwet zeer formalistisch wordt geïnterpreteerd, dan zou de

14 In 79 van de 108 referendumverordeningen. Database Joost Westerweel.

15 Deze positieve formulering vloeit voort uit de ratio van het lastverbod, dat bedoeld is om vertegenwoordigers in staat te stellen het algemeen belang te behartigen. Kleijckers 1993, p. 15-17; Leenknecht 2015.

16 *Kamerstukken II 1976/77, 13 990, nr. 6, p. 23-24; Kamerstukken II 2005/06, 30 184, nr. 2, p. 5-6.*

17 Vandaar dat het initiatiefwetsvoorstel tot invoering van het bindend (correctief) referendum dit artikel beoogt te wijzigen.

wetgever de mogelijkheid hebben om deze bepalingen in de Gemeentewet te wijzigen om daarin een nieuw orgaan te creëren, bestaande uit alle kiesgerechtigden van een gemeente, waaraan de raad dan vervolgens krachtens de wet verordenende bevoegdheid kan delegeren. Nog los van de onwenselijkheid van deze formalistische interpretatie en de vraag of het orgaan-begrip hiermee niet te ver wordt opgerekt, kan er om twee redenen nog steeds geen sprake zijn van bindende referenda over verordeningen. Ten eerste staat het regelgevende primaat van de raad daar nog steeds aan in de weg. Ten tweede is er geen sprake meer van een referendum als er een nieuw orgaan wordt gecreëerd met verordenende bevoegdheid. Er wordt dan namelijk geen vraagstuk direct voorgelegd aan de kiesgerechtigde burgers, maar aan het orgaan dat de bevoegdheid gedelegeerd heeft gekregen om een beslissing te nemen. Overigens zou de bevolking door het creëren van een nieuw orgaan op een geheel andere juridische wijze direct bij beslissingen betrokken worden dan in het initiatiefwetsvoorstel tot invoering van het bindend referendum op nationaal niveau. Daar spelen namelijk zowel de Staten-Generaal als de bevolking een rol bij de totstandkoming van een wet, terwijl op deze wijze de raad zijn bevoegdheid zou delegeren aan de kiesgerechtigde bevolking en zelf geen rol meer zou vervullen.¹⁸

In de praktijk staan verordeningen overigens bijna nooit centraal in lokale referenda. Het gaat in de meerderheid van de gevallen over herindelingskwesties, waarover de Staten-Generaal bevoegd zijn, of over beslissingen van het bestuur zoals de plaatsing van een asielzoekerscentrum.¹⁹ Omdat in de nationale discussie het wetgevingsreferendum centraal staat, spitst het debat zich daar juist toe op artikel 81 Grondwet.

Een laatste obstakel bestaat ten slotte voor zowel correctieve als niet-correctieve referenda voor zover het de bedoeling is (concept)besluiten anders dan verordeningen te onderwerpen aan een bindend oordeel van de bevolking. Op basis van het gesloten stelsel van bevoegdheidsverdeling van de Gemeentewet is dit niet mogelijk. Daarmee zou namelijk de materiële beslissingsmacht van het bevoegde orgaan verschuiven naar burgers, en dat is in een gesloten stelsel niet mogelijk.²⁰ Dus ook op gemeentelijk niveau geldt dat voor de invoering van een bindend referendum een Grondwetswijziging noodzakelijk zal zijn.

3. Uitgangspunten van het (grond)wettelijk kader

Uit het voorgaande kunnen we concluderen dat gemeenten, positiefrechtelijk gezien, nauwelijks met wettelijke beperkingen rekening hoeven te houden bij het opstellen van referendumverordeningen. Tegelijkertijd

¹⁸ Zie ook paragraaf 2 van Elzinga 1996a.

¹⁹ Database Joost Westerweel.

²⁰ ABRvS 23 april 2014,

Referendumverordening

Bloemendaal, Gst. 2014, 79 m.nt.

L. Hoegge.

kunnen ook niet-bindende referenda, zoals ook de Raad van State onlangs weer heeft benadrukt,²¹ op bepaalde punten spanning opleveren met de democratie zoals die in het wettelijk kader is vormgegeven. Voor het lokale niveau is het type democratie geïnstitutionaliseerd in bepalingen in de Grondwet en Gemeentewet die een aantal waarden beogen te behartigen. Belangrijke besluitvorming moet bijvoorbeeld plaatsvinden in de democratisch gelegitimeerde gemeenteraad, om zo invloed, deliberatie en transparantie te stimuleren. Het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, vastgelegd in artikel 129 lid 2 Grondwet, is bedoeld om het ook voor minderheden mogelijk te maken in de raad vertegenwoordigd te zijn. Artikel 7 Gemeentewet, waarin is bepaald dat de raad de gehele bevolking van de gemeente vertegenwoordigt, legt raadsleden de plicht op om het algemeen belang te behartigen. Uit het lastverbod van artikel 129 lid 6 Grondwet vloeit dezelfde verplichting voort. Deze en andere artikelen komen overeen met artikelen die de landelijke democratie beogen te normeren. Logisch, want de (grond)wetgever heeft niet beoogd een geheel andere democratie in te stellen voor het lokale niveau. Sterker nog, met de dualisering uit 2002 zijn de twee juist meer overeenkomsten gaan vertonen. De onderstaande analyse over hoe referenda zich tot de uitgangspunten van het wettelijk kader verhouden is daarmee evenzeer relevant voor de landelijke discussie over referenda.

Referenda zijn niet per definitie onverenigbaar met deze uitgangspunten en het beoogde type democratie. De bestuurskundige Frank Hendriks vergelijkt referenda in die zin met een mes: het is bij uitstek geschikt voor een bepaald gebruik, namelijk snijden, maar je kunt er ook andere dingen mee doen, zoals smeren of prikken.²² Duidelijk is dat het Nederlandse wettelijke kader niet is gecreëerd met referenda in het achterhoofd, maar dat het tegelijkertijd wel ruimte daaraan biedt. De vraag is dan hoe een van nature direct democratisch instrument gereguleerd moet worden om het zo goed mogelijk in te passen in het wettelijk kader.²³ Daarbij moeten wij opmerken dat het gebruik van een referendum wel grenzen kent. Net zoals je met een vork niet of nauwelijks soep kunt eten, zal je met een referendum wellicht niet alle waarden kunnen behartigen die het wettelijk kader centraal stelt.

Bij de bestudering van de gemeentelijke referendumpraktijk zijn wij op zes gebieden gestuit waar de praktijk van referenda spanning oplevert met de uitgangspunten van het wettelijk kader. In het onderstaande zullen wij deze spanningen toelichten aan de hand van praktijkvoorbeelden en analyseren of en, zo ja, hoe gemeentelijke verordeningen deze spanningen proberen te ondervangen.

21 *Kamerstukken II 2015/16*, 34423, nr. 4; als ook het jaarverslag van de Raad van State over 2016, p. 21.

22 Hendriks 2006, p. 107.

23 Net zoals dat nu de geïnstitutionaliseerde democratie op een bepaalde manier gereguleerd is, Budge 2006; Hendriks 2006; Tierney 2012.

4. De praktijk

4.1 Zinnvolle en inhoudelijke deliberatie

Wij willen hier voorop stellen dat een overheid alleen natuurlijk nooit kan garanderen dat er een zinvol publiek debat ontstaat over kwesties die aan referenda worden onderworpen, net zomin als zij dat bij verkiezingen voor vertegenwoordigende organen kan. Daarvoor is de rol van maatschappelijke organisaties, waar wij ook politieke partijen onder rekenen, en betrokken individuen van te groot belang. Maar een overheid kan wel het ontstaan van zo'n debat faciliteren en stimuleren. Daarbij is van cruciaal belang dat de bevolking voorgelicht wordt over het onderwerp van het referendum en over de voor- en nadelen van de verschillende keuzemogelijkheden. Een aantal aspecten verdient met betrekking tot deze voorlichting in het bijzonder de aandacht.

4.1.1 De datum

Een eerste punt van aandacht is de datum waarop het referendum gehouden wordt. Gemeentelijke verordeningen bevatten lang niet altijd een bepaling hierover. Sommige verordeningen kennen alleen een algemene bepaling waarin is vastgelegd dat de raad (of het college), met het besluit een referendum te houden, of zo spoedig mogelijk daarna, de dag vaststelt waarop het referendum gehouden wordt.²⁴ Belangrijk is echter dat de datum niet te ver in de toekomst moet liggen omdat de kwestie dan achterhaald kan zijn. Daar komt bij dat het raadsbesluit waarover een referendum gehouden wordt niet in werking treedt nadat het is vastgesteld door de gemeenteraad, en stemmingen over concepraadsbesluiten worden aangehouden tot na het referendum. Deze besluiten kunnen niet eeuwig op de plank blijven liggen, reden te meer om het referendum niet te ver in de toekomst te houden. Veel verordeningen kennen een bepaling waarin aan de raad de opdracht wordt gegeven de datum vast te stellen binnen een bepaalde termijn. Vaak wordt daarbij gekozen voor een termijn van vier maanden vanaf het moment dat besloten is een referendum te houden²⁵, maar er kan ook voor een ruimere termijn gekozen worden.²⁶ De termijn moet in ieder geval voldoende tijd geven aan voor- en tegenstanders om campagne te voeren. Het referendum moet dus niet te dicht gehouden worden op het besluit om een referendum te organiseren. Dat het ontbreken van een dergelijke voorwaarde in verordeningen tot problemen kan leiden, blijkt uit voorbeelden uit de gemeente Duiven en de gemeente Haren. In Duiven werd op 23 april 2008 een referendum gehouden over de stedenbouwkundige ontwikkeling van het Vitaal Centrum Duiven. Het referendum werd gehouden tien weken nadat het besluit om een referendum te organiseren was genomen. Wat in dit geval extra

²⁴ Bijv. art. 7 referendumverordening gemeente Strijen; art. 7 referendumverordening gemeente Wageningen; art. 5 referendumverordening gemeente Deventer.

²⁵ Bijv. art. 10, lid 1 referendumverordening gemeente Utrecht; art. 13, lid 1 referendumverordening gemeente Delft (met uitzondering in lid 2); art. 9, lid 1 referendumverordening gemeente Noordwijk.

²⁶ De gemeente Houten kent bijvoorbeeld een termijn van 6 maanden (art. 13, lid 1), en de gemeente Haarlem kent zelfs een termijn van 12 maanden (art. 15, lid 2).

problematisch was, is dat de vraagstelling pas vijf weken voor de referendumdatum werd vastgesteld. Uit de evaluatie komt duidelijk naar voren dat dit burgers en maatschappelijke organisaties erg weinig tijd liet om een campagne te organiseren.²⁷ Daarnaast leidde het ook tot druk op de ambtelijke organisatie, waardoor bijvoorbeeld de vraagstelling niet op de oproepkaart kon worden weergegeven zoals vereist was volgens de verordening.²⁸ In Haren speelden soortgelijke problemen. Daar werd op 19 maart 2014 een referendum gehouden over een conceptbesluit van de raad over herindeling met de gemeenten Ten Boer en Groningen. Pas op 26 januari werd met de inhoudelijke voorbereiding gestart, en ook hier blijkt uit de evaluatie dat tijdgebrek een serieus probleem was. Zalen voor voorlichtingsbijeenkomsten waren bijvoorbeeld niet meer beschikbaar, en de referendumcommissie had welgeteld één dag om het voorlichtingsmateriaal te toetsen voordat het naar de drukker moest.²⁹ Gezien deze voorbeelden is het dus niet alleen belangrijk om de datum van het referendum niet te ver in de toekomst te plaatsen maar om hem ook niet te kort te stellen op het besluit om een referendum te organiseren. Het kan geen kwaad hierover in verordeningen een bepaling op te nemen.

4.1.2 Campagnefinanciering

Een tweede punt van aandacht is het beschikbaar stellen van budget voor het organiseren van campagnes. Campagnes kunnen kostbaar zijn, vooral in grotere gemeenten waar in absolute aantallen meer mensen bereikt moeten worden om opkomstdrempels te halen. Vrijwel alle onderzochte verordeningen hebben daarom een bepaling over door de raad beschikbaar te stellen budget aan voor- en tegenstanders. Daarnaast kennen veel gemeenten een bepaling waarin geregeld is dat er een subsidieplafond wordt vastgesteld en een verdeelsleutel om het beschikbare budget over maatschappelijke organisaties te verdelen.³⁰ Deze maatregelen moeten ervoor zorgen dat zinvolle en inhoudelijke deliberatie ook bij een referendum plaats kan vinden. Voor het vormen van een onderbouwde mening is het immers van groot belang dat burgers op de hoogte zijn van de verschillende standpunten en de achterliggende argumenten.

Het creëren van een *level playing field* is echter niet altijd even eenvoudig. Situaties zijn denkbaar waarbij de ene partij over meer geld beschikt dan de andere, waardoor hij vaker zijn boodschap naar voren kan brengen.³¹ Daarnaast kan het voordeel van de ene partij ook voortvloeien uit contacten met de media. Dat laatste deed zich voor in Zwolle waar op 2 maart 2005 een referendum werd gehouden over de wijziging van de verordening op de speelautomaathallen. Deze verordening moest worden gewijzigd om de plannen voor een nieuw stadion voor FC Zwolle mogelijk te maken. In de evaluatie van het referendum komt naar voren dat

27 Rosema en Kock 2009, p. 58.
28 Ibidem.

29 Evaluatie burgerraadpleging herindeling Haren 2014, p. 2-4.

30 Bijv. artikel 7, lid 2 referendumverordening gemeente Bergen op Zoom; artikel 10, lid 2 referendumverordening gemeente Losser; artikel 13, lid 2 referendumverordening gemeente Oisterwijk.

31 Een probleem dat in Californië duidelijk speelt.

tegenstanders van dit besluit goede contacten bleken te hebben bij het regionale dagblad *De Stentor*. De krant besteedde bijzonder veel aandacht aan de kritiek van tegenstanders van het gemeentebestuur, terwijl voorstanders er slechter vanaf kwamen.³²

Gemeentebesturen zouden in dergelijke situaties ervoor kunnen kiezen, bij wijze van ongelijkheidscompensatie, de andere partij te compenseren om een evenwichtige informatievoorziening te bewerkstelligen. Het is moeilijk hierover in referendumverordeningen bepalingen op te nemen omdat het op voorhand niet te voorspellen is hoe de verhoudingen zullen liggen. Bovendien bestaat het gevaar dat, aangezien in een voorkomend geval de referendumaanvraag zich tegen een raadsvoorstel zal richten, het gemeentebestuur bij een onevenwichtige verdeling van politieke inmeniging beticht kan worden. In de praktijk laten veel gemeenteraden de mogelijkheid open om per referendum het budget, subsidieplafond en de verdeelsleutel vast te stellen. In de toelichting bij enkele verordeningen wordt aangegeven dat 40% van de beschikbare subsidie aan voorstanders kan worden toegekend, 40% aan tegenstanders, en dat 20% beschikbaar is voor neutrale/informerende activiteiten.³³ De daadwerkelijke verstrekking van de subsidie wordt vaak in de handen van een onafhankelijke referendumcommissie gelegd.

4.1.3 Informatieverstrekking

Behalve over de argumenten van voor- en tegenstanders, moeten burgers ook over (objectief) voorlichtingsmateriaal beschikken om een weloverwogen afweging te kunnen maken. Het is daarom goed te constateren dat vrijwel alle bestudeerde verordeningen een bepaling over voorlichtingsmateriaal bevatten. De manier waarop gemeenten aan de verstrekking van voorlichtingsmateriaal vorm geven verschilt echter, hetgeen lang niet altijd tot uitdrukking komt in de verordening. Op basis van de algemene bepaling om voorlichting te geven, verstrekken sommige gemeenten alleen organisatorische informatie, zoals de datum van het referendum en het raadsbesluit waarover gestemd mag worden. Anderen verstrekken echter ook informatie over de voor- en nadelen van het raadsbesluit. Met betrekking tot deze laatste soort informatie hechten gemeenten er veel waarde aan om neutraal te zijn. Onafhankelijke referendumcommissies zijn veelal belast met de taak dit te controleren. Dat controle door een onafhankelijke commissie nodig kan zijn, laat het voorbeeld van het referendum van 24 mei 2006 in Leeuwarden zien. Daar werd gestemd over het raadsbesluit om Zaailand, een centraal plein in de stad, opnieuw in te richten. Ter voorlichting werd door de gemeente een referendumkrant uitgegeven waarin de twee varianten werden uitgelicht waarover gestemd kon worden. De referendumcommissie oordeelde dat beide varianten niet

³² Rosema 2005, p. 108.

³³ Bijv. de verordening van de gemeenten Capelle aan den IJssel, Dronten, Losser en Strijen.

gelijkwaardig voor het voetlicht waren gebracht. Feiten die voordelig waren voor de door de gemeente gewenste variant werden opgesomd, terwijl andere relevante feiten werden weggelaten.³⁴ Uiteindelijk blijkt uit de evaluatie niet dat dit een effect heeft gehad op de uitslag van het referendum, maar ook hier geldt weer dat gemeenten zoveel mogelijk de schijn van partijdigheid moeten proberen te vermijden. Een ander voorbeeld van hoe het niet moet, vormt (wederom) het referendum in de gemeente Haren. Ook daar werd voorlichtingsmateriaal door de gemeente verstrekt, waarin sterk de nadruk werd gelegd op de voordelen van het conceptbesluit van de gemeenteraad. In de evaluatie wordt daarover opgemerkt dat dit logisch is omdat anders de indruk kan ontstaan dat de gemeenteraad een verkeerde keuze zou hebben gemaakt.³⁵ Maar als de gemeenteraad klaarblijkelijk alleen bevestiging van zijn eigen gelijk zocht, dan rijst de vraag waarom er überhaupt een referendum werd georganiseerd. Gemeenten bevinden zich in een lastige spagaat wanneer én het eigen standpunt moet worden verdedigd én er objectieve informatie moet worden verstrekt. Als burgers echter een keuze wordt voorgelegd dan is het zaak informatie beschikbaar te stellen op basis waarvan argumenten kunnen worden afgewogen. Anders bestaat het gevaar dat slechts de illusie van een keuze wordt gewekt. Dit kan alleen maar teleurstelling en frustratie teweegbrengen en ondermijnt de democratische legitimatie van het besluit.

In vrijwel alle verordeningen is verder een bepaling over een referendumcommissie opgenomen. Deze commissie heeft vaak, naast het controleren van voorlichtingsmateriaal, als taak het behandelen van klachten. Het gemeentebestuur moet de commissie bij de uitoefening van die taak wel voldoende ruimte laten. Zo werd in de gemeente Soest op 19 januari 2005 een referendum gehouden over een voorstel van de raad om op bepaalde gronden de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing te verklaren. Het college had van de raad 25.000 euro beschikbaar gesteld gekregen om het referendum te organiseren. Het comité van tegenstanders beklagde zich bij de referendumcommissie over de voor-campagne van het college en de middelen die het daarvoor inzette. Daarop vroeg de referendumcommissie aan het college of er binnen het budget werd geopereerd, maar daarover weigerde het college aan de commissie inlichtingen te verstrekken.³⁶ Dit voorbeeld illustreert dat het voor het faciliteren van een zinvol publiek debat niet voldoende is om regels daarover op te nemen in een verordening. Het is aan het gemeentebestuur om binnen deze beide rollen, van objectief informatie verstrekker en betrokken partij, zorgvuldig te handelen.

34 Rosema 2006, p. 40.

35 Evaluatie burgerraadpleging herindeling Haren 2014, p. 5.

36 Met als argument dat het college alleen aan de raad verantwoordelijk was over uitgaven. Evaluatie referendum Soest 2005.

4.2 Minderhedenbescherming

Het tweede punt waar referenda spanningen kunnen opleveren met het wettelijk kader heeft betrekking op de belangen van minderheden. Bij referenda zouden deze belangen zonder bescherming al snel het onderspit delven omdat de uitslag gebaseerd is op een aggregatie van individuele stemmen, waarbij een minderheid nooit kan winnen. Het besluit dat volgt uit een referendum is dus niet, zoals in de gemeenteraad vaak het geval is, een compromis. Het zou simpelweg een besluit zijn dat de meerderheid oplegt aan de minderheid. Los van de grondrechten, is in de Nederlandse democratie geprobeerd dit probleem te ondervangen door voorwaarden in te bouwen waardoor ook minderheden hun belangen naar voren kunnen brengen en verdedigen. Zo wordt de gemeenteraad samengesteld op basis van evenredige vertegenwoordiging, heeft ieder raadslid recht op spreektijd, en is er geen meerderheid in de raad nodig om een wethouder ter verantwoording te roepen.

Of het houden van referenda daadwerkelijk de positie van minderheden aantast, is moeilijk te zeggen. Grootschalig onderzoek in de Verenigde Staten lijkt wel in die richting te wijzen³⁷. Los van deze discussie hebben gemeenten in de praktijk wel maatregelen genomen in verordeningen om de positie van minderheden te waarborgen. Zo dragen de maatregelen om zinnige en inhoudelijke deliberatie mogelijk te maken, indirect ook bij aan de bescherming van minderheden. In een dergelijk debat kunnen hun belangen immers beter gehoord en meegenomen worden in de besluitvorming. Daarnaast bevatten redelijk wat verordeningen de bepaling dat een referendum niet kan worden gehouden over besluiten ‘waarbij het belang van het referendum niet opweegt tegen de verantwoordelijkheid van de raad voor kwetsbare groepen en hun plaats in de samenleving.’³⁸ Er zijn tevens veel gemeenten die belangen van minderheden niet expliciet opvoeren als weigeringsgrond, maar die wel andere algemene weigeringsgronden kennen waar deze belangen ook onder kunnen vallen.³⁹ Het is moeilijk te achterhalen hoe vaak referendumaanvragen geweigerd worden met een beroep op de belangen van minderheden. Uit de jurisprudentie komt in ieder geval een voorbeeld naar voren uit de gemeente het Bildt in Friesland. Daar werd een referendum aangevraagd over een nog te nemen besluit inzake de vestiging van een asielzoekerscentrum in het dorp Sint Annaparochie.⁴⁰ De raad wilde ruimte bieden aan 400 asielzoekers, maar verzoekers wilden een aantal evenredig naar de hoeveelheid inwoners van het dorp, wat zou neerkomen op ongeveer 30 asielzoekers. In zijn besluit het referendumverzoek af te wijzen deed de raad een beroep op dringende redenen als uitzonderingsgrond.⁴¹ Ter onderbouwing stelde de raad dat de opvang van vluchtelingen zich richt op een kwetsbare groep in de samenleving, dat een opvangcapaciteit van 400

37 Gamble 1997; Riggle, Thomas en Rostovsky 2005. Zie ook Anderson en Goodyear-Grant 2010. Ander onderzoek laat een wisselend beeld zien, vooral met betrekking tot Zwitserland. Dat kan echter komen juist doordat er daar vaak een gekwalificeerde meerderheidseis en andere waarborgen gelden; LeDuc 2003.

38 Bijv. artikel 3, sub l verordening Apeldoorn, artikel 3 sub h verordening Appingedam en artikel 3 sub h verordening Bloemendaal.

39 Bijv. artikel 2 sub i referendumverordening gemeente Alphen aan den Rijn; artikel 26, lid 3 referendumverordening gemeente Amsterdam; artikel 2, sub j referendumverordening gemeente Landerd.

40 Rb. Leeuwarden 13-07-2000, ECLI:NL:RBLLE:2000:AA6492; Rb. Leeuwarden 26-04-2001, ECLI:NL:RBLLE:2001:AB1341.

41 Artikel 3, sub f van de toenmalige referendumverordening gemeente Het Bildt.

personen een humanitaire opvang mogelijk maakt, en dat de gemeente zich moet houden aan nationale en internationale verplichtingen met betrekking tot de opvang van asielzoekers. Het belang van het houden van een referendum zou om deze redenen niet opwegen tegen het algemene (bovenlokale) belang dat gediend is met een opvanglocatie van 400 personen. De zaak komt uiteindelijk voor de rechtbank Leeuwarden. In de ogen van de rechtbank heeft de raad onvoldoende gemotiveerd waarom 'de enkele omstandigheid dat in het onderhavige geval sprake is van een kwetsbare groep, een dringende reden oplevert als bedoeld in de verordening'.⁴² Het bestreden besluit wordt daarom vernietigd. De raad blijft echter bij de weigering een referendum toe te staan, waarbij hij wel in het nieuwe besluit de motivering aanpast. Als extra motivering stelt de raad dat het debat zich in de praktijk niet zal beperken tot het aantal opvangplaatsen, maar dat er relaties zullen worden gelegd met de bredere asielzoekersproblematiek. In het kader van een referendum kan de raad echter naar eigen zeggen niet die waarborgen creëren die voor een goed overleg hierover noodzakelijk zijn. De kans op stigmatisering is bij het houden van een referendum aanzienlijk, vandaar dat de raad, vanuit zijn verantwoordelijkheid voor kwetsbare groepen, besloten heeft van een referendum af te zien. De zaak komt opnieuw voor de rechtbank, en dit keer gaat deze, terughoudend toetsend, wel mee in de redenering van de raad.⁴³ Middels een algemene weigeringsgrond kan een gemeente zich dus ruimte verschaffen om ook de belangen van minderheden te laten meewegen bij het verzoek een referendum te houden. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid is het desondanks toch beter een zo specifiek mogelijke bepaling ter bescherming van deze belangen in de verordening op te nemen. Aanvragers van een referendum weten dan immers ook eerder of hun verzoek gehonoreerd zal worden of niet.

4.3 Belangengroeperingen

Het derde punt waar referenda spanningen kunnen opleveren met het wettelijk kader heeft betrekking op de invloed van belangengroeperingen op het proces en de uitkomst. In feite is dit het spiegelbeeld van het bezwaar uit de vorige paragraaf. In het geval van belangengroeperingen komt het verwijt er namelijk in de kern op neer dat het een minderheid is die zijn wil oplegt aan de meerderheid. Deze kritiek moet echter gelijk genuanceerd worden door te stellen dat er bij (tweekeuze) referenda altijd een meerderheid vereist is om een besluit te verwerpen. Daarnaast kan in gevallen van raadgevende referenda weliswaar een minderheid van het electoraat een referendum afdwingen, maar dat is vanuit de optiek van minderhedenbescherming niet per se een slechte zaak.

42 Rb. Leeuwarden 13-07-2000, ECLI:NL:RBL EE:2000:AA6492.

43 Rb. Leeuwarden 26-04-2001, ECLI:NL:RBL EE:2001:AB1341.

Enigszins problematisch is wel dat het referendum, door de hordes die genomen moeten worden om er een te organiseren, eerder georganiseerd zal kunnen worden op initiatief van belangengroeperingen dan de gewone burger. Een van de redenen waarom bijvoorbeeld het Oekraïne-referendum zo schijnbaar eenvoudig van de grond kwam is omdat de organisatoren reeds beschikten over de middelen om grote groepen mensen te bereiken. De gemiddelde burger beschikt daarentegen over minder tijd, minder geld en minder middelen, waardoor groepen in de samenleving ongelijk gebruik kunnen maken van het instrument. Hoewel dit probleem op landelijk niveau groter is dan op lokaal niveau⁴⁴, is het ook daar wel degelijk aanwezig. In de gemeente Amsterdam, bijvoorbeeld, moet een inleidend verzoek gesteund worden door 6.750 kiesgerechtigden en een definitief verzoek door niet minder dan 27.000 kiesgerechtigden.⁴⁵ Voor dit probleem is geen eenvoudige oplossing aan te wijzen. Het verlagen van het aantal vereiste steunbetuigingen zou bijvoorbeeld de ongelijkheid voor een groot deel kunnen wegnemen, maar zou ook tot gevolg hebben dat er over veel meer besluiten referenda kunnen worden georganiseerd. Ontegenzeggelijk zou dit effect hebben op de effectiviteit en de financiën van het gemeentebestuur.

Naast hun rol bij de totstandkoming van referenda, spelen belangenorganisaties ook een belangrijke rol in de campagne. Zij dragen middels het voeren van campagne en het verstrekken van informatie bij aan het publieke debat en vervullen daarom vanuit deliberatief oogpunt een onmisbare rol. Toch kan die rol ook een potentieel probleem voor het debat met zich meebrengen. Zo werd in Groningen tijdens de campagne voor het referendum in 2001, over de inrichting van de noordzijde van de Grote Markt, door het actiecomité van tegenstanders een poster gebruikt met daarop een scheve Martinitoren. Met de afbeelding werd de suggestie gewekt dat de Martinitoren zou omvallen als de gemeente zijn plannen voor de aanleg van een ondergrondse parkeergarage zou doorzetten, terwijl onderzoek had uitgewezen dat de risico's op verzakking beperkt waren. Uit de evaluatie blijkt dat zoiets ogenschijnlijk simpels als een poster toch het thema van de referendumcampagne bepaalde: 'de discussie gaat niet meer over de noodzaak van de vernieuwing van de noordzijde en de kwaliteiten van het ontwerp [...], maar over het gat in de Grote Markt en het gevaar dat de Martinitoren hierdoor kan lopen.'⁴⁶ Iets soortgelijks deed zich voor in Arnhem, waar in 2007 een referendum werd gehouden over drie varianten voor de inrichting van het Havenkwartier. Onder invloed van de campagne van tegenstanders, waaronder de Socialistische Partij en enkele lokale partijen, ging het debat uiteindelijk niet over de voor- en nadelen van de drie varianten, maar over de wenselijkheid van het Havenkwartier zelf, waarover de raad al een besluit had

44 In de gemeente Losser, bijvoorbeeld, zijn voor een inleidend verzoek 150 handtekeningen en voor een definitief verzoek 1500 handtekeningen van kiesgerechtigden vereist (respectievelijk art. 6, lid 2 en art. 7, lid 2 referendumverordening gemeente Losser). Qua absolute aantallen is dat niet onoverkomelijk, hoewel het relatief ten opzichte van het aantal kiesgerechtigden van de gemeente niet onaanvaardbaar is (ong. 17.000, CBS 2015, p. 11).

45 Respectievelijk artikel 33 en artikel 37 referendumverordening gemeente Amsterdam. Overigens moet aan een inleidend verzoek nog een aankondiging vooraf gaan, dat gesteund moet worden door 1.200 kiesgerechtigden (art. 28, lid 1).

46 Boogers en Tops 2001, p. 23.

genomen. Zoals de auteurs van de evaluatie stellen: ‘Wat vooraf was bedacht als een door het gemeentebestuur gefaciliteerd maatschappelijk debat tussen voor- en tegenstanders van de havenvarianten, wordt nu een debat waarin het stadsbestuur fel wordt bekritiseerd.’⁴⁷

Wij constateren dat het feitelijke debat bij referenda, onder invloed van maatschappelijke organisaties, nogal eens over meer dan de onderliggende raadsbesluiten gaat. Daarmee worden referenda voor andere doeleinden gebruikt dan waarvoor ze bedoeld zijn. Voor dit probleem kunnen bepalingen in verordeningen naar onze overtuiging geen oplossing bieden. Informatie verstrekt door de gemeente wordt zoals gezegd vaak gecontroleerd op objectiviteit door onafhankelijke referendumcommissies.

Diezelfde commissies zijn in beginsel echter niet bevoegd om informatie van andere organisaties, laat staan hun campagnes als geheel, op objectiviteit te controleren.⁴⁸ Dat is maar goed ook, want dat zou neerkomen op een vorm van censuur en daar verzet de vrijheid van meningsuiting zich terecht tegen. Het is aan maatschappelijke organisaties zelf om elkaar te controleren op feitelijke en elkaar daarop aan te spreken. Een referendumcampagne kent echter zijn eigen dynamiek, zoals bovenstaande voorbeelden laten zien. Vanuit de waarden die het wettelijk kader beoogt te behartigen, welke aansturen op een beredeneerd standpunt over een voorliggend *besluit*, is dat weldegelijk problematisch.

4.4 Zelfbinding

Een controversieel vraagstuk met betrekking tot het lastverbod is de zelfbinding van volksvertegenwoordigers. In de praktijk houdt dit een verklaring in van een volksvertegenwoordiger waarin hij of zij aangeeft zich aan de uitslag van het referendum te zullen houden, nog voordat die bekend is. Een enkele keer is in gemeentelijke verordeningen hierover een bepaling opgenomen of wordt er in de toelichting aan gerefereerd. Algemeen wordt aangenomen dat zelfbinding niet in strijd is met het lastverbod. Vertrekpunt daarbij vormt een Koninklijk Besluit (KB) van 21 september 1994.⁴⁹ Daarin stond artikel 16 van de toenmalige referendumverordening van de gemeente Arnhem centraal, dat voorzag in zelfbinding.⁵⁰ De regering oordeelde dat bij zelfbinding geen sprake is van een rechtens bindende lastgeving: ‘Het individuele raadslid krijgt immers geen directe last van zijn kiezers opgelegd; hij beperkt zijn vrije beslissingsruimte op vrijwillige basis uit de volheid van zijn bevoegdheden. Hij aanvaardt daarmee, voordat de kiezers hebben gesproken, een politieke binding aan hun uitspraak.’⁵¹ De Afdeling Advisering van de Raad van State is het met deze lezing echter niet eens. Recent bracht deze afdeling advies uit op het wetsvoorstel Wet raadplegend referendum Nederlands EU-lidmaatschap.⁵² Daarin stelt de Afdeling dat de constitutionele aanvaardbaarheid van een

47 Boogers en De Graaf 2008, p. 20-21.

48 Bij het IJburg-referendum in Amsterdam heeft de referendumcommissie wel een poster van Natuurmonumenten verboden omdat die misleidend zou zijn. Boogers en Tops 2001, p. 23.

49 KB van 21 september 1994 (Arnhem), Gst. 1994-6999, p. 6.

50 KB van 21 september 1994 (Arnhem), Gst. 1994-6999, p. 6.

51 KB van 21 september 1994 (Arnhem), Gst. 1994-6999, 6.

Door de regering wordt er nog op gewezen dat dit in overeenstemming is met de houding ten opzichte van binding aan partijstandpunten.

52 *Kamerstukken II 2015/16*, 34423, nr. 2.

raadplegend referendum samenhangt met de politieke betekenis die aan de uitslag wordt toegekend: ‘wanneer de regering of fracties in de Tweede Kamer te kennen geven de uitslag van het referendum zonder meer te volgen, dan kan in die zin niet meer worden gesproken over een niet bindend referendum.’⁵³ Volgens de Afdeling past het in ons constitutionele stelsel niet bij de verantwoordelijkheid van de wetgever om zonder inhoudelijke heroverweging de uitkomst van een raadplegend referendum te volgen. De Afdeling concludeert daarom ‘dat verklaringen van politici om referendumuitslagen op voorhand of na het referendum zonder inhoudelijke heroverweging te volgen, leiden tot een situatie die zich niet verdraagt met het karakter van het niet bindende referendum en op gespannen voet staat met de Grondwet.’⁵⁴

In feite komen in de oordelen van de regering enerzijds en de Afdeling anderzijds twee visies op het lastverbod tot uiting. Voor de regering pleit dat, gezien de negatieve definitie van het lastverbod, er nooit sprake kan zijn van een bindend mandaat. Het grondwettelijke systeem is in die zin sluitend: uitslagen van referenda zijn nooit bindend voor volksvertegenwoordigers omdat ze dat niet kunnen zijn. Voor de Afdeling pleit dat, gezien de positieve definitie van het lastverbod, een volksvertegenwoordiger in strijd met zijn grondwettelijke plicht kan handelen om naar eigen inzicht te stemmen wanneer hij, zonder inhoudelijke heroverweging, een referendumuitslag overneemt die daar tegenin gaat. Naar onze mening geldt dat voor uitslagen van zowel raadplegende als raadgevende referenda. Daarnaast behoor je als volksvertegenwoordiger zelf een standpunt in te nemen en kan je niet aan de zijlijn blijven staan door feitelijk de bevolking een standpunt voor jou te laten innemen. Hoewel de visie van de Afdeling naar onze mening overtuigender is, is het desondanks een illusie om te denken dat deze plicht in de praktijk gehandhaafd kan worden. Politici zouden het probleem van zelfbinding namelijk al kunnen ontwijken door simpelweg te stellen dat de uitslag van het referendum zwaar zal wegen, maar dat ze vrij zijn om andere belangen zwaarder te laten wegen.⁵⁵

4.5 De inperking van de vrijheid om een referendumverzoek af te wijzen

Een aanverwant vraagstuk is de mate waarin de gemeenteraad kan besluiten zijn vrijheid in te perken om te bepalen of een referendum gehouden kan worden. Uit rechtspraak volgt dat de raad bevoegd is zichzelf per verordening beperkingen op te leggen. Hetgeen de modelverordening van de VNG stelt, namelijk dat de raad verplicht is per geval te besluiten of er een referendum kan worden gehouden, is dan ook niet onder alle omstandigheden juist.⁵⁶ De raad is bij het niet-ontvankelijk verklaren of het weigeren

53 *Kamerstukken II 2015/16*, 34423, nr. 4. De Raad verwijst in de tekst naar een eerder advies over de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet (*Kamerstukken II 2002/03*, 28885, A). Wij vinden daarin echter, zelfs met de meest positieve lezing van de tekst van dit advies, de tekst noch de strekking van het citaat terug.

54 *Kamerstukken II 2015/16*, 34423, nr. 4. Gezien de woordkeuze lijkt het voor de Afdeling Advisering daarbij niet uit te maken of het gaat om een raadplegend of raadgevend referendum.

55 Dit is exact wat er gebeurde in een zaak over de toenmalige referendumverordening van de gemeente Amsterdam voor de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in 1998. De Afdeling ging mee met de redenering en stelde dat er ‘niet alleen geen sprake [was] van een juridische binding van de raad aan de uitslag van een referendum, doch ook geen sprake van een zodanige materiële of politieke binding dat in feite van beslissingsvrijheid van de raad geen sprake meer is.’ ABRvS 05-03-1998, Gst. 1998-7077, 3, m.nt. E. Brederveld.

56 Brief VNG modelverordening 2009.

van een verzoek tot het houden van een raadgevend referendum gebonden aan de eigen verordening. Gemeenteraden moeten zich immers aan de eigen spelregels houden.⁵⁷ Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid is dat wel zo wenselijk. Afhankelijk van de inhoud van de referendumverordening wordt de discretionaire bevoegdheid van de gemeenteraad enigszins beperkt en neemt de ruimte voor de rechter om over de toelaatbaarheid van een referendum te beslissen toe. Met een referendumverordening heeft de rechter een instrument in handen om de gemeenteraad, ook bij verzoeken tot onwelgevallige raadgevende referenda, hieraan te houden. In de rechtspraak zien we daarom de enigszins paradoxale – maar vanuit de machtscheiding volledig begrijpelijke – situatie dat gemeenten die de toelaatbaarheid van referenda heel precies in de verordening hebben willen vastleggen gemakkelijker in rechte kunnen worden aangesproken dan gemeenten die daarover zeer weinig in de verordening hebben opgenomen. Wanneer de gemeenteraad haast geen voorwaarden in de verordening heeft opgenomen, treedt de rechter bijna onvermijdelijk in de politieke afweging indien hij een oordeel geeft over de rechtmatigheid van de weigering.⁵⁸ De rechter is in die gevallen aangewezen op beginselen van behoorlijke bestuur, in het bijzonder het motiveeringsbeginsel. De gemeenteraad van Zutphen had bijvoorbeeld onvoldoende gemotiveerd waarom er dringende redenen bestonden om geen referendum te houden, net als de raad in het hiervoor genoemde voorbeeld uit de gemeente het Bildt.⁵⁹

Een ander voorbeeld waar de gemeenteraad door de eigen referendumverordening werd gebonden, vormt de uitspraak van de ABRvS over de weigering van de raad van Amsterdam een burgerinitiatief toe te staan over het voortzetten van de aanleg van de Noord-Zuidlijn.⁶⁰ Het verzoek werd door de raad geweigerd omdat het een onderwerp betrof waarover eerder al een referendum was gehouden, namelijk het referendum over het besluit tot aanleg van de lijn in 1997.⁶¹ De Afdeling stelde voorop dat er sprake was van discretionaire ruimte voor de raad en dat de rechter daarom terughoudend zou toetsen. In alle overige onderzochte rechtspraak komt dit eveneens naar voren.⁶² De Afdeling ging in dit geval niet in de redenering van de raad mee omdat er sinds het eerdere referendum wezenlijk nieuwe aspecten waren toegevoegd aan het besluit de lijn aan te leggen. De kosten, planning en techniek waren zodanig gewijzigd dat de weigeringsgrond uit de verordening niet in redelijkheid kon worden toegepast.⁶³ Afhankelijk van de inhoud van de referendumverordening wordt de discretionaire bevoegdheid van de gemeenteraad zodoende enigszins beperkt en neemt de ruimte voor de rechter om over de toelaatbaarheid van een referendum te beslissen toe. Daarbij worden gemeenteraden, ook wanneer er sprake is van veel discretionaire ruimte, soms door rechters

57 In tegenstelling tot beleidsregels bestaat er ook geen inherente afwijkingsbevoegdheid.

58 De discretionaire bevoegdheid een referendum al dan niet te organiseren ligt steeds bij de gemeenteraad, die terughoudend door de rechter wordt getoetst.

59 Rechtbank Zutphen 22 juni 2011, ECLI:NL:RBZUT:2011:BQ8972.

60 ABRvS 23-11-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU5420. Weliswaar betreft het hier een burgerinitiatief en geen referendum, maar niet valt in te zien waarom de redenering van de Afdeling niet ook op zou gaan voor referenda.

61 Artikel 5, sub j toenmalige referendumverordening gemeente Amsterdam.

62 Rb. Zwolle 13-02-2004, ECLI:NL:RBZWO:2004:AO4339; Rb. Haarlem 03-12-2012, ECLI:NL:RBHAA:2012:BY5410; Rb. Noord-Holland 17-12-2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:11183; Rb. Leeuwarden 13-07-2000, ECLI:NL:RBLEE:2000:AA6492; Rb. Leeuwarden 26-04-2001, ECLI:NL:RBLEE:2001:AB1341; Rb. Zutphen 11-11-2009, ECLI:NL:RBZUT:2009:BK2850; ABRvS 23-04-2013, ECLI:NL:RVS:2014:1402.

63 ABRvS 23-11-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU5420.

op de vingers getikt. De rechtbank Zwolle vroeg zich bijvoorbeeld in een zaak uit 2004 af of de weigeringsgrond waarop een beroep werd gedaan nog wel met de door de toelichting vereiste terughoudendheid werd toegepast. De rechtbank vond het desondanks niet gepast 'om op grond van vrees voor een zich van de toelichting verwijderende toepassing een nadere clausulering en beperking te lezen in de op zich duidelijke tekst van de Verordening'.⁶⁴ In twee andere zaken bij respectievelijk de voorzieningenrechter in Haarlem en de rechtbank Noord-Holland werd weliswaar erkend dat uitzonderingsgronden beleidsvrijheid meebrengen, maar dat de bepalingen ook een verantwoordelijkheid bij gemeenteraden leggen om duidelijk te maken welke besluiten al dan niet referendabel zijn. Daarmee zouden ingewikkelde juridische debatten tussen burgers en gemeenten kunnen worden voorkomen.⁶⁵ Gewaakt moet worden voor de omstandigheid dat de gemeenteraad op grond van de referendumverordening gebonden is aan een limitatief aantal uitzonderingsgronden en de individuele gemeenteraadsleden zich sterk binden aan de uitslag van een raadgevend referendum. Afhankelijk van de mate waarin de raad zijn bevoegdheid om over de komst van een referendum te oordelen heeft beperkt, blijft er dan immers weinig over van het niet-bindende karakter van een referendum.

4.6 Bovenlokale belangen en bevoegdheden

Het laatste hier te bespreken punt betreft de spanning tussen lokale referenda en bovenlokale belangen en bevoegdheden. Uit de lijst van onderwerpen waarover referenda zijn georganiseerd blijkt meteen al dat dit geen onbelangrijk punt is. Bijna de helft ging namelijk over gemeentelijke herindelingen of grensaanpassingen.⁶⁶ De bevoegdheid om tot herindeling te besluiten komt volgens artikel 123 Grondwet exclusief toe aan de formele wetgever. Afhankelijk van het moment waarop een referendum over gemeentelijke herindeling wordt georganiseerd kan het instrument oneigenlijk gebruikt worden. In het Beleidskader gemeentelijke herindeling uit 2013 geeft het kabinet aan dat gemeenten eerst aan zet zijn om oplossingen te vinden voor maatschappelijke opgaven. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om daaraan invulling te geven middels een referendum. In zo'n geval geeft de raad burgers direct de mogelijkheid om het standpunt van de gemeente inzake herindeling te beïnvloeden. De herindelingsprocedure kan echter ook gestart worden door de provincie wanneer deze bijvoorbeeld van mening is dat er problemen spelen in gemeenten die alleen opgelost kunnen worden door een herindeling.⁶⁷ Wanneer de raad in zo'n geval overgaat tot het organiseren van een referendum omdat hij steun wil voor zijn oppositie tegen de herindelingsplannen wordt het instrument op oneigenlijk wijze gebruikt.⁶⁸ Het motief

64 Rb. Zwolle 13-02-2004, ECLI:NL:RBZWO:2004:AO4339.

65 Rb. Haarlem 03-12-2012, ECLI:NL:RBHAA:2012:BY5410; Rb. Noord-Holland 17-12-2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:11183.

66 Van der Krieken 2015, p. 32.

67 Provincies kunnen ook een herindelingsprocedure starten wanneer er een vrees is dat herindelingsdiscussies tussen gemeenten zich jarenlang zouden voortslepen zonder bevredigende uitkomst. Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013, p. 2.

68 *Kamerstukken II 2005/06*, 30 174, nr. 5.

is dan namelijk niet gelegen in het verschaffen van invloed aan de burger om een keuze te maken, maar om steun te verwerven voor een standpunt dat de raad toch al inneemt of gaat innemen.⁶⁹

Naast gemeentelijke herindelingen is er ook bij infrastructurele projecten vaak sprake van bovenlokale belangen en bevoegdheden. Problematisch aan het organiseren van lokale referenda hierbij is dat het moeilijk te bepalen is hoeveel gewicht de uitslag van zo'n referendum in de schaal legt. Een goed voorbeeld daarvan is het referendum dat in 2007 werd gehouden in de gemeente Leiden over de vraag of de gemeente moest meewerken aan de aanleg van de RijnGouweLijn, een lightrailverbinding van Gouda via Leiden naar Katwijk en Noordwijk. Aan het referendum lagen lokale belangen ten grondslag, en de uitkomst – een duidelijke nee⁷⁰ – botste met de bovenlokale belangen van de provincie Zuid-Holland, de initiator van het project. Daarnaast werd in de overige gemeenten die op de route van de lijn lagen geen referendum georganiseerd. Wanneer niet in alle gemeenten een referendum wordt georganiseerd, kan er in een dergelijk geval ongelijkheid en onevenwichtigheid in het besluitvormingsproces ontstaan. Burgers van de ene gemeente kunnen zich immers wel direct over de kwestie uitspreken terwijl burgers uit andere gemeenten dat niet kunnen. Een soortgelijk probleem deed zich in 2008 voor binnen de gemeente Amsterdam. Daar werd een referendum gehouden over een raadsbesluit van de stadsdeelraad Westerpark inzake het Domela Nieuwenhuisplantsoen. Hierbij mochten echter alleen buurtbewoners van de Spaarndammerbuurt een stem uitbrengen, terwijl het een besluit betrof van de deelraad die door het gehele stadsdeel Westerpark was gekozen. In de evaluatie bracht de referendumcommissie dit problematische punt van buurt- of gemeentegrenzen overstijgende belangen expliciet naar voren.⁷¹ Het is maar de vraag of dit probleem kan worden opgelost door bijvoorbeeld in alle betrokken gemeenten of buurten referenda te organiseren. In 2012 is voor zo'n aanpak gekozen door de gemeenten Alphen aan den Rijn, Rijnwoude en Boskoop. Kiesgerechtigden van de drie gemeenten konden zich per referendum uitspreken over de gewenste naam voor de per 2014 door de drie gemeenten nieuw te vormen gemeente. Omdat Alphen aan den Rijn verreweg de grootste gemeente was qua inwoners werd ervoor gekozen aan de stem van inwoners uit Rijnwoude en Boskoop een zwaarder gewicht toe te kennen. Dit leidde tot de vreemde uitkomst dat een meerderheid van de kiezers zich uitsprak voor de naam Alphen aan den Rijn, maar het alternatief Rijn- en Gouweland toch als winnaar uit de bus kwam.⁷² Niet geheel verrassend werd de uitslag door de gemeenteraad van Alphen aan den Rijn dan ook niet overgenomen.⁷³

69 Ibidem. Dit was precies het probleem bij het referendum over de herindeling in de gemeente Haren.

70 68,9% stemde tegen bij een opkomstpercentage van 54,6%, <<https://gemeenteraad.leiden.nl/raadscommissies/referendumkamer/referendum-rijngouwe-lijn/>>, geraadpleegd op 8-12-2016.

71 Evaluatie referendum Domela Nieuwenhuisplantsoen 2008, p. 7. Overigens was het probleem in dit geval minder urgent omdat de opkomsthempel voor het referendum niet werd gehaald en er dus geen sprake was van een geldige uitslag.

72 'Eenhoorn: 'Referendum over naam fusiegemeente Alphen aan den Rijn was een fout', <<http://www.omroepwest.nl/nieuws/2377659/Eenhoorn-Referendum-over-naam-fusiegemeente-Alphen-aan-den-Rijn-was-een-fout>>, Omroep West 13 november 2013, geraadpleegd op 8-12-2016.

73 'Boskoop geeft hoop voor andere naam nog niet op', <<http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/boskoop-geeft-hoop-voor-andere-naam-nog-niet-op.7867227.lynkx>>, Binnenlands Bestuur 17 juli 2012, geraadpleegd op 8-12-2016.

Deze voorbeelden illustreren dat het bijzonder lastig is bovenlokale belangen op een goede manier mee te nemen in een lokaal referendum. Daarin staan immers per definitie lokale belangen centraal, aangezien alleen inwoners van de betreffende gemeente kiesgerechtigd zijn. Sommige gemeenten kiezen er daarom voor beslissingen die raken aan bovenlokale belangen uit te sluiten van het houden van referenda. Zo zijn in bepaalde gemeenten beslissingen tot het treffen van, toetreden tot en uittreden uit een gemeenschappelijke regeling uitgesloten.⁷⁴ Gezien bovengenoemde problematiek lijkt ons dat ook de beste optie. Wanneer toch besloten wordt een referendum te organiseren over een onderwerp waarbij bovenlokale belangen spelen, dan is het zaak het referendum zo vroeg mogelijk in het besluitvormingstraject te organiseren. Dan kan de mening van de meerderheid nog daadwerkelijk meegenomen worden en wordt voorkomen dat de uitslag van een referendum, waarin dus niet de mening van alle belanghebbenden tot uitdrukking komt, materieel een vetorecht oplevert.

5. Conclusie

Gemeenten hebben op dit moment, door het ontbreken van een uniforme landelijke regeling, veel vrijheid om lokale referenda naar eigen inzicht in te richten. De hiervoor beschreven praktijk laat zien dat ongereguleerde referenda of referenda die een andere opzet kennen dan waar de uitgangspunten van het wettelijk kader op aansturen, daarmee spanningen opleveren. De spanningen die wij in dit artikel hebben beschreven zijn niet alleen voor de gemeentelijke praktijk relevant, maar laten zich deels ook vertalen naar de discussie over landelijke referenda. In de eerste plaats kennen de gemeentelijke en de landelijke democratie dezelfde uitgangspunten die dezelfde waarden beogen te behartigen. Dezelfde spanningen tussen deze uitgangspunten en referenda kunnen zich daarmee ook op landelijk niveau voordoen. Het Oekraïnereferendum laat zien dat dit een reëel probleem is. Hierbij speelde bijvoorbeeld het probleem van bovenlokale belangen en bevoegdheden – in dit geval supranationale – en hadden volksvertegenwoordigers zichzelf al gebonden aan de uitslag voordat die bekend was. In de tweede plaats moet de wetgever volgens het initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet inzake het bindend correctief referendum nog allerlei uitvoeringsaspecten regelen in uitvoeringswetten. De memorie van toelichting noemt daarbij als voorbeeld onder andere het bepalen van de datum van de stemming.⁷⁵ In paragraaf 4.1.1 hebben wij beschreven dat met dit punt op lokaal niveau al ervaring is opgedaan. Mocht het initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet

⁷⁴ Artikel 5, lid 1 sub j referendumverordening gemeente Amersfoort; artikel 3, sub h referendumverordening gemeente Barendrecht; artikel 3, sub h referendumverordening gemeente Leiden.

⁷⁵ *Kamerstukken II 2005/06*, 30 174, nr. 7, p. 7.

daarom (ooit) in tweede lezing geaccepteerd worden, dan zou de wetgever er goed aan doen deze ervaring mee te nemen bij het opstellen van de uitvoeringswetten.

Het referendum is, ten slotte, een instrument dat niet per definitie strijd oplevert met de uitgangspunten van het wettelijk kader, maar dat door een verkeerde inrichting wel kan doen. Met Dölle en Elzinga menen wij daarom, op grond van het bovenstaande, dat het goed zou zijn om bepaalde minimumvereisten voor lokale referenda in uniforme regelgeving op te nemen om de geconstateerde problemen te ondervangen.⁷⁶ Regels kunnen natuurlijk niet alle problemen de wereld uit helpen, maar zouden wel voorwaarden kunnen scheppen om lokale referenda beter in te passen in het democratische stelsel en zo hun effectiviteit te vergroten.

Literatuur

Anderson en Goodyear-Grant 2010

C. Anderson en E. Goodyear-Grant, 'Why are highly informed citizens sceptical of referenda?', *Electoral Studies* 2010, afl. 29, p. 227-238

Boogers en De Graaf 2008

M. Boogers en L. de Graaf, 'Een ongewenst referendum: een evaluatie van het Arnhemse referendum van 6 juni 2007 over Rijnboog-Havenkwartier', Tilburgse School voor Politiek en Bestuur: Tilburg 2008

Boogers en Tops 2001

M. Boogers en P.W. Tops, 'De toer'n van de stad: een essay over het Groninger referendum van 21 februari 2001 en de kwaliteit van de lokale democratie', Katholieke Universiteit Brabant, Centrum voor Recht, Bestuur en Informatisering: Tilburg 2001

Breunese 2002

H.M.B. Breunese, De Tijdelijke referendumwet in de gemeentelijke praktijk, *Gst.* 2002-7159, 2

Breunese 2013

H.M.B. Breunese, Het referendum. Nieuwe ronde, nieuwe kansen, *TvCR* oktober 2013, afl. 4, p. 344-353

Brief VNG Modelverordening 2009

Brief VNG Modelverordening, Lbr. 09/070, 29 mei 2009

Budge 2006

I. Budge, 'Direct and representative democracy: are they necessarily opposed?', *Representation* 2006, afl. 42-1, p. 1-12

CBS 2015

Centraal Bureau voor de Statistiek, Demografische kerncijfers per gemeente 2015, CBS: Den Haag 2015

Commissie Toekomstgericht Lokaal Bestuur 2016

‘Op weg naar meervoudige democratie. Oproep van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur’ (2016)

Commissie Toekomst Lokaal Bestuur 2006

‘Wil tot verschil. Gemeenten in 2015’, van de Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (2006)

Dölle 2004

A.H.M. Dölle, ‘Directe democratie: een gevaarlijke droom. Preadvies CJV 2004’, in *Bezield Staatsrecht. Een bloemlezing uit het wetenschappelijk werk van A.H.M. Dölle*, Kluwer: Deventer 2014

Dölle 2007

A.H.M. Dölle, ‘Het labyrint van het lokale referendum’, *Gst.* 2007, 15

Elzinga 1996a

D.J. Elzinga, ‘De mogelijkheden voor het lokale referendum’, *Gst.* 1994-6988, 1

Elzinga 1996b

D.J. Elzinga e.a., *Het lokale referendum. Een handleiding voor de praktijk*, Tjeenk Willink: Alphen aan den Rijn 1996

Gamble 1997

B.S. Gamble, ‘Putting civil rights to a popular vote’, *American Journal of Political Science* 1997, afl. 41, p. 245-269.

Hendriks 2006

F. Hendriks, *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*, Amsterdam University Press: Amsterdam 2006

Jaarbericht VNG Denktank 2016

‘Maatwerkdemocratie. Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie’, van de Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten (Jaarbericht 2016)

Kleijkers 1993

R.M.M. Kleijkers, *Stemmen zonder last: de functie van het vrije mandaat in het hedendaagse staatsrecht (diss.)*, Universitaire Pers Maastricht: Maastricht 1993

Van der Krieken 2015

K. van der Krieken, *Het lokale referendum in Nederland. Een verkenning van de lokale referendumpraktijk in Nederland en scenario's voor de toekomst*, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur (TSPB): Tilburg 2015

LeDuc 2003

L. LeDuc, *The politics of direct democracy: referendums in global perspective*, Broadview Press: Peterborough, Ontario 2003

Leenknecht 2015

G. Leenknecht, Commentaar op artikel 50 van de Grondwet, in: E.M. Hirsch-Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2017 (www.nederlandrechtsstaat.nl)

Riggle, Thomas en Rostovsky 2005

E.D.B. Riggle, J.D. Thomas en S.S. Rostovsky, 'The marriage debate and minority stress', *Political Science & Politics* 2005, afl. 38, p. 221-224

Rosema 2005

M. Rosema, 'De stemming in Zwolle. Evaluatie van het referendum op 2 maart 2005 over de verordening op de speelautomatenhallen', KennisInstituut Stedelijke Samenleving: Enschede 2005

Rosema 2006

M. Rosema, 'De stemming in Leeuwarden. Evaluatie van het referendum op 24 mei 2006 over het project Nieuw Zaailand', Universiteit Twente: Enschede 2006

Rosema en Kock 2009

M. Rosema en T. Kock, 'De stemming in Duiven. Evaluatie van het referendum op 23 april 2008 over het project Vitaal Centrum Duiven', KennisInstituut Stedelijke Samenleving: Enschede 2009

Tierney 2012

S. Tierney, *Constitutional Referendums. The theory and practice of republican deliberation*, Oxford University Press: Oxford 2012

Westerweel en Van Tienen 2017

J. Westerweel en F.J.H. van Tienen, *Directe democratie*, *NJB* 2017/538