

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteur. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Inhoudsopgave

1. Introductie	4
2. De ontwikkeling van de bestuurlijke en politieke referendumcontext in Nederland.....	6
2.1 De eerste ervaringen met het referendum	6
2.2 Eerste voorstellen in het hedendaagse Nederland	7
2.3 Een hernieuwde interesse na de Tweede Wereldoorlog	9
2.4 De commissie relatie kiezers-beleidsvorming.....	10
2.5 Parlementaire commissies in de jaren negentig.....	11
2.6 De Paarse kabinetten	13
2.7 De kabinetten-Balkenende	14
2.8 De Nationale conventie	15
2.9 Het voorlopige sluitstuk	16
2.10 Resumerend: de betekenis voor de hedendaagse context.....	19
3. Het functioneren van het referendum in de Nederlandse lokale democratie	20
3.1 Wat is een referendum?	20
3.1.1 Maatschappelijke context van het referendum: generaties burgerparticipatie	20
3.1.2 Definitie van het referendum	22
3.1.3 Referendumvormen	27
3.2 De ontwikkeling en kenmerken van de Nederlandse referendumpraktijk.....	29
3.2.1 Een eeuw lokale referenda in Nederland.....	29
3.2.2 Onderwerpen van lokale referenda	32
3.2.3 Opkomst bij lokale referenda	35
3.2.4 Soorten lokale referenda.....	36
3.2.5 Lokale referenda gecombineerd met verkiezingen.....	37
3.2.6 Vraagstellingen en lokale referenda	38
3.2.7 Referendumverordeningen en geldigheidsdrempels.....	39
3.2.8 De kosten van referenda.....	41
3.2.9 Gemeentegrootte en lokale referenda.....	43
4. Verwachtingen voor de toekomst van het lokale referendum	44
4.1 Vier scenario's	44
4.2 De vier scenario's op de weegschaal.....	52

1. Introductie¹

Op 1 juni 2005 ging de Nederlandse kiezer naar de stembus om een antwoord te geven op de volgende vraag: “Bent u voor of tegen instemming van Nederland met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa?”. Een meerderheid van 61,5% van de kiezers stemde tegen dit verdrag. Het Nederlandse ‘nee’ droeg bij aan de uiteindelijke verwerping van wat in de volksmond de ‘Europese Grondwet’ was gaan heten.²

Hoewel dit het eerste nationale referendum in meer dan tweehonderd jaar was in Nederland, kan niet gesteld worden dat referenda een ongebruikelijke praktijk zijn in de lokale democratie. Op lokaal niveau is er in Nederland sprake van een gevarieerde en aanhoudende referendumpraktijk. Sinds 1906 zijn er 193 lokale referenda georganiseerd. Verreweg de meeste referenda vonden plaats na de jaren negentig van de vorige eeuw.³

Ondanks dit aanzienlijke aantal lokale referenda en de verwachting dat dit aantal alleen maar zal blijven stijgen,⁴ ontbreekt het op dit moment aan (systematisch verkregen) kennis over de belangrijkste kenmerken en ontwikkeling van het lokale referendum in Nederland. Het beschikbare onderzoek naar referenda in Nederland richt zich voornamelijk op individuele casebeschrijvingen en evaluaties, referendumcampagnes, internationale beschrijvingen en vergelijkingen en historische ontwikkelingen.⁵

¹ Een deel van de bevindingen in dit rapport zijn eerder verschenen in een artikel in het tijdschrift *Bestuurswetenschappen*: Krieken, K.H.J. van der, & Graaf, L.J. de (2015). Dichotoom in dialoog? Lokale referenda in Nederland, *Bestuurswetenschappen*, (2015)2, 46-70.

² Verhulst, J., & Nijeboer, A. (2007). *Directe democratie: feiten, argumenten en ervaringen omtrent het referendum*. Brussel: Democracy International; Verkiezingsuitslagen Referendum 1918-heden, opgezocht via www.verkiezingsuitslagen.nl op 7 oktober 2014.

³ Zie onder meer: Graaf, L.J. de, Boogers, M.J.G.J.A., Mulder, L.W.D., & Schaap, L. (2009). Lokale referenda in Nederland sinds 1990. *Openbaar bestuur*, 19(8), 23-31; Nijeboer, A. (2014). Overzicht van gehouden referenda in Nederland. Opgezocht via www.referendumplatform.nl op 7 oktober 2014; Sietsma, H.H., Nijkamp, P., Rijckenberg, A.M.J., Weening, H.M., & Geerdes, C.F. (2009). *Bouw aan de democratie met burgers: nieuwe kansen voor het lokale referendum*. Den Haag: Nicis College voor Stedelijke Innovatie; Hendriks, F. (2012). *Democratie onder druk: over de uitdaging van de stemmingendemocratie*. Amsterdam: Van Genneep.

⁴ Deze voorspelling is gebaseerd op de Nederlandse referendumentrend (zie verderop). Sinds 1990 zijn er onafgebroken – met uitzondering van 1993 – ieder jaar lokale referenda uitgeschreven. Verder zijn er tal van gemeenten waarin al dan niet concrete plannen zijn voor het organiseren van een lokaal referendum.

⁵ Zie voor individuele casebeschrijvingen en evaluaties: Saris, W.E., Neijens, P., & Slot, J.J.M. (red.). (1992). *Het eerste Amsterdamse referendum in perspectief*. Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever; Praag, Ph. van (red.). (1993). *Een stem verder: het referendum in de lokale politiek*. Amsterdam: Het Spinhuis; Boogers, M.J.G.J.A., & Tops, P.W. (2001). *De Toor'n van de stad: een essay over het Groninger referendum van 21 februari 2001 en de kwaliteit van de lokale democratie*. Dongen: Pijnenburg vormgevers en uitgevers; Boogers, M.J.G.J.A., & Tops, P.W. (2005). *Hoe het referendum werd 'gewonnen': een evaluatie van het Groninger referendum van 29 juni 2005*. Dongen: Pijnenburg vormgevers en uitgevers; Rosema, M. (2005). *De stemming in Zwolle*. Enschede: KennisInstituut Stedelijke Samenleving; Rosema, M. (2006). *De stemming in Leeuwarden*. Enschede: KennisInstituut Stedelijke Samenleving; Rosema, M., & Kock, T. (2009). *De stemming in Duiven*. Enschede: KennisInstituut Stedelijke Samenleving.

Zie voor referendumcampagnes: Neijens, P., & Praag, Ph. van (red.). (1999). *De slag om IJburg: campagne, media & publiek*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Zie voor internationale beschrijvingen en vergelijkingen: Linden, J. Cort van der (1908). *Referendum en volksinitiatief in Zwitserland* (dissertatie Rijksuniversiteit Leiden, Nederland). Groningen: M. de Waal; Gilhuis, P.C. (1981). *Het referendum: een rechtsvergelijkende studie* (dissertatie Rijksuniversiteit Leiden, Nederland). Alphen aan den Rijn: Samsom; Butler, D., & Ranney, A. (Eds.). (1994). *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Houndmills: Macmillan Press Ltd; Qvortrup, M. (Ed.). (2014). *Referendums around the World: The Continued Growth of Direct Democracy*. Houndmills: Palgrave Macmillan Ltd; Loughlin, J., Hendriks, F., & Lidstrom, A. (Eds.). (2011). *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Zie voor historische beschrijvingen: Koning, H. (1995). *Directe democratie in Nederland: een onderzoek naar de mogelijkheden van openbaarheid van bestuur, inspraak, referendum en volksinitiatief in onze rechtsorde* (dissertatie

De doelen van deze verkenning zijn als volgt. Ten eerste, het schetsen van de bestuurlijke en politieke ontwikkeling van het referendum in Nederland. Ten tweede, het geven van een systematisch overzicht van het referendum in Nederland door in te gaan op de meest relevante kenmerken van de Nederlandse referendumpraktijk. Ten derde, inzoomen op mogelijke en reële verwachtingen voor de toekomst van het lokale referendum in Nederland.

Voor deze verkenning wordt gebruik gemaakt van een literatuurstudie en een dataset die is samengesteld door middel van uitgebreid archiefonderzoek.⁶ Op basis van eigen onderzoek naar lokale referenda in Nederland bleek dat de reeds bestaande en veel gehanteerde dataset van referendumplatform.nl op een aantal punten onjuist en onvolledig is. Zo worden niet alle lokale referenda in de dataset genoemd en is de hoeveelheid getoonde data beperkt. Vanwege het gebrek aan informatie zijn wij zelf een inventarisatie gestart naar de lokale referendumsituatie in Nederland. Via de zoekfunctie van LexisNexis is gezocht in krantenartikelen naar: 'lokale referenda', 'referendum', 'volksraadpleging(en)', 'burgerraadpleging(en)' en 'volksinitiatief'. Aangezien de krantendatabase van LexisNexis slechts teruggaat tot 1995, is voor de kranten uit een verder verleden gebruik gemaakt van de krantendatabase van de Koninklijke Bibliotheek (KB).⁷ Tevens is als input gebruik gemaakt de lijst van lokale referenda van het Referendum Platform en de in voetnoot 4 genoemde publicaties over diverse aspecten van referenda, waarin vaak werd verwezen naar in Nederland georganiseerde lokale referenda. Na de inventarisatie zijn de desbetreffende gemeenten aangeschreven met een uitgebreid verzoek om informatie over de gehouden referenda. Voor de informatie over referenda die wat verder weg in het verleden liggen, en/of die gehouden in gemeenten die inmiddels niet meer bestaan, moest veelal een bezoek worden gebracht aan verschillende gemeentelijke en regionale archieven door heel Nederland. Om ook op de hoogte te blijven van actuele referenda(discussies) in Nederland is een dagelijkse 'Google Alert' ingesteld voor 'referendum' en 'referenda'. Het resultaat is een actuele en volledige dataset van lokale referenda in Nederland. De analyses in deze verkenning zijn hierop gebaseerd.⁸

Op basis van de onderzoeksdoelen zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd: hoe heeft het referendum zich ontwikkeld binnen de bestuurlijke en politieke context in Nederland (hoofdstuk 2)? Hoe functioneert het referendum in de Nederlandse lokale democratie (hoofdstuk 3)? Welke realistische scenario's zijn er voor het referendum in Nederland op de middellange termijn (hoofdstuk 4)?

Rijksuniversiteit Limburg, Nederland). 's-Gravenhage: Sdu Juridische en Fiscale Uitgeverij; Steur, B.F. (red.). (2005). *De keuze om te kiezen: referenda in Nederland*. 's-Gravenhage: Elsevier Overheid.

⁶ De enige openbare dataset over lokale referenda, die in het onderzoek naar het referendum in Nederland door velen wordt gebruikt, is samengesteld door de pro-referendumorganisatie genaamd Referendum Platform. Bezoek voor de website van deze organisatie de volgende URL: www.referendumplatform.nl.

⁷ Sinds enige tijd werkt de KB onder meer samen met de Universiteit van Amsterdam, de Universiteit Leiden, de Universiteit Utrecht en de Rijksuniversiteit Groningen aan een grote krantendatabase met kranten en tijdschriften tot 1995. Deze database is te benaderen via de volgende URL: www.delpher.nl.

⁸ Delen uit deze verkenning zijn gepresenteerd op de conferentie van de European Group of Public Administration (EGPA) in Edinburgh in september 2013 en de conferentie van het Netherlands Institute of Government (NIG) in Delft in november 2014.

2. De ontwikkeling van het referendum binnen de bestuurlijke en politieke context in Nederland

2.1 De eerste ervaringen met het referendum

De eerste ervaring binnen Nederland met het referendum was aan het einde van de achttiende eeuw. Na de Bataafse omwenteling in 1795 kwam de patriottenpartij in Nederland aan de macht. Een belangrijke taak van het nieuwe bewind was te komen tot een nieuwe grondwet. De Nationale Vergadering werd in 1796 belast met de taak om vorm te geven aan deze staatsregeling (synoniem voor constitutie of grondwet). Ondanks grote interne verdeeldheid tussen de gematigde en radicale leden lukte het de Nationale Vergadering om in één jaar een afgerond ontwerp te presenteren. De Bataafse Staatsregeling werd op 10 mei 1797 in meerderheid goedgekeurd door de Nationale Vergadering. Dit betekende nog niet dat de Staatsregeling direct van kracht zou worden. In artikel 144 van het Regelement van de Nationale Vergadering was opgenomen dat de ontwerp-regeling in een bindend referendum moest worden voorgelegd aan de kiesgerechtigde bevolking.

Vanwege de vele compromissen die in het voorstel tot uitdrukking kwamen, stuitte de Bataafse Staatsregeling op veel verzet. Zowel de federalisten (voorstander van een federale staat) als de unitarische democraten (voorstander van een eenheidsstaat) voerden fel campagne tegen het voorstel. Dit was niet zonder succes. Tijdens het referendum op 8 augustus 1797 werd het ontwerp van de Bataafse Staatsregeling met een ruime meerderheid weggestemd (108.761 stemmen tegen en 27.955 stemmen voor).⁹

Na het wegstemmen van de ontwerp-staatsregeling ontstond een patstelling. Deze patstelling werd uiteindelijk doorbroken dankzij een staatsgreep op 22 januari 1798. De radicale democraten grepen de macht met de hulp van de aanwezige Franse troepen. Tegenstanders werden verwijderd uit de Nationale Vergadering, die hierop werd omgedoopt tot Constituerende Vergadering. Een speciale commissie van zeven afgevaardigden werd aangesteld om te werken aan een herziene staatsregeling, die uiteraard geheel in lijn moest zijn met unitarische en democratische uitgangspunten. Op 17 maart 1798 werd de ontwerp-staatsregeling door de Constituerende Vergadering goedgekeurd. De Bataafse Staatsregeling werd op 23 april 1798 in een nationaal referendum voorgelegd aan de stemgerechtigden, nadat de kieslijsten waren gezuiverd van (potentiële) tegenstanders. Onder deze omstandigheden pakte het referendum ditmaal positief uit; de Bataafse Staatsregeling werd goedgekeurd met 153.913 stemmen voor en 11.597 stemmen tegen.¹⁰

De Fransen waren ontevreden over de implicaties van Bataafse Staatsregeling van 1798. Deze ontevredenheid hing onder meer samen met de trage inzet van troepen en de lage afdracht van gelden door de Bataafse Republiek. Napoleon Bonaparte, die in november 1799 in Frankrijk aan de macht was gekomen, wilde een regeling waarin meer bevoegdheden werden toebedeeld aan de uitvoerende macht. In maart 1801 werd aan het parlement een grondwetsontwerp met een dergelijke strekking toegezonden. Er zou een nieuw soort

⁹ Klijnsma, M.H. (2005). De Bataafse referenda: herontdekte preferenda. In B.F. Steur (red.), *De keuze om te kiezen: referenda in Nederland* (pp. 27-34). 's-Gravenhage: Elsevier Overheid; Bannier, G.W. (1936). *Grondwetten van Nederland*. Zwolle: Tjeenk Willink, pp. 118-119, 140; Database and Search Engine for Direct Democracy. (z.j.). Opgezocht via <http://www.sudd.ch/event.php?lang=en&id=nl0117975> op 7 oktober 2014.

¹⁰ Ibid.; Ibid.; Database and Search Engine for Direct Democracy. (z.j.). Opgezocht via <http://www.sudd.ch/event.php?lang=en&id=nl011797> op 7 oktober 2014.

regering komen: het 'Staatsbewind'. Het Staatsbewind werd bijgestaan door secretarissen van staat (ministers).¹¹ De leden van het parlement weigerden het opgelegde voorstel van Napoleon te aanvaarden. Het Uitvoerend Bewind besliste hierop om het voorstel in een referendum voor te leggen aan de bevolking. Op 6 oktober 1801 werd het ontwerp voor de Grondwet met 364.200 stemmen voor en 52.219 stemmen tegen aanvaard.¹² Saillant detail is dat de thuisblijvers bij de voorstanders van de Grondwet werden gerekend. De nieuwe Grondwet luidde het einde in van de Bataafse Republiek en het begin van het Bataafs Gemenebest.

In 1804 besloot Napoleon dat er een andere regering moest komen in het Bataafs Gemenebest. Een eenhoofdig bestuur zou de invloed van Frankrijk op het Gemenebest verder moeten vergroten. Het nieuwe grondwetsontwerp werd op 15 maart 1805 voorgelegd aan het parlement, dat het voorstel vijf dagen later goedkeurde. Hierna volgde in de periode van 9 tot en met 16 april een referendum over de ontwerpregeling. De niet-stemmers werden, net als in 1801, bij de voorstanders gerekend. Een ruime meerderheid van 99,96% stemde voor de nieuwe Grondwet. Slechts 136 stemmen werden tegen het voorstel uitgebracht. Drie dagen na het referendum werd Jan Schimmelpenninck geïnstalleerd als Raadspensionaris.¹³ De wens van Napoleon voor een eenhoofdig bestuur was hiermee in vervulling gegaan.

2.2 Eerste voorstellen in het hedendaagse Nederland

In de jaren tachtig van de negentiende eeuw werden er in Nederland discussies gevoerd over allerlei constitutionele veranderingen. Een van belangrijkste discussies richtte zich op het Nederlandse tweekamerstelsel en de positie van de Eerste Kamer binnen dit stelsel. Men vroeg zich af of het tweekamerstelsel wel paste binnen het stelsel van de representatieve democratie. Enkele leden van de Tweede Kamer waren voorstander van een eenkamerstelsel met toevoeging van het referendum, zoals men dit in Zwitserland al enige tijd kende. Het merendeel van de Kamerleden deelde deze mening niet en zag meer heil in een verandering van de samenstelling van de Eerste Kamer. Hiermee verdween de discussie over de invoering van het referendum in Nederland weer naar de achtergrond.

In 1903 stelde Pieter Jelles Troelstra, samen met andere sociaal-democratische Tweede Kamerleden, voor om het facultatief correctief referendum in de Nederlandse rechtsorde te introduceren. Burgers zouden met deze referendumvariant een stemming kunnen afdwingen over een door de Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstel. Opnieuw werd de discussie over het referendum gekoppeld aan de mogelijke opheffing van de Eerste Kamer. Naast de invoering van het referendum en de afschaffing van de Eerste Kamer, pleitte de groep

¹¹ 'Periode van het Staatsbewind (1801-1805)'. Opgezocht via http://www.parlement.com/id/vh8lnhrp8wta/periode_van_het_staatsbewind_1801_1805 op 7 oktober 2014.

¹² Database and Search Engine for Direct Democracy. (z.j.). Opgezocht via <http://www.sudd.ch/event.php?lang=en&id=nl011801> op 7 oktober 2014.

¹³ Database and Search Engine for Direct Democracy. (z.j.). Opgezocht via <http://www.sudd.ch/event.php?lang=en&id=nl011805> op 7 oktober 2014. Schimmelpenninck heeft de positie van raadspensionaris niet lang bekleed. Na een jaar werd hij vervangen door de broer van Napoleon Bonaparte, Lodewijk Napoleon Bonaparte, die op 4 juni 1806 tot koning van het Koninkrijk Holland werd benoemd. Met de transformatie van een republiek naar een koninkrijk werd ook een nieuwe grondwet ingevoerd. De 'Constitutie van het Koninkrijk Holland' trad zonder referendum in werking.

Kamerleden voor de invoering van het algemeen kiesrecht, actief en passief kiesrecht voor vrouwen en de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Toen duidelijk werd dat het voorstel niet kon rekenen op een meerderheid werd het door de indieners ingetrokken.¹⁴

De discussie over de invoering van het referendum verdween hierdoor niet volledig van het politieke toneel. Eind 1918 kreeg de staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck de opdracht om met voorstellen te komen voor de mogelijke herziening van de Grondwet. De commissie bleek bij het verschijnen van het eindrapport, ruim twee jaar later, voorstander te zijn van een verplicht referendum in een tweetal gevallen. Ten eerste, bij een (voorgenomen) wijziging van de Grondwet. Het referendum zou de verplichting tot Kamerontbinding en de tweede lezing van de wijzigingsontwerpen door de beide kamers moeten vervangen. Ten tweede, bij het ontbreken van een bevoegde troonopvolger. In dit geval zou een referendum uitgeschreven moeten worden over de toekomst van de Nederlandse monarchie.¹⁵ In alle andere gevallen, zoals de mogelijkheid van een referendum bij belangrijke wetgevende maatregelen, was de staatscommissie geen voorstander van het referenduminstrument. De commissie had een vijftal bezwaren tegen een breder gebruik van het referendum. Ten eerste, het referendum paste niet bij de Nederlandse politieke cultuur. Ten tweede, na de beslissing van de Staten-Generaal was er geen ruimte meer voor een beslissing door het volk. Ten derde, kiezers hadden door middel van verkiezingen iedere vier jaar al de mogelijkheid om zich uit te spreken over het beleid. Ten vierde, het referendum was in strijd met het idee van politieke partijvorming. Ten vijfde, het referendum was volgens de staatscommissie onverenigbaar met de grondgedachte van de Nederlandse staatsinrichting.¹⁶

In het uiteindelijke wijzigingsvoorstel van de Grondwet, dat in 1921 door het kabinet werd ingediend, was enkel het verplichte referendum bij een grondwetwijziging in overweging genomen. Hoewel een aantal amendementen werd ingediend aangaande de invoering van het referendum, kreeg het voorstel voor een verplicht referendum uiteindelijk onvoldoende steun. Opvallend was dat de oorspronkelijke pleitbezorger van het referendum, de SDAP'er Troelstra, zich in deze periode tegen het referendum had gekeerd. Volgens jurist Koning houdt deze ommezwaai verband met een teleurstellende uitslag bij de eerste verkiezingen op basis van algemeen kiesrecht (voor mannen) in 1918 en het mislukken van de door Troelstra uitgeroepen revolutie vier maanden later.¹⁷ De conclusie van Troelstra was dat er onder het volk op dat moment geen behoefte was aan iets progressiefs als het referendum. Troelstra hield de mogelijkheid voor een toekomstige invoering van het referendum wel open.¹⁸

¹⁴ Holsteyn, J. van (1996). The Netherlands: National Debates and Local Experience. In M. Gallagher & P. Vincenzo Uleri (Eds.), *The Referendum Experience in Europe* (pp. 126-138). Houndmills: Macmillan Press Ltd, pp. 126-127; Steur, B.F. (red.). (2005). *De keuze om te kiezen: referenda in Nederland*. 's-Gravenhage: Elsevier Overheid, pp. 52-53.

¹⁵ Koning, H. (1995). *Directe democratie in Nederland: een onderzoek naar de mogelijkheden van openbaarheid van bestuur, inspraak, referendum en volksinitiatief in onze rechtsorde* (dissertatie Rijksuniversiteit Limburg, Nederland). 's-Gravenhage: Sdu Juridische en Fiscale Uitgeverij, pp. 232-233.

¹⁶ Ibid., p. 233; Steur, B.F. (red.). (2005). *De keuze om te kiezen: referenda in Nederland*. 's-Gravenhage: Elsevier Overheid, pp. 54-55.

¹⁷ Koning, H. (1995). *Directe democratie in Nederland: een onderzoek naar de mogelijkheden van openbaarheid van bestuur, inspraak, referendum en volksinitiatief in onze rechtsorde* (dissertatie Rijksuniversiteit Limburg, Nederland). 's-Gravenhage: Sdu Juridische en Fiscale Uitgeverij, p. 233.

¹⁸ Steur, B.F. (red.). (2005). *De keuze om te kiezen: referenda in Nederland*. 's-Gravenhage: Elsevier Overheid, p. 56.

Tabel 1. Tijdlijn belangrijke gebeurtenissen inzake het referendum in Nederland

Jaar	Gebeurtenis
1797	Eerste (nationale) referendum over de ontwerp-Staatsregeling van 1797
1798	Tweede (nationale) referendum over de nieuwe ontwerp-Staatsregeling van 1798
1801	Nationaal referendum over de Staatsregeling des Bataafschen Volk van 1801
1805	Nationaal referendum over de Staatsregeling des Bataafschen Volk van 1805
1903	SDAP-leider Troelstra stelt met andere Kamerleden voor om een correctief referendum in te voeren
1906	Eerste lokale referendum in Nederland (gemeente Hillegom)
1920	Advies staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck (1918-1920)
1971	Advies staatscommissie-Cals/Donner (1967-1971)
1985	Advies staatscommissie-Biesheuvel (1982-1985)
1990	Advies commissie-Deetman (1989-1990)
1993	Advies (externe) commissie-De Koning (1990-1993)
1999	De 'Nacht van Wiegel' (18-19 mei)
2002	Inwerkingtreding Tijdelijke referendumwet (Trw)
2005	Indiening wetsvoorstel raadplegend referendum toetreding Turkije (Wilders)
2005	Aflopen Tijdelijke referendumwet (Trw)
2005	Indiening initiatiefvoorstel invoering correctief referendum (Duyvendak & Dubbelboer)
2005	Indiening wetsvoorstel raadgevend referendum (Duyvendak, Dubbelboer & Van der Ham)
2006	Advies Nationale conventie <i>'Hart voor de publieke zaak'</i>
2011	Indiening wetsvoorstel referendum minarettenverbod (Van Klaveren)
2013	Meerderheid Tweede Kamer stemt in met de Wet raadgevend referendum en met het correctief referendum (eerste lezing)
2014	Meerderheid Eerste Kamer stemt in met Wet raadgevend referendum en met het correctief referendum (eerste lezing)
2015	Inwerkingtreding Wet raadgevend referendum (Wrr)

2.3 Een hernieuwde interesse na de Tweede Wereldoorlog

Na afloop van de Tweede Wereldoorlog werd de discussie over het referendum weer aangezwengeld door staatsrechtgeleerden als Oud, Van den Bergh en Belinfante. Van concrete acties was op dat moment geen sprake. De prioriteit lag in die periode bij de wederopbouw van Nederland. Het referendum kwam wel ter sprake bij de discussies over de grondwetswijzigingen van 1946 en 1953, maar het werd niet gezien als een serieuze optie voor in het Nederlandse bestel.¹⁹ In deze periode kwam het referendum ook niet meer voor in de programma's van de verschillende Nederlandse politieke partijen.²⁰ Het duurde tot de jaren zestig van de vorige eeuw voordat het referendum weer expliciet onder de aandacht kwam.

In 1966 werd de politieke partij Democraten '66 (D'66) opgericht als reactie op de onvrede met het politieke klimaat in die tijd. De partij streefde een radicale democratisering van de Nederlandse democratie na.²¹ Het referendum zou hier *'in bijzondere omstandigheden'* en *'na een zorgvuldige studie'* aan kunnen bijdragen, aldus D'66.²² Tijdens de campagne voor de Tweede Kamerverkiezingen van 1967 stond het thema

¹⁹ Ibid., p. 55.

²⁰ Lucardie, A.P.M. (1997). *Vox populi, vox diaboli? Het debat over referendum in de Nederlandse politieke partijen*. In Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, *Jaarboek 1996* (pp. 109-128). Groningen: DNPP.

²¹ Initiatiefcomité D'66 (1966). *Appel aan iedere Nederlander die ongerust is over de ernstige devaluatie van onze democratie*. Opgezocht via <http://pubnpp.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/boek/d661966appel/appel15091966.pdf> op 12 november 2014.

²² Steur, B.F. (red.). (2005). *De keuze om te kiezen: referenda in Nederland*. 's-Gravenhage: Elsevier Overheid, p. 55.

staatkundige vernieuwing hoog op de agenda.²³ Het is dan ook geen verrassing dat in het najaar van 1967 de 'Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet' werd ingesteld om advies uit te brengen over een mogelijke grondwetsherziening op dit specifieke terrein. Eind maart 1971 bracht deze commissie, in de wandelgangen ook wel bekend als de commissie-Cals/Donner, haar eindrapport uit. De commissie was in meerderheid tegen de introductie van het referendum en volksinitiatief. Acht van de zeventien commissieleden waren wel voorstander van een grondwetsbepaling die het facultatief bindend referendum in de Nederlandse rechtsorde moest introduceren. Hoewel een meerderheid van de commissie zich tegen het referendum keerde, lukte het wel overeenstemming te bereiken over een grondwetsontwerp indien de regering toch zou besluiten tot invoering van het referendum.²⁴ In de kern behelsde het voorstel van de staatscommissie het volgende. Een door beide Kamers aanvaard wetsontwerp mocht niet worden bekrachtigd als bij een referendum een meerderheid van de kiezers zich tegen het wetsontwerp uitsprak. Deze meerderheid moest ten minste 30% van het totale aantal kiesgerechtigden omvatten.²⁵ Het kabinet-Den Uyl volgde de conclusies van de staatscommissie op en nam zowel het referendum als het volksinitiatief niet mee in het definitieve grondwetsontwerp.²⁶

2.4 De commissie relatie kiezers-beleidsvorming

Tijdens de behandeling van het grondwetsontwerp werd in tweede lezing door verschillende partijen kritiek geuit op de voorstellen. Een van de kernpunten van de kritiek was dat te weinig gedaan werd aan de aloude tekortkomingen van het politieke stelsel.²⁷ Als bijkomende gebeurtenis diende het actiecomité Referendum: Ja op 9 juni 1981 een petitie in bij de Tweede Kamer. In deze petitie vroeg het comité om de invoering van het referendum bij zaken van groot nationaal belang.²⁸ Beide zaken waren aanleiding voor een aantal Kamerleden om de regering te verzoeken de mogelijkheden voor een referendum opnieuw te onderzoeken.²⁹

Als reactie hierop werd in mei 1982 een staatscommissie onder leiding van oud-premier Biesheuvel ingesteld. De commissie deed een omvangrijk onderzoek naar het referendum en volksinitiatief. In het onderzoek werden nadrukkelijk buitenlandse ervaringen met beide fenomenen betrokken. In december 1985 presenteerde de commissie haar eindrapport. De commissie was unaniem voor de invoering van het facultatief bindend referendum op nationaal en decentraal niveau. Wel adviseerde de commissie om enkele

²³ 'Constitutionele commissies. Commissie-Cals/Donner'. Opgezocht via <http://resources.huylgens.knaw.nl/grondwetscommissies/onderzoeksgids/gids/commissie/658054055> op 4 maart 2015.

²⁴ Koning, H. (1995). *Directe democratie in Nederland: een onderzoek naar de mogelijkheden van openbaarheid van bestuur, inspraak, referendum en volksinitiatief in onze rechtsorde* (dissertatie Rijksuniversiteit Limburg, Nederland). 's-Gravenhage: Sdu Juridische en Fiscale Uitgeverij, p. 236.

²⁵ Ibid.; Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (1971). *Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

²⁶ Ibid.; Steur, B.F. (red.). (2005). *De keuze om te kiezen: referenda in Nederland*. 's-Gravenhage: Elsevier Overheid, p. 56.

²⁷ Koning, H. (1995). *Directe democratie in Nederland: een onderzoek naar de mogelijkheden van openbaarheid van bestuur, inspraak, referendum en volksinitiatief in onze rechtsorde* (dissertatie Rijksuniversiteit Limburg, Nederland). 's-Gravenhage: Sdu Juridische en Fiscale Uitgeverij, p. 237.

²⁸ Couwenberg, S.W. (1990). Veranderen het karakter en de positie van politieke partijen? *Beleid en Maatschappij*, 17(1), 11-16.

²⁹ Steur, B.F. (red.). (2005). *De keuze om te kiezen: referenda in Nederland*. 's-Gravenhage: Elsevier Overheid, p. 56.

uitzonderingen op te nemen waarover geen referendum kon worden aangevraagd. Concreet werd voorgesteld om een correctief wetgevingsreferendum op nationaal niveau te houden als burgers 300.000 handtekeningen hadden verzameld. Wat betreft de geldigheid van de uitslag was de commissie voorstander van een kiesdrempel van ten minste 30% van de stemgerechtigden.³⁰

Op het punt van het raadplegend referendum was de staatscommissie verdeeld. De helft van de commissie was voorstander van een raadplegend referendum op nationaal niveau; de andere helft kon deze referendumvorm niet aanbevelen. De commissie was wel unaniem in haar positieve oordeel over de handhaving van de al bestaande mogelijkheden voor het raadplegend referendum op decentraal niveau.³¹

Het kabinet-Lubbers II kon zich niet vinden in veel standpunten van de staatscommissie. Volgens het kabinet droegen de bestaande participatiemogelijkheden er in voldoende mate toe bij dat doelstellingen op het terrein van betrokken belangen en de aanvaarding van beleid werden bevorderd.³² Daarnaast hadden het beslissend referendum en volksinitiatief een aantal evidente nadelen. Beide vormen zouden zulke hoge (financiële) lasten met zich meebrengen dat er slechts in beperkte mate gebruik van zou kunnen worden gemaakt. Ook bestond het risico op een ongeoorloofde afbreuk van het vertegenwoordigend stelsel. Tot slot vreesde het kabinet onder meer een eenzijdige behartiging van deelbelangen bij referenda.³³ De voorstellen van de staatscommissie-Biesheuvel over het referendum en het volksinitiatief werden niet overgenomen door het kabinet. Tijdens de parlementaire behandeling van de voorstellen kreeg een in stemming gebrachte motie over het correctief referendum onvoldoende steun.³⁴

2.5 Parlementaire commissies in de jaren negentig

Eind jaren tachtig werd op verzoek van de Tweede Kamer een commissie in het leven geroepen die onderzoek moest doen naar het vraagstuk van staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing. De 'bijzondere Commissie Vraagpunten',³⁵ bestaande uit Kamerleden en onder het voorzitterschap van Kamervoorzitter Deetman, presenteerde haar eindrapport met daarin relevante vraagpunten eind 1990.³⁶ In het rapport werden tal van onderwerpen benoemd, waaronder het vraagstuk van het referendum en het volksinitiatief. Op het terrein van het referendum en volksinitiatief kwam de commissie tot de volgende vraagstelling: *'Voors en tegens van correctief wetgevingsreferendum, consultatief referendum en volksinitiatief zouden nog eens kunnen worden geïnventariseerd en op hun consequenties kunnen worden beoordeeld.'*³⁷

³⁰ Ibid.; Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming (1985). *Relatie kiezers-beleidsvorming: referendum en volksinitiatief*. 's-Gravenhage.

³¹ Ibid.

³² Koning, H. (1995). *Directe democratie in Nederland: een onderzoek naar de mogelijkheden van openbaarheid van bestuur, inspraak, referendum en volksinitiatief in onze rechtsorde* (dissertatie Rijksuniversiteit Limburg, Nederland). 's-Gravenhage: Sdu Juridische en Fiscale Uitgeverij, p. 241.

³³ *Kamerstukken II 1987/88*, 18807, 9.

³⁴ Steur, B.F. (red.). (2005). *De keuze om te kiezen: referenda in Nederland*. 's-Gravenhage: Elsevier Overheid, p. 57.

³⁵ *Kamerstukken II 1989/90*, 21427, 1.

³⁶ *Kamerstukken II 1990/91*, 21427, 3 Herdruk.

³⁷ Ibid., p. 26.

Tijdens de behandeling van het rapport in de Tweede Kamer, in maart 1991, noemde VVD-woordvoerder Wiebenga de geformuleerde vraagstelling aangaande het referendum en volksinitiatief 'slapjes'. Verder herinnerde hij de Kamer eraan dat het bindend referendum naar aanleiding van het rapport van de staatscommissie-Biesheuvel enkele jaren eerder al uitvoerig was besproken. Hierop diende Wiebenga een motie in waarin werd gesteld dat de Kamer geen behoefte had aan een nader onderzoek van het referendum. Deze motie werd door een meerderheid in de Tweede Kamer aangenomen.³⁸

In 1992, tijdens de algemene politieke en financiële beschouwingen, gebeurde er iets onverwachts. D66-voorman Van Mierlo beklagde zich over het feit dat de Kamer studies naar het referendum afhiel. CDA-fractievoorzitter Brinkman voelde zich aangesproken door de woorden van Van Mierlo. Brinkman verklaarde dat het CDA nog altijd tegen het referendum was, maar dat de partij zou zich niet langer te verzetten tegen een nadere studie van het referendumonderwerp. Naar aanleiding van dit debat werd voorgesteld om de al eerder ingestelde (externe) commissie-De Koning alsnog onderzoek te laten doen naar het vraagpunt van het referendum. De studie moest zich primair richten op het correctief wetgevingsreferendum.³⁹ Eind 1992 werd dit voorstel door de Tweede Kamer aanvaard.⁴⁰

De commissie-De Koning diende haar vervolgrapport over het correctief wetgevingsreferendum op 7 oktober 1993 in bij de Tweede Kamer.⁴¹ Een meerderheid binnen de commissie was voorstander van invoering van het correctief wetgevingsreferendum. Ook op lokaal niveau achtte de meerderheid van de leden de invoering van het correctief bindend referendum wenselijk. Verder kon de commissie-De Koning zich vinden in de concrete eisen die de staatscommissie-Biesheuvel had verbonden aan het correctief referendum. Op één punt stelde de commissie een wijziging voor. Om een lichtvaardig gebruik van het referendum op nationaal niveau te voorkomen wilde de commissie de drempel voor het zogenaamd inleidend verzoek verhogen van 10.000 naar 20.000 handtekeningen.⁴²

Het kabinet reageerde gematigd positief op de aanbevelingen in het rapport van de commissie-De Koning. Het leek het kabinet zinvol om een hernieuwde discussie te voeren over het referendum.⁴³ Over het lokale referendum merkte het kabinet op dat, indien werd overgegaan tot een invoering hiervan, een algemene

³⁸ Koning, H. (1995). *Directe democratie in Nederland: een onderzoek naar de mogelijkheden van openbaarheid van bestuur, inspraak, referendum en volksinitiatief in onze rechtsorde* (dissertatie Rijksuniversiteit Limburg, Nederland). 's-Gravenhage: Sdu Juridische en Fiscale Uitgeverij, pp. 247-248.

³⁹ *Kamerstukken II 1992/93*, 21427, 26; Koning, H. (1995). *Directe democratie in Nederland: een onderzoek naar de mogelijkheden van openbaarheid van bestuur, inspraak, referendum en volksinitiatief in onze rechtsorde* (dissertatie Rijksuniversiteit Limburg, Nederland). 's-Gravenhage: Sdu Juridische en Fiscale Uitgeverij, p. 248; *Handelingen II 1992/93*, 8, p. 388-389.

⁴⁰ Koning, H. (1995). *Directe democratie in Nederland: een onderzoek naar de mogelijkheden van openbaarheid van bestuur, inspraak, referendum en volksinitiatief in onze rechtsorde* (dissertatie Rijksuniversiteit Limburg, Nederland). 's-Gravenhage: Sdu Juridische en Fiscale Uitgeverij, p. 248.

⁴¹ *Kamerstukken II 1993/94*, 21427, 64.

⁴² *Kamerstukken II 1993/94*, 21427, 65, p. 5.

⁴³ *Kamerstukken II 1993/94*, 21427, 75, p. 2.

wettelijke regeling zou moeten worden getroffen.⁴⁴ Na afloop van de parlementaire debatten werd wederom niet beslist tot invoering van het referendum.⁴⁵

2.6 De Paarse kabinetten

Na de Tweede Kamerverkiezingen van 1994 werd het eerste Paarse kabinet gevormd door de partijen PvdA, VVD en D66. In het regeerakkoord was in de paragraaf over bestuurlijke vernieuwing de volgende passage opgenomen over het referendum: *'De invoering van een correctief referendum op centraal en decentraal niveau wordt voorbereid in wetsvoorstellen ter concrete uitwerking en tot wijziging van de Grondwet'*.⁴⁶ Tijdens de regeringsverklaring op 31 augustus 1994 werd dit punt nader toegelicht door premier Kok. De nieuwe regering wilde de burger nadrukkelijker betrekken bij de publieke zaak. Belangrijke middelen hiervoor waren de invoering van het correctief referendum, een onderzoek naar de wijziging van het kiesstelsel en het vergroten van de invloed van de burger op de politieke machtsvorming.⁴⁷

Ruim twee jaar later kwam Hans Dijkstal, destijds minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, met een voorstel tot wijziging van de Grondwet, dat de invoering van het correctief referendum behelsde. Het grondwetsvoorstel kwam vrijwel geheel overeen met de adviezen van de commissie-Biesheuvel.⁴⁸ Op slechts enkele punten week het voorstel af. Zo waren de drempels voor het aanvragen van een referendum substantieel verhoogd; van 300.000 naar 600.000 handtekeningen. Ook het aantal benodigde handtekeningen voor het inleidend verzoek werd opgehoogd naar in totaal 40.000. In juni 1997 werd het voorstel tot aanpassing van de Grondwet in eerste lezing aangenomen door de Tweede Kamer. Een jaar later ging ook de Eerste Kamer akkoord met het wijzigingsvoorstel. Hiermee was de eerste horde voor opname van het referendum in de Grondwet genomen.⁴⁹

Ondanks een fors verlies van D66 bij de Tweede Kamerverkiezingen van 6 mei 1998 (van 24 naar 14 zetels) behield de Paarse coalitie haar meerderheid. Het kabinet-Kok II zette zijn plannen met betrekking tot het referendum door. Tijdens de tweede lezing van het referendumvoorstel in de Tweede Kamer werd het met de vereiste tweederdemeerderheid aangenomen.⁵⁰ Bij de nachtelijke stemming in de Eerste Kamer, op 19 mei 1999, kwam het voorstel één stem te kort voor de vereiste tweederdemeerderheid. Deze 'Nacht van Wiegel' – vernoemd naar VVD-senator Hans Wiegel, die als enige coalitiegenoot tegen het voorstel stemde – leidde tot een kortstondige kabinetscrisis, die werd bezworen met de hulp van informateur Tjeenk Willink.⁵¹ De uitkomst

⁴⁴ Ibid.; Koning, H. (1995). *Directe democratie in Nederland: een onderzoek naar de mogelijkheden van openbaarheid van bestuur, inspraak, referendum en volksinitiatief in onze rechtsorde* (dissertatie Rijksuniversiteit Limburg, Nederland). 's-Gravenhage: Sdu Juridische en Fiscale Uitgeverij, p. 250.

⁴⁵ Steur, B.F. (red.). (2005). *De keuze om te kiezen: referenda in Nederland*. 's-Gravenhage: Elsevier Overheid, p. 59.

⁴⁶ *Kamerstukken II 1993/94*, 23175, p. 24.

⁴⁷ *Handelingen II 1993/94*, 86, p. 5809.

⁴⁸ *Kamerstukken II 1996/97*, 25153, A.

⁴⁹ Kortmann, C.A.J.M. (2008). *Constitutioneel recht: geheel herziene zesde druk*. Deventer: Kluwer, p. 98; Steur, B.F. (red.). (2005). *De keuze om te kiezen: referenda in Nederland*. 's-Gravenhage: Elsevier Overheid, p. 60; *Handelingen I 1997/98*, 22, p. 1039.

⁵⁰ *Handelingen II 1998/99*, 51, p. 3370.

⁵¹ Sap, J.W. (2003). *De Nacht van Wiegel: het referendum in een representatieve democratie*. Utrecht: Uitgeverij Lemma BV.

van het 'lijmakkoord' van kabinet-Kok II was dat een nieuwe poging zou worden ondernomen om het correctief in de Grondwet vast te leggen. In 2001 werden daarnaast een tweetal andere wetten ingediend en aangenomen die het verlies van het referendum voor D66 tijdelijk moesten verzachten. De belangrijkste wet was de Tijdelijke referendumwet (Trw), die van 1 januari 2002 tot 1 januari 2005 van kracht zou zijn. Deze wet regelde het raadgevend correctief referendum op nationaal, provinciaal en lokaal niveau. Feitelijk gold de Trw als overgangswet voor het opnemen van het correctief referendum in de Grondwet.⁵² Ook werd via een wijziging van de Gemeentewet de mogelijkheid tot een gemeentelijk burgemeestersreferendum gecreëerd. Het burgemeestersreferendum werd wegens wisselend succes in 2008 weer afgeschaft.⁵³

2.7 De kabinetten-Balkenende

De tumultueuze verkiezingen van 2002 leidden tot een regering bestaande uit het CDA, de Lijst Pim Fortuyn (LPF), en de VVD, onder premierschap van CDA'er Jan-Peter Balkenende. De drie partijen spraken in het regeerakkoord af om de Tijdelijke referendumwet in te trekken.⁵⁴ Volgens het regeerakkoord berustte het referendum namelijk *'op de onjuiste veronderstelling dat het openbaar bestuur niet meer is dan de optelsom van afzonderlijke maatregelen die naar believen kunnen worden afgewezen.'*⁵⁵ De regering zag op het terrein van de burgemeestersbenoeming meer in een rechtstreeks gekozen burgervader en was voornemens de mogelijkheid hiervan te onderzoeken. In afwachting van de uitkomsten van dit onderzoek wilde de regering de mogelijkheid tot het burgemeestersreferendum afschaffen.

Wegens interne problemen binnen de LPF viel het kabinet-Balkende I na minder dan drie maanden te hebben geregeerd. Na nieuwe tussentijdse verkiezingen kwam een regering tot stand die bestond uit het CDA, de VVD en D66. Het voornemen om de Tijdelijke referendumwet vervroegd in te trekken werd door de nieuwe regering ongedaan gemaakt (de einddatum bleef op 1 januari 2005 staan). De mogelijkheid voor gemeenten om een referendum uit te schrijven in het kader van de benoeming van de burgemeester bleef eveneens bestaan. D66 pleitte, volgens Steur, tijdens de kabinetsformatie niet voor invoering van het correctief wetgevingsreferendum in de Grondwet omdat coalitiegenoot CDA fel tegenstander van het referendum was. Een tweede reden moet worden gezocht in de preventieve sfeer. De democraten konden het zich niet veroorloven om wederom zonder vruchtbaar resultaat in te zetten op de invoering van het referendum.⁵⁶ Na de val van het kabinet-Balkenende II maakte D66 geen deel meer uit van de nieuwe regering.

Ondanks het vervallen van de Tijdelijke referendumwet was het onderwerp referendum geenszins van de politieke agenda verdwenen. Enkele weken na de afschaffing van de Trw nam de Eerste Kamer het

⁵² Steur, B.F. (red.). (2005). *De keuze om te kiezen: referenda in Nederland*. 's-Gravenhage: Elsevier Overheid, p. 61; Breunese, H.B.M. (2013). Het referendum: nieuwe ronde, nieuwe kansen. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 4, 344-353.

⁵³ Karsten, N., Schaap, L., Zuydam, S. van, & Leenknecht, G.-J. (2014). *Majesteitelijk & magistratelijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Tilburg University, p. 166.

⁵⁴ *Kamerstukken II 2001/02*, 28375, 5, p. 26.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Steur, B.F. (red.). (2005). *De keuze om te kiezen: referenda in Nederland*. 's-Gravenhage: Elsevier Overheid, p. 62.

initiatiefvoorstel getiteld 'Wet raadplegend referendum Europese Grondwet' aan. Deze wet lag aan de basis van het nationale referendum van 1 juni 2005 over de wenselijkheid van een 'Europese Grondwet'.⁵⁷

2.8 De Nationale conventie

Eind 2005 werd de Nationale conventie in het leven geroepen. Dit adviescollege was een uitvloeisel van het 'paasakkoord' tussen coalitiepartijen CDA, VVD en D66. Het paasakkoord werd gesloten als reactie op de 'paascrisis' van 2005, die ontstond nadat het voorstel tot het uit de Grondwet halen van de burgemeestersbenoeming in tweede lezing niet de vereiste tweederdemeerderheid haalde. De Nationale conventie had tot taak voorstellen te doen voor de inrichting van het nationale politieke bestel die konden bijdragen aan het herstel van vertrouwen tussen de burger en de politiek en die mede ten grondslag konden liggen aan de constitutie voor de eenentwintigste eeuw.⁵⁸ Het adviescollege bestond uit dertien leden (in meerderheid afkomstig uit de wetenschap) en een breed samengestelde groep van 34 adviseurs. In september 2006 kwam de Nationale conventie met haar rapport getiteld '*Hart voor de publieke zaak*'. In het rapport stonden een vijftientigtal aanbevelingen in vier categorieën.⁵⁹ Op het onderwerp van het referendum deed de Conventie twee aanbevelingen.

De eerste aanbeveling was de introductie van een bindend correctief referendum. De Conventie zag in deze referendumvariant een goed middel om burgers en politiek meer bij elkaar te betrekken. Het referendum zou kabinet en volksvertegenwoordiging stimuleren scherp in de gaten te houden wat er onder de burgers leefde en besluitvorming goed te verantwoorden. Daarnaast zou het referendum debat stimuleren, politieke interesse opwekken en politieke participatie bevorderen. Een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van het referendum was een zorgvuldige vormgeving. Overheden mochten het middel niet gebruiken voor politiek-strategische doeleinden. Daarom moest het initiatief voor een referendum bij de burgers komen te liggen. Verder achtte de Conventie het van belang dat referenda het politieke ambt en het functioneren van politieke partijen niet zouden ondermijnen. Daarom was het niet wenselijk om ieder onderwerp referendabel te maken en moesten er drempels komen voor het aanvragen van een referendum.⁶⁰

Als tweede aanbeveling stelde de Conventie voor om de bestaande procedure van de grondwetsherziening te verkorten en tevens de betrokkenheid van de bevolking bij de wijziging van de Grondwet te vergroten.⁶¹ Elk door de regering en Staten-Generaal goedgekeurd voorstel tot grondwetsherziening zou volgens de Conventie verplicht per referendum moeten worden voorgelegd aan de bevolking. Hierdoor zouden burgers zich veel meer betrokken voelen bij de Grondwet. Verder deed een

⁵⁷ *Kamerstukken II* 2005/06, 30184, 2, p. 4.

⁵⁸ *Staatscourant* 2005, 251.

⁵⁹ Nationale conventie (2006). *Hart voor de publieke zaak: aanbevelingen van de Nationale conventie voor de 21^e eeuw*. Opgezocht via www.parlement.com/9291000/d/natconv.pdf op 15 oktober 2014.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*, p. 47.

referendum meer recht aan de doelstelling burgers te betrekken bij de grondwetsherziening te betrekken dan de huidige tussentijdse verkiezingen.⁶²

Bij de presentatie van het eindrapport was het kabinet-Balkenende II demissionair. Daarom besloot dat kabinet het geven van een reactie over te laten aan zijn opvolger. Het kabinet-Balkenende IV stuurde in december 2007 zijn reactie op het rapport.⁶³ In de reactie op het rapport maakte het kabinet duidelijk dat het primair koos voor de representatieve democratie. Dit betekende dat men wilde inzetten op een versterking van de positie van de vertegenwoordigende organen en van de politieke partijen. Als de representatieve democratie goed zou functioneren was er op voorhand niet zo veel behoefte aan directe vormen van democratie, aldus het kabinet. Ook in het geval van burgerconsultatie zag het kabinet een grote rol weggelegd voor deliberatie. Consultaties waarbij meerdere voorkeuren konden worden aangegeven boden daarom meer perspectief dan een consultatie met enkel een mogelijkheid tot 'ja' of 'nee'.⁶⁴

Ten aanzien van het voorstel van de Conventie om de (tussentijdse) ontbinding van de Tweede Kamer bij een procedure tot wijziging van de Grondwet te vervangen door een referendum was het kabinet eveneens kritisch. Het kabinet stelde dat de grondwetsherzieningen van de voorgaande decennia nauwelijks onderwerpen bevatten die zich leenden voor een referendum. Het instrument van het referendum zou bij toepassing al snel 'bot' worden.⁶⁵

Tijdens de parlementaire behandeling van het rapport van de Nationale conventie in 2008 bleek dat veel politieke partijen bezwaren hadden bij de geformuleerde aanbevelingen. De aanbevelingen van de Conventie aangaande het referendum werden dan ook niet overgenomen. Het parlement en de minister wachtten de behandeling van lopende referendumwetgeving af.⁶⁶

2.9 Het voorlopige sluitstuk

In september 2005 diende het Tweede Kamerlid Wilders (groep-Wilders/PVV) een wetsvoorstel in voor het houden van een niet bindend, raadplegend referendum over de mogelijke toetreding van Turkije tot de Europese Unie. Dit wetsvoorstel is nog altijd in aanhangig in de Tweede Kamer.⁶⁷ Hetzelfde geldt voor het wetsvoorstel van het voormalig PVV-Kamerlid Van Klaveren tot het houden van een referendum over de wenselijkheid van de invoering van een verbod op de bouw van minaretten. Dit voorstel is sinds september 2011 aanhangig in de Tweede Kamer.⁶⁸

Ook andere politieke partijen hebben de voorbije jaren niet stilgezeten op referendumgebied. De oud-Kamerleden Duyvendak (GroenLinks) en Dubbelboer (PvdA) dienden in 2005 een initiatiefvoorstel in over de

⁶² Ibid.

⁶³ *Kamerstukken II 2007/08*, 30184, 14.

⁶⁴ *Kamerstukken II 2007/08*, 30184, 14, p. 5.

⁶⁵ *Kamerstukken II 2007/08*, 30184, 14, p. 10.

⁶⁶ *Kamerstukken II 2007/08*, 30184, 19.

⁶⁷ Wetsvoorstel raadplegend referendum toetreding Turkije, *Kamerstukken II 2005/06*, 30309, 1-7.

⁶⁸ Wetsvoorstel referendum minarettenverbod, *Kamerstukken 2011/12*, 33010, 1-3.

invoering van een correctief referendum.⁶⁹ Hun voorstel kwam inhoudelijk gezien op grote lijnen overeen met het grondwetsvoorstel dat tijdens de Nacht van Wiegel werd behandeld. Wel waren de drempels voor het aanvragen van een referendum in dit voorstel verlaagd. Voormalig D66-Kamerlid Van der Ham sloot zich later datzelfde jaar bij de indieners aan. De drie indieners maakten van deze gelegenheid gebruik om ook een voorstel tot introductie van het raadgevend referendum via het reguliere wetgevingstraject aanhangig te maken in de Tweede Kamer.⁷⁰

Op 14 februari 2013 stemde een meerderheid in de Tweede Kamer voor deze Wet raadgevend referendum. Twee maanden later bleek er ook voldoende steun te zijn tijdens de eerste lezing van het voorstel tot wijziging van de Grondwet aangaande het correctief referendum. Een jaar later, op 15 april 2014, aanvaarde ook de Eerste Kamer beide wetsvoorstellen. De Wet raadgevend referendum (Wrr) zal op 1 juli 2015 van kracht worden.⁷¹ Het initiatiefwetsvoorstel over het correctief referendum dient nog in tweede lezing in beide Kamers te worden behandeld.

De Wet raadgevend referendum maakt het mogelijk om, op initiatief van burgers, niet-bindende raadgevende referenda te houden over bekrachtigde wetgeving. Het gaat om drie categorieën wetten: wetten die in principe alleen voor het Europese deel van Nederland gelden; wetten die zowel voor het Europese als voor het Caribische deel van Nederland gelden; wetten die in principe alleen voor het Caribische deel van Nederland gelden. Ook kunnen referenda worden gehouden over verdragen (stilzwijgend of bij Rijkswet ter goedkeuring voorgelegd) die voor het gehele land Nederland of een deel daarvan gelden.⁷² Voor het afdwingen van een referendum zijn bij het inleidend verzoek minstens tienduizend handtekeningen vereist; voor het definitief verzoek moeten minimaal driehonderdduizend handtekeningen worden verzameld. Niet alle wetten en verdragen kunnen worden onderwerpen aan een referendum. Wetten inzake het koningschap; wetten in zake het koninklijk huis; wetten inzake de begroting; wetten tot verandering van de Grondwet; wetten in het kader van de Wet raadgevend referendum en bepaalde Rijkswetten zijn expliciet uitgesloten van het referendum. Voor een geldige uitslag van een referendum moet minstens 30% van de kiesgerechtigden een stem hebben uitgebracht. Binnen het referendumproces is een belangrijke rol weggelegd voor een in te stellen referendumcommissie. Deze commissie stelt onder meer de datum en de vermelding van de wet of het verdrag op het stembiljet vast en versterkt informatie aan de kiezers over de wet of het verdrag. De Wet raadgevend referendum is bedoeld als een overgangswet. Wanneer het voorstel tot wijziging van de Grondwet inzake het

⁶⁹ Voorstel van wet van de leden Duyvendak en Dubbelboer houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemings van bepalingen inzake het correctief referendum, *Kamerstukken II*, 2005/06, 30174, 1-3; Breunese, H.B.M. (2013). Het referendum: nieuwe ronde, nieuwe kansen. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 4, 344-353.

⁷⁰ Wetsvoorstel raadgevend referendum, *Kamerstukken II* 2005/06, 30372, 1-3.

⁷¹ *Brief aan Tweede Kamer inzake bekrachtiging initiatiefwetsvoorstellen inzake het referendum*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2013/14, 30372, H; *Kamerstukken II* 2015/15, 33934, F; 'Raadgevend referendum' (2015, 10 april). Opgezocht via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/democratie/raadgevend-referendum> op 20 mei 2015.

⁷² '30.372. Initiatiefvoorstel-Fokke, Voortman en Schouw Wet raadgevend referendum'. Opgezocht via https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/30372_initiatiefvoorstel_fokke op 10 maart 2015; *Kamerstukken I* 2012/13, 30372, A.

correctief referendum in tweede lezing is aangenomen en de noodzakelijke uitvoeringswetten in werking zijn getreden, zal de Wet raadgevend referendum komen te vervallen.⁷³

Met het wetsvoorstel voor een correctief referendum willen de initiatiefnemers het via een wijziging van de Grondwet mogelijk maken om, op initiatief van burgers, een bindend correctief referendum te houden over een wetsvoorstel dat door de Staten-Generaal is aangenomen. Het aan een referendum onderworpen wetsvoorstel vervalt als, bij voldoende opkomst, een meerderheid van de opgekomen kiesgerechtigden tegen het voorstel stemt, of wordt onmiddellijk bekrachtigd als een meerderheid voor het wetsvoorstel stemt. Net als in het geval van de Wet raadgevend referendum is het niet mogelijk om een referendum te organiseren over alle wetsvoorstellen. Uitgezonderd van het referendum zijn: voorstellen van wet inzake het koningschap; voorstellen van wet inzake het koninklijk huis; voorstellen van wet tot verandering in de Grondwet en voorstellen van wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel hiertoe in overweging te nemen; voorstellen van wet inzake de begroting; voorstellen van wet die uitsluitend strekken tot uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties; voorstellen van Rijkswet, behoudens voorstellen van rijkswet tot goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden. In het wetsvoorstel zijn geen drempels opgenomen ten aanzien van het quorum, het aantal steunbetuigingen en de verschillende termijnen. Deze drempels dienen via uitvoeringswetgeving te worden geregeld. De uitvoeringswetten moeten met ten minste een tweederdemeerderheid door beide kamers worden aangenomen. Dit wetsvoorstel vertoont, afgezien van het vaststellen van de drempels via uitvoeringswetten, veel overeenkomsten met het tijdens de Nacht van Wiegel verworpen wetsvoorstel Verandering in de Grondwet inzake het correctief referendum.⁷⁴

Belangrijk om te melden is dat het wetsvoorstel aangaande het correctief referendum niet enkel de mogelijkheid tot een referendum op nationaal niveau regelt. In het initiatiefvoorstel zijn tevens artikelen opgenomen die een bindend referendum over besluiten – houdende algemeen verbindende voorschriften en andere bij of krachtens de wet aan te wijzen besluiten – op provinciaal en gemeentelijk niveau, alsmede op het niveau van de waterschappen, mogelijk maken. Na de vereiste tweede lezing door de Staten-Generaal zullen ook hier eerst nog meerdere uitvoeringswetten moeten worden aangenomen, alvorens referenda op de decentrale niveaus ook daadwerkelijk kunnen worden aangevraagd en uitgeschreven. In de uitvoeringswetten dient de exacte werking en reikwijdte van de decentrale referenda op de diverse bestuurlijke niveaus te worden geregeld. De voorgenomen grondwetswijzigingen treden na aanneming door de Staten-Generaal eerst na vijf jaren of op een bij of krachtens de wet te bepalen eerder tijdstip in werking. Deze termijn kan bij de wet voor ten hoogste vijf jaren worden verlengd.⁷⁵

⁷³ *Kamerstukken II* 2013/14, 30372, G.

⁷⁴ '30.174. Initiatiefvoorstel-Fokke, Voortman en Schouw Correctief referendum'. Opgezocht via http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/30174_initiatiefvoorstel_fokke op 9 maart 2015; *Kamerstukken I* 2012/13, 30174, A.

⁷⁵ *Kamerstukken I* 2012/13, 30372, A; *Stb.* 2014, 355.

2.10 Resumerend: de betekenis voor de hedendaagse context

Het voorgaande maakt duidelijk dat het referendum in Nederland een lange geschiedenis kent. De afgelopen eeuw is het referendum onderwerp geweest van mening debat in zowel de Tweede als de Eerste Kamer. Diverse (staats)commissies hebben over het referendum geadviseerd. Hoewel niet alle commissies in meerderheid voorstander waren van de introductie van het referendum in de Nederlandse rechtsorde, zijn toch een aantal patronen te herkennen die van invloed kunnen zijn op de hedendaagse en toekomstige betekenis van het referendum.

Op de eerste plaats is er in de discussies meer steun voor het *referendum* dan voor het *volksinitiatief* – zie voor het onderscheid tussen de twee hoofdstuk 3. Het ligt daarom niet in de lijn der verwachting dat het volksinitiatief op korte termijn zal worden ingevoerd. Voor het referendum is de situatie anders. Een meerderheid van de huidige politieke partijen in zowel de Eerste als de Tweede Kamer is voorstander van invoering van het referendum. Na eerdere mislukte pogingen is het referendum op nationaal niveau nu echt aanstaande. Het is op dit moment te vroeg om te zeggen of ook de grondwettelijke verankering van het bindend correctief referendum op nationaal en decentraal niveau in tweede lezing de vereiste meerderheid zal behalen. Op basis van de huidige stemverhoudingen en peilingen lijkt de tweederdemeerderheid binnen handbereik. Het verleden heeft echter aangetoond dat wanneer het over het referendum gaat, zelfs een regeerakkoord geen garantie biedt voor de invoering van dit fenomeen.

Ten tweede, de steun voor het referendum lijkt zich gedurende de tijd vooral te concentreren op het *correctief referendum* over wetten en verdragen. Het referendum wordt gezien als een aanvulling op het representatieve stelsel; het is een noodrem in handen van de burger. Ten aanzien van het decentrale niveau is met enige regelmaat geadviseerd voor een iets breder palet aan vormen van referenda. De invoering van het raadplegend referendum is hier een concreet voorbeeld van. Het huidige initiatiefvoorstel over het correctief referendum geeft enige richting aan de invulling van het referendum op de decentrale niveaus, maar laat nog veel ruimte aan de nader te vast te stellen uitvoeringswetten.

Ten derde, de discussies in het Nederlandse parlement over de invoering en spelregels van het referendum richten zich vooral op het *nationale niveau*. Er is wel aandacht voor het decentrale referendum, denk aan het eindrapport van de commissie-De Koning, maar discussies over een uniforme regeling voor decentrale referenda in heel Nederland waren tot voor kort beperkt. Hierdoor is er op dit moment veel ruimte voor decentrale besturen om te experimenteren met diverse referendumvormen en -voorwaarden. Het is onduidelijk welke gevolgen de Wet raadgevend referendum en het initiatiefvoorstel over het correctief referendum concreet zullen hebben voor het referendum op decentraal niveau. Veel details worden pas op een later moment ingevuld.

Ten slotte, in het verleden is de invoering van het referendum bepleit als een middel ter vervanging van de (rol van de) *Eerste Kamer*. Inmiddels wordt het referendum door de meesten niet meer gezien als iets dat in de plaats moet komen van de Eerste Kamer. De politieke partijen streven naar een eigenstandige positie van het referendum binnen het Nederlandse bicamerale stelsel. Op nationaal niveau wordt het referendum wel in verband gebracht met een mogelijke verspoeling van de procedure tot wijziging van de Grondwet. Zo zou

het referendum de verplichte tweede lezing van voorstellen tot wijziging van de Grondwet kunnen vervangen. Het is daarom niet geheel ondenkbaar dat het nationale referendum hierin op termijn een rol zal kunnen gaan spelen.

3. Het functioneren van het referendum in de Nederlandse lokale democratie

3.1 Wat is een referendum?

3.1.1 Maatschappelijke context van het referendum: generaties burgerparticipatie

Voordat wordt ingegaan op de vraag hoe het referendum gedefinieerd kan worden en hoe de lokale referendumpraktijk zich in Nederland manifesteert, is het van belang kort stil te staan bij de bredere maatschappelijke context in Nederland waarin het referendum zich, voornamelijk in de laatste decennia, heeft kunnen ontwikkelen. Referenda worden vaak gezien als een van de uitingsvormen van burgerparticipatie.⁷⁶ Burgerparticipatie kan in dit verband worden gedefinieerd als: *'een vorm van initiatief waarbij burgers (al dan niet georganiseerd) in de gelegenheid zijn, of gesteld worden, om invloed uit te oefenen in het publieke domein door zelf te doen of door mee te praten met de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid.'*⁷⁷

De definitie van burgerparticipatie maakt duidelijk dat het referendum niet de enige manier is waarop burgers op directe wijze hun mening kunnen geven over de ontwikkeling, uitvoering of evaluatie van een bepaald beleidsvoornemen. Naast het referendum zijn er tal van andere manieren waarop de burger zich kan laten gelden in het publieke domein. Voorbeelden van andere uitingsvormen van burgerparticipatie zijn onder meer: het ter inzage leggen van conceptbesluiten, inspraak hebben op conceptbesluiten, burgerinitiatieven, dorps-, wijk- en cliëntenraden en informele en gedeeltelijke verantwoordelijkheden op beleidsterreinen.

Vanuit de brede definitie van burgerparticipatie en de veelheid aan uitingsvormen zijn een drietal generaties van burgerparticipatie te onderscheiden. Deze generaties ontwikkelden zich in de tijd na elkaar, maar komen vandaag de dag alle drie *naast of in combinatie* met elkaar voor, zonder dat er sprake is van een hiërarchische verhouding.⁷⁸ De eerste vorm van burgerparticipatie ontstond in de jaren zeventig van de vorige eeuw en werd afgedwongen door de steeds mondiger wordende burgerij. Het belangrijkste kenmerk van deze generatie burgerparticipatie is dat de overheid de burger aanspreekt als belanghebbende en burgers de mogelijkheid biedt om opvattingen over beleidsvoornemens kenbaar te maken. Pas nadat de opvattingen van burgers kenbaar zijn, wordt een definitief besluit genomen door de overheidsorganen. Het initiatief bij de eerste generatie burgerparticipatie ligt dus nadrukkelijk bij de overheid.

⁷⁶ Zie bijvoorbeeld: Peeters, B. (2012). *Burgerparticipatie in de lokale politiek: een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*. Den Haag: ProDemos & ministerie van BZK; Helden, W.J. van, Dekker, J., Dorst, P.C. van, Govers-Vreeburg, E.J.E. (2009). *'We gooien het de inspraak in': een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie*. De Nationale ombudsman, rapportnummer 2009/180. Den Haag: de Nationale ombudsman.

⁷⁷ Ministerie van BZK (2014). *De staat van het Bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK, p. 147.

⁷⁸ Lenos, S., Sturm, P., & Vis, R. (2006). *Burgerparticipatie in gemeenteland: quick scan van 34 coalitieakkoorden en raadsprogramma's voor de periode 2006-2010*. Amsterdam: Instituut voor Politiek en Publiek.

Bij de tweede generatie burgerparticipatie, die ontstond vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw, ligt het initiatief zowel bij de overheid als bij de burger. Burgers worden in deze generatie in een vroege fase betrokken bij de beleids- en besluitvorming. Het gaat vooral om de coproductie van beleid en 'interactief beleid', waarbij overheid en burgers samen tot oplossingen voor publieke vraagstukken proberen te komen. Binnen deze generatie burgerparticipatie staan vormen en instrumenten centraal waarmee burgers en maatschappelijke organisaties rechtstreeks invloed kunnen uitoefenen op de beleids- en besluitvorming van de overheid. In tegenstelling tot de eerste generatie burgerparticipatie worden burgers in de tweede generatie burgerparticipatie niet enkel aangesproken als belanghebbende, maar tevens als deskundige op een beleidsterrein.⁷⁹ De eerste en tweede generatie burgerparticipatie worden ook wel gezien als beleidsbeïnvloedende participatie.⁸⁰

In de derde generatie van burgerparticipatie, die zich sinds de eeuwwisseling manifesteert, zijn de traditionele rollen omgedraaid. Het handelen door de overheid staat niet langer centraal, maar juist initiatieven en ideeën vanuit de samenleving voor het publieke domein krijgen de aandacht. De rol van de overheid is er een van het geven van ruimte aan deze initiatieven en het faciliteren waar nodig en waar mogelijk. Deze vorm van burgerparticipatie wordt ook wel aangeduid als zelfredzame participatie.⁸¹ De specifieke rolinvulling door de overheid verschilt per initiatief. In het ene geval kan het betekenen dat de overheid helpt met het verkrijgen van een noodzakelijke vergunning, in het andere geval gaat het om een rol op de achtergrond, zoals het loslaten van het initiatief.⁸²

De ene vorm van burgerparticipatie is niet per definitie beter dan de andere. Welke houding en instrumentarium geschikt zijn hangt sterk af van de context en kenmerken van een initiatief of beleidsvoornemen. Wel is de afgelopen tijd een duidelijke trend of accentverschuiving zichtbaar. In toenemende mate gaat de aandacht uit naar de autonome kracht van de samenleving. Deze verschuiving gaat samen met nieuwe vormen van zelforganisatie door burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven die werkzaam zijn in het publieke domein. Dit is ook terug te zien in de verzoeken die gemeenten krijgen vanuit de samenleving voor ondersteuning van initiatieven. Steeds meer gemeenten krijgen in toenemende mate te maken met informele verzoeken voor ondersteuning van in de samenleving ontstane initiatieven.⁸³ Steeds vaker worden dergelijke verzoeken of initiatieven meer generiek aangeduid met het begrip 'doe-democratie'.⁸⁴

⁷⁹ Ministerie van BZK (2014). *De staat van het Bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK, p. 147.

⁸⁰ Ibid.; Houweligen, P. van, Boele, A., & Dekker, P. (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Den Haag: SCP, p. 11.

⁸¹ Ibid.

⁸² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Vertrouwen in burgers*. WRR-rapport 88. Amsterdam: Amsterdam University Press; Raad voor het openbaar bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen: naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

⁸³ Ministerie van BZK (2014). *De staat van het Bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK, p. 148; Brink, G.J.M. van den, & Schulz, J.M. (2013). *Van eerste overheid naar eerste burger: over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen*. Jaarbericht 2013. Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

⁸⁴ Wijdeven, T.M.F. van de (2012). *Doe-democratie: over actief burgerschap in stadswijken* (dissertatie Tilburg University, Nederland). Delft: Eburon; Wijdeven, T.M.F. van de, & Hendriks, F. (2010). *Burgerschap in de doe-democratie*. Den Haag: Nicis Institute.

Het referendum wordt vooral gezien als een uitingsvorm binnen de tweede generatie burgerparticipatie. Het initiatief voor een referendum kan, afhankelijk van de bepalingen in de geldende referendumverordening, zowel genomen worden door de overheid als door burgers zelf. Daarnaast richt het referendum zich op de coproductie van beleid. De burger denkt en praat als het ware mee over beleidskwesties. Het 'meepraten' heeft in het geval van het referendum zowel een enge en ruime betekenis. In enge zin is het meepraten tijdens een referendum zeer formeel te noemen. Onderwerpen moeten tijdens een referendumproces worden gereduceerd tot één of enkele vragen met een beperkt aantal mogelijke antwoordcategorieën (ja of nee; voor of tegen; optie a of b of c enz.). De vraagstelling van een referendum is dus een versimpelde weergave van de complexe werkelijkheid. In ruime zin is het referendum veel meer dan het simpelweg invullen van een vraagstelling op een stembiljet in een stemhokje. Voorafgaand aan een lokaal referendum vindt veelal een brede maatschappelijke discussie plaats over de voors en tegens van de voorliggende kwestie. Burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en politici kunnen van de gelegenheid gebruikmaken om in aanloop naar de stemming uitgebreid alle argumenten in samenhang met elkaar te bediscussiëren. Los van de feitelijke uitslag van de stembusgang kan men elkaar tijdens het referendumproces beïnvloeden en overtuigen. Ook in dit proces in aanloop naar een stemming bij een referendum is er sprake van burgerparticipatie.

3.1.2 Definitie van het referendum

Het zelfstandig naamwoord 'referendum' is een afgeleide van het Latijnse werkwoord '*referre*' wat letterlijk 'terughalen' of 'terugbrengen' betekent. In de Romeinse tijd werd het werkwoord '*referre*' niet gebruikt als zelfstandig naamwoord. Vanaf circa 1830 werd het begrip als zelfstandig naamwoord en in een vrije en publieke context geïntroduceerd, voor het eerst in Zwitserland.⁸⁵ Hiervoor had men in het Frankrijk van de Napoleon-dynastie al enige ervaring opgedaan met dit fenomeen. Van het begin tot halverwege de negentiende eeuw werden er in totaal zes referenda in Frankrijk georganiseerd. Deze zes referenda werden voornamelijk gebruikt als een top-down middel om legitimiteit te verwerven voor een beslissing van de min of meer autocratische heersers Bonaparte.⁸⁶ In de jaren veertig en zestig van de negentiende eeuw werd het referendum eveneens meermaals ingezet bij de totstandkoming van de moderne Italiaanse staat. Overweldigende meerderheden kiezers spraken zich uit voor de eenwording van Italië.⁸⁷

⁸⁵ Gilhuis, P.C. (1981). *Het referendum: een rechtsvergelijkende studie* (dissertatie Rijksuniversiteit Leiden, Nederland). Alphen aan den Rijn: Samsom; Linden, J. Cort van der (1908). *Referendum en volksinitiatief in Zwitserland* (dissertatie Rijksuniversiteit Leiden, Nederland). Groningen: M. de Waal; Steur, B.F. (red.). (2005). *De keuze om te kiezen: referenda in Nederland*. 's-Gravenhage: Elsevier Overheid, p. 13.

⁸⁶ De Franse referenda hadden de volgende onderwerpen: Napoleon als consul en een nieuwe grondwet (1800); Napoleon als consul voor het leven (1802); erfelijke heerschappij voor de familie Bonaparte (1804); het herstellen van keizerlijke grondwet (1815); overdracht van macht aan Lodewijk Napoleon (1815); Napoleon III als keizer (1852). Zie voor de lijst van deze referenda: Qvortrup, M. (Ed.). (2014). *Referendums around the World: The Continued Growth of Direct Democracy*. Houndmills: Palgrave Macmillan, p. 9.

⁸⁷ Qvortrup, M. (Ed.). (2014). *Referendums around the World: The Continued Growth of Direct Democracy*. Houndmills: Palgrave Macmillan, p. 4.

In Nederland en andere Europese landen werd het ‘referendum’ in de negentiende eeuw vooral gebruikt als een instrument binnen allerlei private organisaties en vakbonden om aan te geven dat een besluit pas definitief genomen kon worden als de achterban was geraadpleegd.⁸⁸ Aan het begin van de twintigste eeuw kreeg het woord in Nederland – met het eerste lokale referendum over de organisatie van een kermis of volksfeest met subsidie, in de gemeente Hillegom in 1906 – ook een meer moderne en publieke betekenis zoals bij de Zwitsers.⁸⁹ Sinds die tijd kan het referendum in de Nederlandse praktijk grofweg worden geduid als een raadpleging onder de kiesgerechtigde bevolking binnen een bepaald grondgebied. De laatste twee decennia is dit bestuurlijke fenomeen vaak gebruikt en in een flink aantal Nederlandse gemeenten verankerd in een zogenaamde referendumverordening. Hiermee heeft het referendum een meer permanent en gestold karakter gekregen binnen de bestuurlijke kaders. Deze ontwikkeling van het referendum is opvallend te noemen, vooral omdat de in het vorige hoofdstuk behandelde politieke en parlementaire geschiedenis van het referendum een omgekeerd beeld laat zien. Op het nationaal niveau was er tot voor kort een redelijke mate van weerstand tegen het referendum; op lokaal niveau is er juist sprake van een referendumpraktijk die zich uitstrekt over ruim een eeuw.

Met de geleidelijke ontwikkeling en uitbreiding van het referendum in Nederland en daarbuiten ontwikkelde ook de aandacht vanuit de wetenschap voor dit fenomeen. Eén van de primaire vragen die wetenschappers vaak stellen is: hoe moet het referendum gedefinieerd worden? Een opvallend punt hierbij is dat aangedragen definities flink van elkaar verschillen. Een overzicht van definities uit de (inter)nationale literatuur ziet er in chronologische volgorde als volgt uit (zie tabel 2).

Tabel 2. Diverse (inter)nationale referendumdefinities

<p><i>“Men kan een referendum omschrijven als: het vragen van een, goed- of afkeuring inhoudend, oordeel van ieder der stemgerechtigde burgers afzonderlijk – door middel van een volksstemming – over een voorgenomen wettelijke regeling of over een voorgenomen of alsnog voor herroeping vatbare, reeds verrichte regeeringshandeling.” (Van der Flier, 1909, p. 5)⁹⁰</i></p>
<p><i>“Een referendum is een institutie op grond waarvan een besluit dat door een staatsorgaan is genomen of wordt overwogen met betrekking tot een bepaalde zaak, tot voorwerp van een volksstemming wordt gemaakt.” (Gilhuis, 1981, p. 28; ook gebruikt in Koning, 1995, p. 231; Neijens & Van Praag, 1999, pp. 4-5; Van Praag, 1993, p. 3)⁹¹</i></p>

⁸⁸ Vrouwenkiesrecht. (1899, 3 augustus). *Algemeen Handelsblad*, p. 7. Opgezocht via kranten.delpher.nl op 7 oktober 2014; Loonbeweging. (1896, 28 juli). *De Amsterdammer: Dagblad voor Nederland*, p. 1. Opgezocht via kranten.delpher.nl op 7 oktober 2014; Loonbeweging der brillant-slijpers. (1898, 3 juli). *De Tijd: Godsdienstig-staatkundig dagblad*, p. 1. Opgezocht via kranten.delpher.nl op 7 oktober 2014.

⁸⁹ Binnenland. (1906, 14 april). *Rotterdamsch Nieuwsblad*, p. 12. Opgezocht via kranten.delpher.nl op 7 oktober 2014; Een referendum. (1906, 7 december). *De Telegraaf*, p. 7. Opgezocht via kranten.delpher.nl op 8 oktober 2014.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 5.

⁹¹ Gilhuis, P.C. (1981). *Het referendum: een rechtsvergelijkende studie* (dissertatie Rijksuniversiteit Leiden, Nederland). Alphen aan den Rijn, p. 28; Koning, H. (1995). *Directe democratie in Nederland: een onderzoek naar de mogelijkheden van openbaarheid van bestuur, inspraak, referendum en volksinitiatief in onze rechtsorde* (dissertatie Rijksuniversiteit Limburg, Nederland). 's-Gravenhage: Sdu Juridische en Fiscale Uitgeverij, p. 231; Neijens, P., & Praag, Ph. van (red.). (1999). *De slag om IJburg: campagne, media & publiek*. Amsterdam: Het Spinhuis, pp. 4-5; Praag, Ph. van (red.). (1993). *Een stem verder: het referendum in de lokale politiek*. Amsterdam: Het Spinhuis, p. 3.

“Het referendum is een (...) figuur, waarbij bepaalde voorstellen (meestal voorstellen van wet) hetzij vanwege regering, hetzij na aanvaarding door het parlement aan een volksstemming worden onderworpen.” (Rapport Staatscommissie Biesheuvel, 1985, p. 6)⁹²

“In a referendum, a mass electorate votes on some public issue.” (Butler & Ranney, 1994, p. 1)⁹³

“Referendum en plebisciet vinden hun oorsprong derhalve beide in de gedachte dat “het volk” of wat daar in de gegeven historische, politieke en juridische context mee gelijkgesteld wordt gehoord moet worden over belangwekkende besluiten – niet via de band van vertegenwoordigers (met name de klassieke staatsvormen kenden geen vormen van vertegenwoordiging), maar rechtstreeks en in persoon.” (Elzinga, Hoogers, Koopman & Thomas, 1996, p. 13)⁹⁴

“Een referendum is een stemming waarmee het electoraat zijn mening kan geven over een bepaald onderdeel van publiek beleid.” (Heywood, 2002 in Lunsing, 2008, p. 123)⁹⁵

“Strictly speaking, the term “referendum” applies when a vote is initiated by a governing body such as a legislature and the result is legally binding on the body that initiated it. In many of the cases documented in Table 1.1, however, the results of such votes were not necessarily binding on the legislative body. In an older form of usage they might therefore have been called plebiscites, but today they are generally referred to as consultative referendums.” (LeDuc, 2003, p. 37)⁹⁶

“Een referendum is een publiekrechtelijk besluit nemen door middel van een volksraadpleging. Een Nederlandse rechtsgeleerde zal van deze definitie gruwen, want in Nederland mag dat niet eens. In Nederland zijn referenda adviezen aan de volksvertegenwoordiging, maar omdat volksvertegenwoordigers dat advies altijd overnemen, is het verschil tussen de Nederlandse situatie en vorenstaande definitie slechts juridische scherpelijerij zonder praktische betekenis.” (Lunsing, 2008, p. 23)⁹⁷

“Direct democracy” can be used to refer to procedures that allow citizens to raise issues on the decision-making agenda without the mediation of parliamentary actors (an initiative), or to vote on a particular issue to be decided (a referendum).” (Setälä & Schiller, 2009, p. 4)⁹⁸

De volgende zaken vallen hierbij het meest op. Ten eerste, de omschrijvingen van het referendum lopen van breed naar smal. Zo scharen Butler en Ranney vrijwel alle grootschalige stemmingen over een publiek issue onder het referendumconcept.⁹⁹ In het werk van Gilhuis worden echter beperkingen opgelegd aan de reikwijdte van het referendum.¹⁰⁰ Volgens Gilhuis is er pas sprake van een referendum als (1) er eerst een besluit genomen is door een staatsorgaan en (2) het gaat om een stemming over een bepaalde zaak. Ten tweede, de opgelegde beperkingen door Gilhuis zorgen ervoor dat het referendum is afgebakend ten opzichte

⁹² Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming (1985). *Relatie kiezers-beleidsvorming: referendum en volksinitiatief*. 's-Gravenhage.

⁹³ Butler, D., & Ranney, A. (Eds.). (1994). *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Houndmills: Macmillan Press Ltd, p. 1.

⁹⁴ Elzinga, D.J., Hoogers, H.G., Koopman, J., & Thomas, B. (1996). *Het lokale referendum: een handleiding voor de praktijk*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, p. 13.

⁹⁵ Geciteerd in: Lunsing, J.R. (2008). *De besluiteng Guillotine: hoe het lokaal bestuur een referendum kan winnen*. Den Haag: Uitgeverij Lemma, p. 128.

⁹⁶ LeDuc, L. (2003). *The Politics of Direct Democracy: Referendums in Global Perspective*. Ontario: Broadview Press, p. 37.

⁹⁷ Lunsing, J.R. (2008). *De besluiteng Guillotine: hoe het lokaal bestuur een referendum kan winnen*. Den Haag: Uitgeverij Lemma, p. 23.

⁹⁸ Setälä, M., & Schiller, T. (Eds.). (2009). *Referendums and Representative Democracy: Responsiveness, Accountability and Deliberation*. Milton Park: Routledge/ECPR Studies in European Political Science, p. 4.

⁹⁹ Butler, D., & Ranney, A. (Eds.). (1994). *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Houndmills: Macmillan Press Ltd.

¹⁰⁰ Gilhuis, P.C. (1981). *Het referendum: een rechtsvergelijkende studie* (dissertatie Rijksuniversiteit Leiden, Nederland). Alphen aan den Rijn: Samsom; Gilhuis, P.C. (1984). *Pleidooi voor het referendum*, staatkundige notities nr. 2. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.

van begrippen als plebisciet¹⁰¹, volksinitiatief en verkiezing. Ten derde valt op dat Gilhuis een duidelijk onderscheid maakt tussen een referendum en een plebisciet, terwijl Elzinga c.s. het plebisciet juist insluiten in hun definitie.¹⁰² Ten vierde, auteurs denken verschillend over de mate waarin de uitslag van een referendum al dan niet als een bindend besluit moet worden gezien. Volgens Lunsing gaat het bij een referendum over het nemen van een (publiekrechtelijk) besluit; in het idee van Heywood gaat het echter om een advies en heeft het referendum dus ook geen bindend karakter.¹⁰³ Ten vijfde, het valt op dat Van der Flier impliciet de nadruk legt op het soort vraagstelling van een referendum. Het gaat volgens hem bij een referendum enkel om een goedkeuring of een afkeuring die ook nog eens beperkt is tot het onderwerp van de (voorgenomen) wettelijke handeling of (voorgenomen) regeringshandeling.¹⁰⁴

Op basis van het bovenstaande blijkt dat een eenduidige en allesomvattende definitie van het referendum niet zomaar te formuleren is. Het is daarom niet verwonderlijk dat Smith schrijft dat: *“the ‘referendum’ label includes a variety of situations and usages which bear only a superficial similarity to one another.”*¹⁰⁵ Finer concludeert zelfs dat: *“caution is called for when talking about referendums, for they have many forms, each of them implying very different consequences.”*¹⁰⁶ Gezien het voorgaande is het begrijpelijk dat Butler zegt dat: *“in the literature on referendums (...) we find a sort of abstract animal, the referendum, with features that very few of the referendums that have actually taken place have. The real world of referendums is a different one.”*¹⁰⁷ Voorlopig is dan ook het volgende te concluderen: *“there exists no universal referendum terminology.”*¹⁰⁸

De zoektocht naar een geschikte universele en uitputtende definitie van het referendum is al ruim een eeuw gaande. Het blijkt zeer lastig te zijn om tot een dergelijke definitie te komen. Vandaar dat enkele auteurs claimen dat het zeer abstracte fenomeen ‘referendum’ zich niet laat vangen in een simpele en allesomvattende definitie. De conclusie dat er geen universele referendumterminologie bestaat lijkt dan ook de juiste te zijn. De alledaagse referendumpraktijk laat zien dat referenda qua kenmerken sterk van elkaar verschillen. Dit geldt niet alleen voor referenda in verschillende landen maar, zoals ook uit het volgende hoofdstuk zal blijken, voor referenda die in Nederland door de tijd heen zijn en worden georganiseerd. Vanwege de enorme variëteit aan

¹⁰¹ Volgens Gilhuis (1981, p. 29) gaat het bij een plebisciet over het al dan niet uitspreken van vertrouwen in een persoon of groep of het al dan niet aanvaarden van een besluit over een bepaalde zaak. Butler en Ranney (1994, p. 1) stellen dat het plebisciet in sommige landen als synoniem wordt gebruikt voor het referendum, maar dat het woord vanwege misbruik door onder meer Adolf Hitler tijdens de Tweede Wereldoorlog een dermate negatieve connotatie heeft gekregen dat we het woord plebisciet maar beter niet meer kunnen gebruiken.

¹⁰² Elzinga, D.J., Hoogers, H.G., Koopman, J., & Thomas, B. (1996). *Het lokale referendum: een handleiding voor de praktijk*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink. Volgens Gilhuis (1981, p. 29) gaat het bij een plebisciet over het al dan niet uitspreken van vertrouwen in een persoon of groep of het al dan niet aanvaarden c.q. verwerpen van een besluit met een zakelijk karakter.

¹⁰³ Geciteerd in: Lunsing, J.R. (2008). *De besluitenguilotine: hoe het lokaal bestuur een referendum kan winnen*. Den Haag: Uitgeverij Lemma, p. 128; *ibid.*, p. 23.

¹⁰⁴ Flier, M.J. van der (1909). *Het referendum* (dissertatie Rijksuniversiteit Leiden, Nederland). ‘-Gravenhage: N.V. Electr. Drukkerij “Luctor et emergo”.

¹⁰⁵ Geciteerd in: Gallagher, M., & Uleri, P.V. (Eds.). (1996). *The Referendum Experience in Europe*. Houndmills: Macmillan Press Ltd., p. 2.

¹⁰⁶ Geciteerd in: Gallagher, M., & Uleri, P.V. (Eds.). (1996). *The Referendum Experience in Europe*. Houndmills: Macmillan Press Ltd., pp. 2-3.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 3.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 3.

referenda is het enkel mogelijk om te komen tot een werkdefinitie, die zo goed mogelijk aansluit op wat binnen de Nederlandse praktijk onder een referendum wordt verstaan. Een referendum in Nederland kan dus heel anders van aard zijn dan een referendum in bijvoorbeeld Zwitserland.

De in figuur 2 genoemde definitie van Gilhuis is de meest gangbare in Nederland. Deze definitie heeft de volgende elementen. Ten eerste, het gaat bij een referendum om een besluit dat door een staatsorgaan is genomen of wordt overwogen. De daadwerkelijke stemming bij een referendum is daarmee onderdeel van een breder en groter besluitvormingsproces. Pas nadat een staatsorgaan in actie is gekomen kan de bevolking zich in een stemming uitspreken over het voorliggend onderwerp. Dit laatste draagt er volgens Gilhuis zelfs aan bij dat er überhaupt plaats is voor het referendum binnen de representatieve democratie.¹⁰⁹ Dit element is tevens van belang voor het onderscheid tussen het referendum en een *volksinitiatief*. Een volksinitiatief stelt een (deel van de) bevolking in staat om een voorstel te doen tot het nemen van een besluit. Het initiatief ligt bij een volksinitiatief nadrukkelijker bij de bevolking dan bij een referendum. Naar aanleiding van een volksinitiatief kan een volksstemming worden georganiseerd. Daarnaast is er bij een volksinitiatief geen sprake van een (voor)genomen besluit. Burgers dragen zelf een onderwerp aan waarover men een stemming wenst. Het verschil tussen het referendum en volksinitiatief wordt zowel in de literatuur als in de eerdergenoemde rapporten van de diverse (staats)commissies sterk benadrukt.

Het tweede element heeft betrekking op het onderwerp waarover een referendum wordt gehouden. Een referendum is een stemming over een bepaalde zaak. Door de toevoeging 'bepaalde zaak' neemt het referendum duidelijk afstand van het fenomeen verkiezing, dat *de facto* ook als een volksstemming gezien kan worden.¹¹⁰ In dit verband moet worden opgemerkt dat een referendum iets wezenlijks anders is dan een opiniepeiling. Van een referendum gaat een meer legitimerende werking uit.¹¹¹ Bij een referendum krijgt iedere stemgerechtigde namelijk de mogelijkheid om zich uit te spreken over een bepaalde zaak. Er bestaat wel een zekere gradatie in de legitimerende werking van referenda, die afhankelijk is van de gehanteerde vorm van het referendum. Een bindend referendum heeft bijvoorbeeld een sterkere legitimerende werking dan een adviserend referendum. Een tweede verschil tussen een referendum en opiniepeiling is het totale aantal mensen dat wordt gevraagd een oordeel te geven. Aan een referendum nemen doorgaans meer mensen deel dan aan een opiniepeiling.¹¹² Het derde verschil is de hoeveelheid media-aandacht. Normaal gesproken hebben

¹⁰⁹ Gilhuis, P.C. (1981). *Het referendum: een rechtsvergelijkende studie* (dissertatie Rijksuniversiteit Leiden, Nederland). Alphen aan den Rijn, p. 28.

¹¹⁰ Beredeneerd vanuit deze gedachte zijn vraagtekens te plaatsen bij de in Nederland georganiseerde burgemeestersreferenda tussen 2002 en 2008. Kunnen deze stemmingen als referendum of verkiezing getypeerd worden? De burgemeestersreferenda zijn 'echte' referenda in de zin dat het formeel gezien niet ging om een stemming op een persoon. Kiesgerechtigde inwoners van een gemeente konden via een referendum aangeven in welke volgorde de twee kandidaten zouden moeten worden aanbevolen aan de minister voor benoeming. Mede op basis van deze adviserende stemming bepaalde de betrokken gemeenteraad de uiteindelijke volgorde van aanbeveling. In de praktijk had dit referendum natuurlijk heel veel weg van een verkiezing, de burger stemde *de facto* op een kandidaat in de vorm van een persoon.

¹¹¹ Geertsema, W.J. (1987). *Het referendum: bijl aan de wortels van de democratie*. Houten: De Haan.

¹¹² *Ibid.*, p. 23.

de media meer aandacht voor een referendum dan voor een opiniepeiling. Een stemmer kan zich daardoor voor een referendum veel beter laten informeren dan voor een opiniepeiling.¹¹³

De door Gilhuis geformuleerde definitie stamt uit het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw. Sinds deze periode is het referendum in Nederland verder geëvolueerd. Om beter aan te sluiten bij de hedendaagse realiteit van het referendum dient Gilhuis' definitie op een drietal punten te worden geactualiseerd. Ten eerste, het lokale referendum heeft een zekere formele grondslag gekregen in de vorm van een verordening en/of een besluit. In het geval van een verordening is vooraf duidelijk bepaald waarover en onder welke voorwaarden een referendum kan worden uitgeschreven. Een bestuursorgaan kan ook door middel van een besluit bepalen waarover en onder welke voorwaarden een referendum kan plaatsvinden. Vaak is daarnaast ook een definitief besluit van een bevoegd bestuursorgaan nodig waarin het orgaan bevestigt dat aan alle formele (rand)voorwaarden voor een referendum is voldaan. Het gaat bij een referendum dus om een *vastgelegde* institutie.

Ten tweede, in een almaar groeiend aantal gemeenten en provincies kunnen *burgers* zelf een referendum aanvragen door het verzamelen van een vooraf vastgesteld aantal handtekeningen van kiesgerechtigden. Hoewel het ultieme besluit tot het houden van een referendum vrijwel altijd in handen is van een gemeente of provincie, kan het bestuursorgaan in kwestie een verzoek van kiezers, dat voldoet aan alle door het bestuursorgaan zelf vastgestelde voorwaarden, moeilijk naast zich neerleggen. In tegenstelling tot Gilhuis, die stelt dat een onderwerp enkel door een staatsorgaan in stemming kan worden gebracht, blijkt er dus in de praktijk een grotere rol voor de burger te zijn weggelegd bij de totstandkoming van een referendum.

Ten derde, het gaat bij een referendum niet zomaar om een stemming maar om een *formele* volksstemming. Bestuursorganen kunnen op tal van manieren de mening van de burger peilen. Denk in dit verband aan stadsenquêtes en burgeradviezen. Wat het referendum onderscheidt van andere soorten raadplegingen is dat het gaat om een geheime en controleerbare stemming. Wie wat gestemd heeft moet in beginsel onmogelijk zijn om te achterhalen. Net als bij verkiezingen moet het stemgeheim zijn gewaarborgd. Aan de andere kant moet het stemproces bij een referendum wel controleerbaar zijn. Alleen kiesgerechtigden mogen hun stem uitbrengen.

De geactualiseerde definitie van een referendum, die recht doet aan de laatste ontwikkelingen in Nederland op het terrein van het referendum, is de volgende: *'Een referendum is een vastgelegde institutie op grond waarvan een (voor)genomen besluit van een bestuursorgaan, met betrekking tot een bepaalde zaak, door of onder invloed van kiesgerechtigde burgers of een bestuursorgaan tot voorwerp van een volksstemming wordt gemaakt'*.

3.1.3 Referendumvormen

Binnen deze definitie van een referendum zijn tal van referendumvormen mogelijk, die zich ook in de (internationale) praktijk manifesteren. Deze variaties zijn niet alleen van belang voor een preciezer begrip van

¹¹³ Ibid., p. 23.

het referendum maar tevens voor de verdere plaatsing van het referendum binnen de Nederlandse politieke, bestuurlijke en juridische context. De vijf belangrijkste vormen van referenda staan weergegeven in tabel 3 en worden daaronder nader toegelicht.

Tabel 3. Overzicht onderscheid & vormen van referenda

Onderscheid	Vormen referendum
Juridische werking	Consultatief contra decisief
Rechtsgrondslag	Obligatoir contra facultatief Binnen het facultatieve referendum: raadgevend contra raadplegend
Moment waarop het referendum wordt gehouden	Correctief contra niet-correctief
Onderwerp referendum	Grondwetsreferendum, wetgevingsreferendum, verdragsreferendum, bestuursreferendum
Gebied waarbinnen het referendum wordt gehouden	Nationaal referendum, kantonnaal referendum, provinciaal referendum, gemeentelijk referendum

Het eerste onderscheid gaat over de *juridische werking* van het referendum. Op basis hiervan kan een onderscheid gemaakt worden tussen consultatieve/raadplegende en decisieve/beslissende referenda.¹¹⁴ De uitslag van een consultatief referendum is vanuit juridisch oogpunt niet bindend van aard. Een staatsorgaan kan te allen tijde beslissen om de uitslag van een dergelijke raadpleging naast zich neer te leggen. Bij een beslissend referendum heeft de uitslag wel een bindende kracht.

Het tweede onderscheid heeft betrekking op de *rechtsgrondslag* van een referendum. Het gaat hierbij concreet om het verschil tussen een obligatoir/verplicht en facultatief/vrijwillig referendum.¹¹⁵ In de meeste gevallen staat in een grondwet omschreven wanneer een verplicht referendum moet worden gehouden. In veel landen is bijvoorbeeld voor het amenderen van de grondwet een referendum vereist. Een facultatief referendum wordt enkel gehouden als een bevoegd orgaan, persoon of groep mensen daartoe beslist. Deze referendumvorm kan verder worden uitgesplit in een raadplegende en een raadgevende variant. De kernvraag bij deze onderverdeling is *wie* het initiatief neemt tot het houden van een facultatief referendum. Bij een *raadplegend* referendum neemt een bestuursorgaan het initiatief; bij een *raadgevend* referendum zijn het burgers die een referendum initiëren.

Het derde onderscheid in referendumvormen gaat over *het moment* waarop een referendum wordt uitgeschreven. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen een correctief en een niet-correctief referendum. Een correctief referendum is een stemming die is uitgeschreven nadat een bestuursorgaan een bepaald besluit heeft genomen. De genomen beslissing wordt als het ware ter (mogelijke) correctie aan de bevolking voorgelegd. Via een correctief referendum is het dus mogelijk om een concreet besluit tegen te houden of terug

¹¹⁴ Gilhuis, P.C. (1981). *Het referendum: een rechtsvergelijkende studie* (dissertatie Rijksuniversiteit Leiden, Nederland). Alphen aan den Rijn; Steur, B.F. (red.). (2005). *De keuze om te kiezen: referenda in Nederland*. 's-Gravenhage: Elsevier Overheid, p. 15.

¹¹⁵ Steur, B.F. (red.). (2005). *De keuze om te kiezen: referenda in Nederland*. 's-Gravenhage: Elsevier Overheid, p. 16; Rosema, M. (2006). *De stemming in Leeuwarden*. Enschede: KennisInstituut Stedelijke Samenleving, p. 9.

te draaien. Bij een niet-correctief referendum ligt er geen concreet besluit ten grondslag aan de stemming. Het kan gaan over een concept-besluit of een algemeen onderwerp.

Het vierde onderscheid betreft het *onderwerp* van een referendum.¹¹⁶ Een referendum wordt meestal ingedeeld op grond van de vorm waarin het besluit is gegoten. Ruwweg gaat het om de volgende vier soorten:

1. Het grondwetsreferendum; een stemming die wordt gehouden over voorliggende wijzigingen van of amendementen op de Grondwet.
2. Het wetgevingsreferendum; gaat over wetten in formele zin die tot stand gekomen zijn na behandeling door regering en parlement.
3. Het verdragsreferendum; er wordt gestemd over het besluit tot goedkeuring van een verdrag door het parlement, zoals het nationale referendum in 2005 over de 'Europese Grondwet'.
4. Het bestuursreferendum; er vindt een stemming plaats over een bepaald besluit dat geen wetgeving of rechtspraak betreft.

Het vijfde onderscheid heeft betrekking op *het gebied* waarbinnen referenda worden gehouden. Vaak worden de aanduidingen nationaal referendum, kantonnaal referendum, provinciaal referendum of een gemeentelijk referendum gebruikt. Dergelijke benamingen zeggen enkel iets over het geografische en territoriale gebied waarbinnen het referendum plaatsvindt. Het zegt echter niets over de feitelijke invulling en overige kenmerken van het referendum zelf.

3.2 De ontwikkeling en kenmerken van de Nederlandse referendumpraktijk¹¹⁷

3.2.1 Een eeuw lokale referenda in Nederland

Het lokale referendum in Nederland heeft een geschiedenis die ruim een eeuw teruggaat. In 1906 werd in de gemeente Hillegom het eerste referendum gehouden. De mannelijke ingezetenen van Hillegom boven de 21 jaar kregen de vraag voorgelegd of zij de voorkeur gaven aan de jaarlijkse kermis of aan een volksfeest met subsidie van de gemeente. Uiteindelijk gaf 57% de voorkeur aan een volksfeest; ruim 36% verkoos de kermis. Mede op basis van deze uitslag besloot de Hillegomse gemeenteraad om de kermis te handhaven en daaraan een volksfeest met subsidie toe te voegen.¹¹⁸

Na het Hillegomse referendum volgde in 1912 een referendum in Naarden over de wenselijkheid van de kermis. Onder druk van enkele voorstaande burgers in Naarden, die vonden dat de kermis leidde tot feesten in 'bandeloosheid en dronkenschap', besloot de gemeenteraad de kermis af te schaffen. Vele inwoners van

¹¹⁶ Ibid., p. 11.

¹¹⁷ De analyse spitst zich toe op lokale referenda in binnen de grenzen van Nederland. De landen en bijzondere gemeenten in het Caribisch deel van het Koninkrijk vallen dus buiten beschouwing. Het zij wel vermeld dat er meerdere lokale raadplegingen zijn gehouden in Caribisch Nederland. Het gaat om een totaal van dertien stemmingen. Al deze referenda gingen over de formele status van deze gebieden. Zie voor meer informatie over de referenda in Caribisch Nederland de Database and Search Engine for Direct Democracy, te benaderen via <http://www.sudd.ch/index.php?lang=en>.

¹¹⁸ Gemeente Hillegom (1906a). *Notulen gemeenteraad Hillegom, 11 april 1906*. Opgezocht via www.erfgoedleiden.nl op 20 januari 2014; Gemeente Hillegom (1906b). *Notulen gemeenteraad Hillegom, 9 november 2006*. Opgezocht via www.erfgoedleiden.nl op 20 januari 2014; Gemeente Hillegom (1906c). *Notulen gemeenteraad Hillegom, 7 december 1906*. Opgezocht via www.erfgoedleiden.nl op 20 januari 2014.

Naarden kwamen in verzet tegen deze beslissing en dwongen uiteindelijk een referendum af. Een ruime meerderheid van 70% van de kiezers wilde de lokale kermis behouden. Hierop trok de raad van Naarden zijn besluit tot afschaffing van de kermis weer in. Wel werd het tijdstip van de kermis vervroegd. Het referendum in Naarden kreeg veel aandacht van de media. Het werd zelfs besproken in de Tweede Kamer.¹¹⁹ De discussie over dit referendum spitste zich toe op de eventuele strijdigheid van het referendum met het verbod op 'last en ruggespraak', zoals vastgelegd in artikel 45 van de toenmalige Gemeentewet. Ondanks de discussies bleef de uitslag van het referendum staan. Theo Heemskerk, destijds minister van Binnenlandse Zaken, verklaarde tijdens het parlementaire debat wel dat als het besluit tot het houden van een referendum aan hem was voorgelegd, hij het ter vernietiging had voorgedragen.¹²⁰

Twee jaar later voegde minister Cort van der Linden van Binnenlandse Zaken daad bij het woord. In 1914 was de Almelose gemeenteraad voornemens een referendum te houden onder de ingezetenen over de herinvoering van de lokale kermis. Het raadsbesluit tot het houden van het referendum werd echter door de Kroon vernietigd wegens strijdigheid met het artikel in de Gemeentewet over 'last en ruggespraak'.¹²¹ Enkele uitzonderingen daargelaten bleef het daarna vrij lang stil op referendumgebied. Pas vanaf 1970 werden er weer referenda georganiseerd op lokaal niveau in Nederland.

Er is geen direct aanwijsbare oorzaak waarom het (lokale) referendum in de jaren zeventig weer werd gebruikt. Het juridische bezwaar van 1914 was immers nog altijd van kracht. Het houdt mogelijk verband met de geest van democratische vernieuwing uit die tijd en de daarvoor verschenen rapporten van meerdere (staats)commissies over het referendum en volksinitiatief (zie het vorige hoofdstuk). In deze periode werden ook veel plannen gepresenteerd aangaande gemeentelijke herindelingen. Deze plannen stuitten op veel verzet onder de bevolking. Via een referendum kon men concreet uitdrukking geven aan de heersende onvrede met de plannen.

Een andere oorzaak voor de groei van het aantal referenda na 1970 houdt mogelijkerwijs verband met ontwikkelingen op internationaal vlak. Uit de analyse van Tierney blijkt dat het referendum in veel West-Europese landen rond 1970 in opkomst kwam. De mogelijke verklaring hiervoor is het dat het traditionele systeem van representatie in die periode in de ogen van de bevolking tekort begon te schieten. Referenda konden het gat dichten tussen de groeiende interesse van mensen in de politiek en de afname van traditionele patronen van democratische vormen van participatie.¹²²

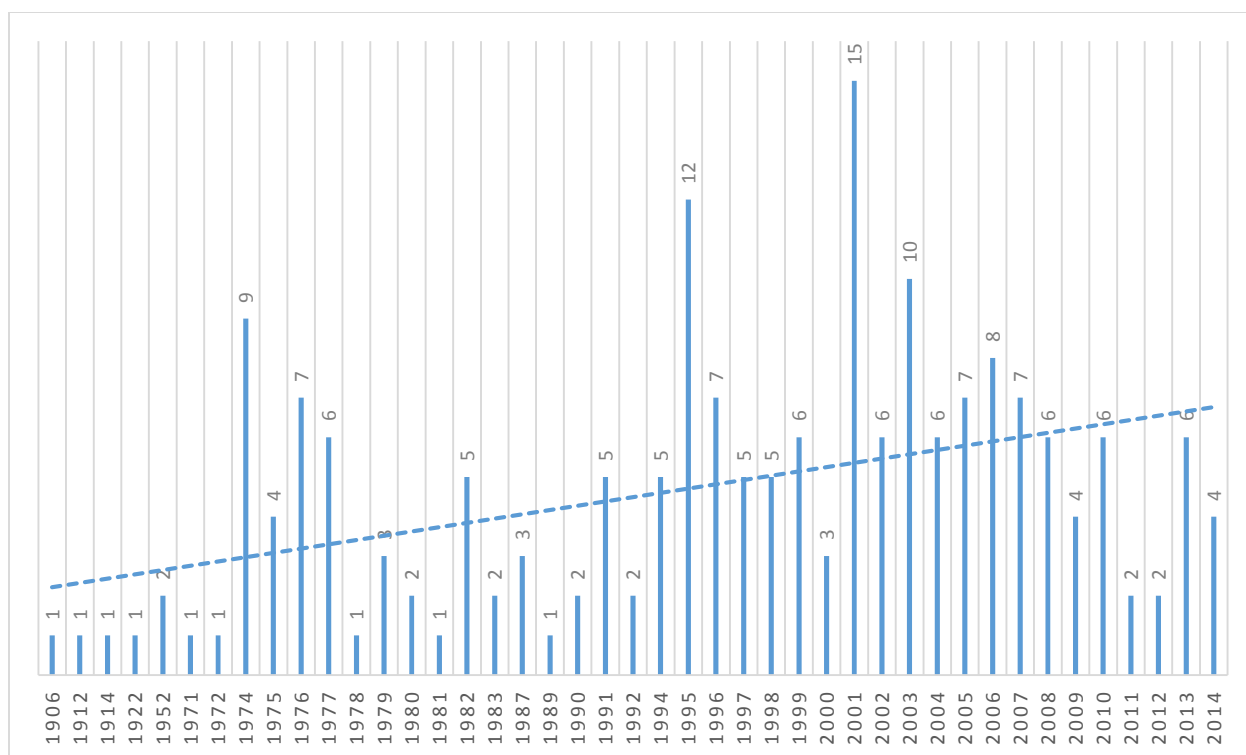
¹¹⁹ *Handelingen II* 1913/14, 59, p. 1865-1886.

¹²⁰ Naarden. (1913, 18 januari). *De Gooi- en Eemlander: nieuws- en advertentieblad*, p.1. Opgezocht via kranten.delpher.nl op 14 januari 2015; Volksstemming over een Raadsbesluit. (1913). *Leeuwarder Courant*, pp. 7-8. Opgezocht via kranten.delpher.nl op 14 januari 2015; Staatsbegroting voor 1913. Binnenlandsche Zaken. (1913, 17 januari). *Algemeen Handelsblad*, p. 1. Opgezocht via kranten.delpher.nl op 14 januari 2015.

¹²¹ Dam, M. van (2005). Dualisme staat haaks op de tijdsgeest. In T.J.T. van den Berg, A.M. van Omme, M.F. Stein & J. Vis (red.), *Jaarboek Vereniging van Griffiers 2005: de griffier en de verkiezingen* (pp. 29-30). Opgezocht via www.griffiers.nl/dsresource?objectid=77038 op 13 februari 2014; *Stb.* 1914, 301.

¹²² Tierney, S. (2012). *Constitutional referendums: The Theory and Practice of Republican Deliberation*. Oxford: Oxford University Press; Qvortrup, M. (Ed.). (2014). *Referendums around the World: The Continued Growth of Direct Democracy*. Houndmills: Palgrave Macmillan, p. 11.

Figuur 1. Overzicht aantallen lokale referenda in Nederland (1906-2014)



Bron: databestand lokale referenda Van der Krieken (2014)

Van 1970 tot en met 1979 vonden er in totaal 32 lokale referenda plaats. In het hierop volgende decennium werden veertien lokale referenda uitgeschreven. Vanaf het begin van de jaren negentig raakte het referendum pas echt in zwang; van 1990 tot en met 1999 zijn in totaal 49 lokale referenda gehouden. Tussen 2000 en 2009 vonden er 72 plaats. De laatste vijf jaren is door twintig gemeenten een referendum georganiseerd. Dit brengt het totale aantal lokale Nederlandse referenda in de periode 1906-2014 op 193 (zie figuur 1).

De trendlijn in figuur 1 laat zien dat er sprake is van een stijgende lijn qua aantal georganiseerde referenda. Verder valt op dat er vanaf de jaren zeventig tot het jaar 2010 sprake is van een drietal ‘referendumgolven’; periodes waarin het aantal referenda langzaam toeneemt om vervolgens weer af te zwakken. De eerste referendumgolf begint in 1971 en eindigt in 1978. Veel referenda in dit tijdsbestek hadden betrekking op (voorgenomen) gemeentelijke herindelingen. Deze golf kent een hoogtepunt in 1976. In dit jaar werden in totaal zeven lokale referenda uitgeschreven door gemeenten.

De tweede golf loopt van begin jaren negentig tot eind jaren negentig van de vorige eeuw. Onderwerpen die ter stemming werden voorgelegd aan burgers betroffen onder meer gemeentelijke herindelingen, de naamgeving van (nieuwe) gemeenten en allerlei fysieke onderwerpen – denk aan de locaties over te bouwen zwembaden, de aanleg van een bedrijventerrein en de sloop van een historisch pand. Een mogelijke verklaring voor de stijging van het aantal lokale referenda in deze periode is gelegen in een historisch

lage opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen van 1990.¹²³ Vanwege de lage opkomst gingen veel gemeenten experimenteren met alternatieve manieren om de burger bij de besluitvorming te betrekken.

De derde en laatste referendumgolf begon net voor de eeuwwisseling en kende een piek in het jaar 2001 met in totaal vijftien referenda in één jaar tijd. De uitloper van deze golf loopt door tot 2010. Een mogelijke reden voor dit grote aantal referenda is wellicht een nieuwe ronde met (voorgenomen) gemeentelijke herindelingen. Enkele gemeenten maakten van de dreigende herindelingsplannen gebruik om een referendum uit te schrijven om de mening van de bevolking over deze kwesties te peilen. In deze periode treffen we ook referenda aan over andere onderwerpen. Zo zijn in de periode 2002-2008 ook in acht gemeenten burgemeestersreferenda gehouden. Ook zijn referenda over tal van *single issues* georganiseerd. Dit zijn stemmingen over specifieke onderwerpen die alleen binnen de gemeenten in kwestie spelen.

3.2.2 Onderwerpen van lokale referenda

Bijna de helft (49,2% | 95 in totaal) van alle gehouden lokale referenda in Nederland ging over herindelingskwesties of grensaanpassingen. Dit gegeven is opvallend omdat lokale besturen niet beschikken over een beslisbevoegdheid inzake herindelingen. Immers, die bevoegdheid ligt bij de Staten-Generaal. Toch is dit het onderwerp waarover verreweg de meeste lokale referenda in Nederland zijn georganiseerd. De afgelopen decennia is een flink aantal, vooral kleinere, gemeenten heringedeeld bij andere gemeenten. In veel gevallen waren burgers en gemeentebesturen sceptisch ten aanzien van de herindelingsplannen. Door middel van een referendum kon het bestuur de mening van de burgers peilen over de dreigende herindeling. De uitslag van deze referenda werd gebruikt als input voor verdere discussies in de gemeenteraad, Provinciale Staten en het parlement.

Iets meer dan 21% (41 in totaal) van de stemmingen ging over onderwerpen die betrekking hebben op de fysieke openbare ruimte in een gemeente. De precieze invulling van de onderwerpen in deze categorie loopt sterk uiteen. Enkele voorbeelden van recente referenda binnen deze categorie zijn: het referendum in Arnhem over de bouw van het Kunstencluster (2013); de aanleg van een ondergrondse parkeergarage onder de Singelgracht in Amsterdam-West (2010); de bouw van de Homburg Campus (onderwijsinstelling en schouwburg) in Cuijk (2009); de aanleg van een sneltram (lightrail) in Leiden (2007); de aanpak van twee voormalige vuilstortplaatsen (Caij- en Aagtenbelt) in de gemeente Beverwijk (2007) en het project Nieuw Zaailand in de gemeente Leeuwarden (2006).

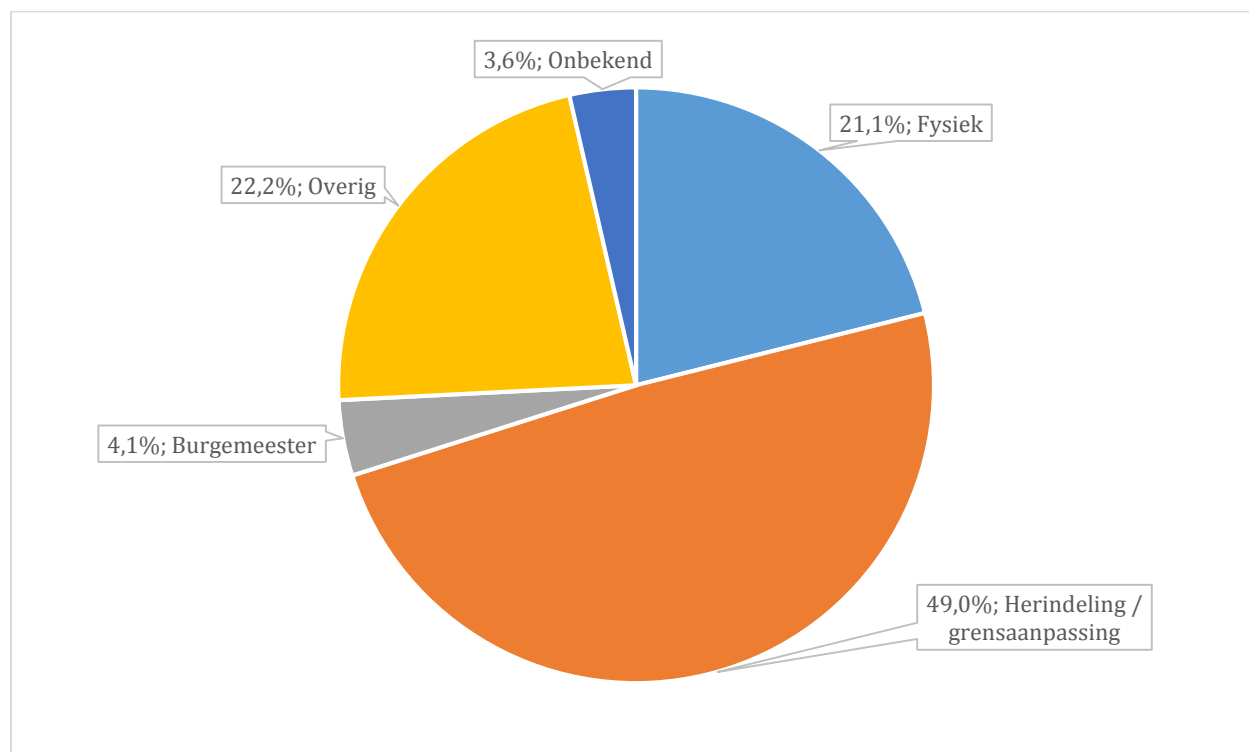
Tussen 2001 en 2008 hadden gemeenten de wettelijke mogelijkheid om bij de aanstelling van de burgemeester de bevolking te raadplegen. De procedure van dit 'burgemeestersreferendum' was als volgt. De gemeenteraad kwam tot de keuze van twee kandidaten. Vervolgens werd aan de kiesgerechtigde inwoners gevraagd zich uit te spreken over de volgorde waarin deze kandidaten zouden moeten worden aanbevolen aan de minister voor benoeming. De uitkomst van het referendum was pas geldig indien minstens 30% van de

¹²³ Graaf, L.J. de, Boogers, M.J.G.J.A., Mulder, L.W.D., & Schaap, L. (2009). Lokale referenda in Nederland sinds 1990. *Openbaar bestuur*, 19(8), 23-31.

kiesgerechtigden een geldige stem had uitgebracht.¹²⁴ Er zijn in totaal acht referenda uitgeschreven, met wisselende ervaringen en resultaten. In het bijzonder de twee laatste burgemeestersreferenda in Utrecht (2007) en Eindhoven (2008) wisten maar weinig kiezers naar de stembus te trekken. Slechts 9,25% van de stemgerechtigden ging stemmen bij het burgemeestersreferendum in Utrecht; bij de stemming in Eindhoven maakte 25,64% van de kiezers de gang naar de stembus. Vanwege de wisselende ervaringen en resultaten besloot het parlement de mogelijkheid tot een burgemeestersreferendum eind 2008 af te schaffen.

Ruim 22% (43 in totaal) van alle lokale referenda had zulke uiteenlopende onderwerpen dat ze niet in een overkoepelende categorie onder te brengen zijn. Enkele aansprekende en recente voorbeelden zijn: het referendum in 2009 in de gemeente Aalten over de toekomstige gemeentenaam na een herindeling; de volksraadpleging in Utrecht over de uitbreiding van het aantal koopzondagen (2005); de stemming in Hilversum (2004) over de Parkeerverordening Hilversum 2003; het referendum in 2002 in Enkhuizen over grondverkoop van 'De Fruittuinen'; en de Amsterdamse stemming in 2002 over de externe verzelfstandiging van het gemeentevervoerbedrijf (GVB). In de onderstaande figuur is de verhouding tussen de onderwerpen van lokale referenda weergegeven.

Figuur 2. Procentuele verhouding lokale referenda naar onderwerp (1906-2014)

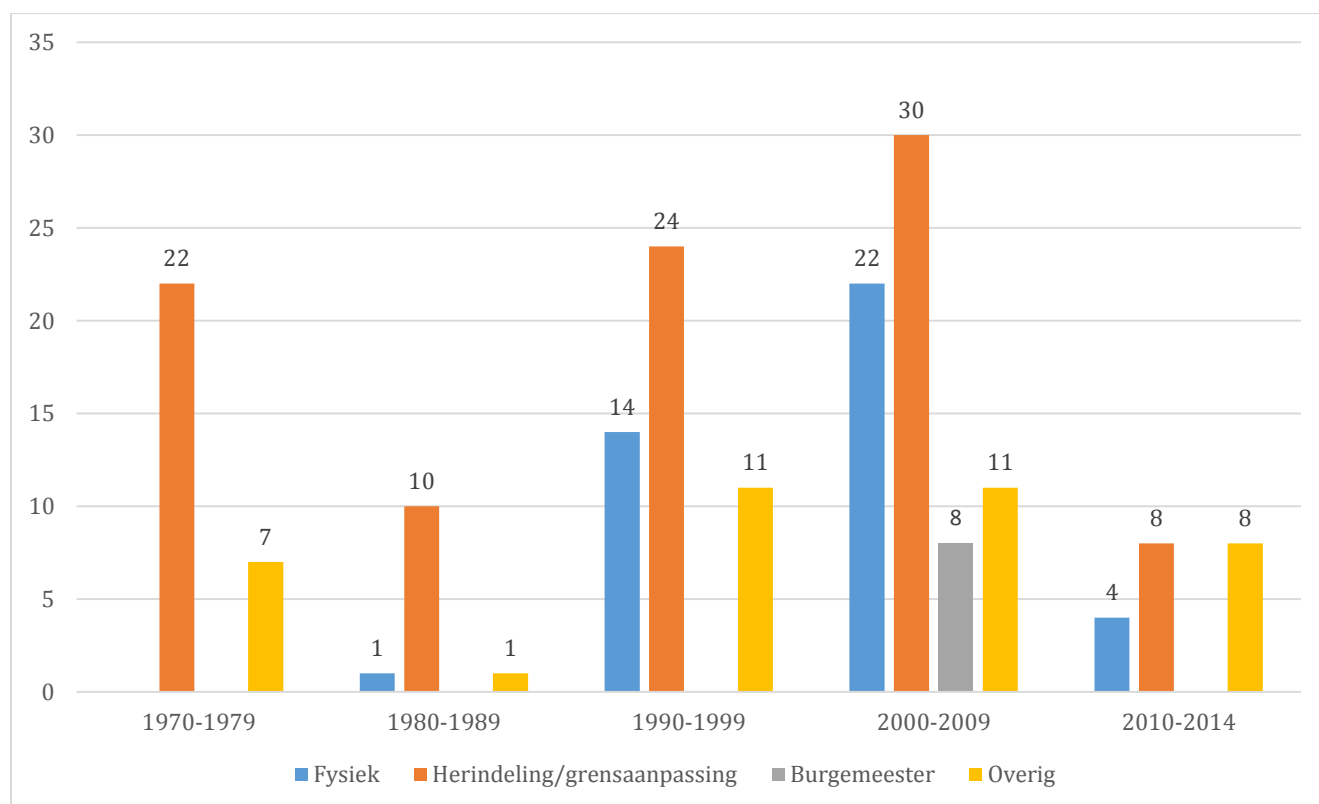


Bron: databestand lokale referenda Van der Krieken (2014)

¹²⁴ Karsten, N., Schaap, L., Zuydam, S. van & Leenknecht, G.-J. (2014). *Majesteitelijk & magistratelijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Tilburg University, p. 166.

Door de tijd heen zijn verschillen waar te nemen in de thema's die zijn onderworpen aan een referendum. In de jaren zeventig deden zich vooral referenda voor over herindelingen en referenda in de categorie 'overig' (zie figuur 3). In de categorie 'overig' vallen in deze periode onder meer het referendum in Zoetermeer in 1979 over de instelling van territoriale commissies (wijkraden) en de verschillende referenda in wijken in Apeldoorn over hetzelfde onderwerp. In de jaren tachtig neemt niet alleen het aantal referenda af, ook de verscheidenheid qua onderwerp wordt iets minder. De nadruk komt in dit decennium nog meer te liggen op herindelingsreferenda en referenda over grenskwesties en herindelingen. In de jaren negentig zwelt het gebruik van het referendum aan. Herindelingsreferenda voeren in dit decennium de boventoon. Stemmingen over fysieke onderwerpen – als de locatie van zwembaden, de verbouwing van een ziekenhuisterrein en het wel of niet bebouwen van bepaalde stukken grond – ontwikkelen zich in deze periode ook sterk. Deze trend zet zich verder door in het decennium na de eeuwwisseling. Ook de acht burgemeestersreferenda vinden plaats in deze periode. De laatste vijf jaren heeft het referendum zich iets gematigder ontwikkeld. Niet langer zijn herindelingsreferenda het meest voorkomende onderwerp. Deze categorie is inmiddels van gelijke omvang met de categorie 'overig'. Het lijkt erop dat de groei van het referendum in de komende jaren weer zal doorzetten. In tientallen gemeenten worden op dit moment al dan niet concrete discussies gevoerd over het organiseren van referenda op korte termijn.

Figuur 3. Aantal referenda naar onderwerp gedistribueerd per decennium (1906-2014)



Bron: databestand lokale referenda Van der Krieken (2014)

3.2.3 Opkomst bij lokale referenda

Het aantal kiesgerechtigden dat gaat stemmen bij een lokaal referendum loopt sterk uiteen. De laagst gemeten opkomst ooit bij een referendum bedraagt 2,7%. Deze werd gehaald bij de stemming in de gemeente Culemborg over de herbestemming van de Culemborgse Kapel in 2005. Qua opkomst wordt deze stemming gevolgd door het Utrechtse burgemeestersreferendum (9,25% in 2007). De hoogst gemeten opkomst ooit (97,48%) was bij het in 1977 georganiseerde referendum in het Gelderse kerkdorp Balgoij over de voorgenomen herindeling, op de voet gevolgd door het referendum in 1982 in het dorp Terborg over een mogelijke grenswijziging van de gemeenten Dinxperlo en Wisch.

In tabel 4 zijn de opkomstcijfers van alle lokale referenda gecategoriseerd weergegeven. De gewogen gemiddelde opkomst van alle lokale referenda is 41,23%.¹²⁵ De opkomst bij referenda is hiermee gemiddeld gezien lager dan de gemiddelde opkomst bij verkiezingen voor de verschillende vertegenwoordigende organen in Nederland. De gemiddelde opkomst is wel hoger dan bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in de afgelopen decennia.¹²⁶

Tabel 4. Opkomst bij lokale referenda (1906-2014)

Opkomstpercentage	Referenda	
	%	Aantal
0 – 25%	5,7	11
25 – 50%	30,6	59
50 – 75%	35,2	68
75 – 100%	19,7	38
Niet bekend	8,8	17
Totaal	100	193

Bron: databestand lokale referenda Van der Krieken (2014)

Voornamelijk lokale referenda over herindelingskwesties doen het goed qua opkomst. Deze categorie heeft de hoogste gemiddelde opkomst. Ongeveer de helft van alle kiesgerechtigden die mochten stemmen tijdens een referendum over een herindelingskwestie of een grenswijziging deed dit ook daadwerkelijk (zie figuur 4). In de top tien referenda met de hoogste opkomst staan acht referenda met als onderwerp een voorgenomen herindeling of grenswijziging. De andere twee referenda hadden als onderwerp het verkrijgen van een dorpsstatus (dorp Nij Altoenae, gemeente Het Bildt, 2006) en de keuze voor een kermis of een volksfeest met subsidie (gemeente Hillegom, 1906).

Burgemeestersreferenda scoren qua gemiddelde opkomst het slechtst van alle categorieën. De gemiddelde opkomst van de acht referenda over dit onderwerp bedraagt 27,61%. Er dient een kanttekening te worden geplaatst bij deze lage gemiddelde opkomst. De opkomst wordt namelijk sterk in negatieve zin

¹²⁵ De gewogen gemiddelde opkomst is berekend door het totaal aantal uitgebrachte stemmen (incl. blanco en ongeldige stemmen) te delen door het aantal kiesgerechtigden. Van 159 referenda waren de gegevens over de absolute opkomst en het aantal kiesgerechtigden te achterhalen. De rekensom is: $(3.923.464/9.515.842)*100$. De gemiddelde opkomst zonder de blanco en ongeldige stemmen bedraagt 40,56%. De rekensom is: $(3.859.536/9.48.877)*100$.

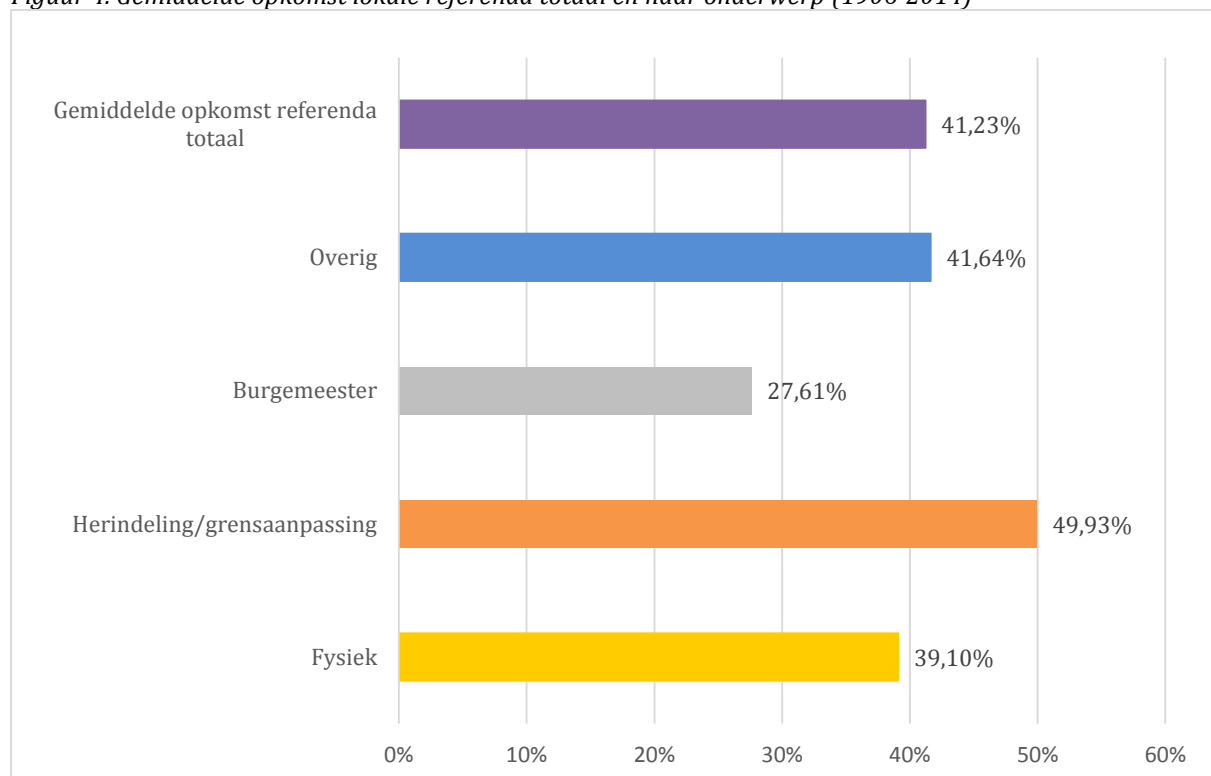
¹²⁶ Zie voor een overzicht van de opkomst van verkiezingen in Nederland de website www.verkiezingsuitslagen.nl. De databank verkiezingsuitslagen is samengesteld door de Kiesraad.

beïnvloed door de twee laatste burgemeestersreferenda in Utrecht en Eindhoven. Wanneer deze twee referenda buiten beschouwing worden gelaten stijgt de gemiddelde opkomst tot 42,03%. Bij de eerste twee burgemeestersreferenda, in de gemeente Best en Vlaardingen, was de gemiddelde opkomst 52,39%.

De gemiddelde opkomst bij lokale referenda in de categorie 'overig' bedraagt 41,64%. Binnen deze groep referenda loopt de opkomst van 20,76%, in het geval van het referendum in de voormalige gemeente Rijnveld in 1991 over de naam van de nieuwe fusiegemeente, tot 91,12% bij het referendum in 2006 over de dorpsstatus voor het gebied buiten de komgrenzen van Nij Altoenae (gemeente Het Bildt).

Referenda die gaan over de fysieke ruimte in een gemeente scoren over het algemeen lager dan de gemiddelde opkomst bij referenda. In negatieve zin vallen het eerdergenoemd referendum in Culemborg in 2005 en het referendum in Arnhem in 2007 over de keuze uit meerdere varianten voor de aanleg van een haven op. De opkomst van het referendum in Culemborg bleef steken op 2,70%; in Arnhem maakte slechts 10,23% van de kiezers de gang naar de stembus.

Figuur 4. Gemiddelde opkomst lokale referenda totaal en naar onderwerp (1906-2014)



Bron: databestand lokale referenda Van der Krieken (2014)

3.2.4 Soorten lokale referenda

In hoofdstuk 3.1 is besproken welke vormen van referenda doorgaans in de literatuur worden onderscheiden. Eén van de, voor de Nederlandse context relevante, onderverdelingen is die tussen het raadgevende en raadplegende referendum. Het gaat hierbij om de vraag wie het initiatief neemt tot het houden van het

referendum; het gemeentebestuur of burgers. In een lokale referendumverordening vastgelegd welke variant(en) mogelijk zijn in een gemeente.

Verreweg de meeste lokale referenda zijn raadplegend van aard. Deze referenda worden gehouden op initiatief van het gemeentebestuur. In 82,4% van alle gevallen verzoekt en besluit het gemeentebestuur tot het houden van een referendum. Bij de overige 14,5% van de lokale referenda is er sprake van een raadgevend referendum op initiatief van de bevolking (zie tabel 5).

De laatste jaren neemt het aantal raadgevende referenda toe, maar het is tot op heden nog steeds het gemeentebestuur dat qua aantallen geïnitieerde referenda de eerste plek bezet. Van de 92 referenda in de periode 2000-2014 waren er 76 raadplegend en 16 raadgevend van aard. Het meest recente voorbeeld van een raadgevend referendum dateert van 19 maart 2014 in het voormalige Stadsdeel Centrum in Amsterdam.¹²⁷

Een opvallend gegeven is dat de gemiddelde opkomst bij raadgevende referenda iets lager ligt dan bij raadplegende referenda. Omdat raadgevende referenda worden aangevraagd door burgers zelf zou je verwachten dat het animo hiervoor ook groter is. De gemiddelde opkomst van de 131 raadplegende referenda, waarvan de opkomst bekend is, bedraagt 43,40%; dit percentage bedraagt bij de 28 raadgevende referenda 39,04%.

Tabel 5. Soorten referenda (1906-2014)

Type referendum	%	Aantal
Raadplegend referendum	82,4	159
Raadgevend referendum	14,5	28
Onbekend	3,1	6
Totaal	100	193

Bron: databestand lokale referenda Van der Krieken (2014)

3.2.5 Lokale referenda gecombineerd met verkiezingen

In bijvoorbeeld Zwitserland en de Amerikaanse deelstaat Californië is het gebruikelijk dat (lokale) referenda worden gecombineerd met verkiezingen of andere stemmingen. Door de stemmingen te combineren worden niet alleen kosten bespaard. Men hoopt ook dat burgers hierdoor eerder geneigd zijn naar de stembus te gaan. Lokale referenda in Nederland worden in de meeste gevallen niet gecombineerd met andere verkiezingen. In totaal 116 referenda zijn georganiseerd als een op zichzelf staande verkiezing.¹²⁸ Zeventig referenda vonden wel gelijktijdig plaats met een andere stemming of verkiezing. Referenda werden het meest gecombineerd met gemeenteraadsverkiezingen (28 keer) en het minst met het referendum over de Europese Grondwet in 2005 (3 keer). Een overzicht van het aantal combinaties van lokale referenda met andere stemming is te vinden in tabel 6.

¹²⁷ Dit referendum, dat tegelijk met de gemeenteraadsverkiezingen werd gehouden, ging over de herinrichting van de Elandsgracht. Kiezers kregen twee keuzes voorgelegd: variant NUL (zoveel mogelijk de bestaande situatie) of variant 2+ (volledige herinrichting). Een meerderheid van de kiezers stemde voor variant 2+. De bestuurscommissie stemde op 22 april 2014 eveneens in meerderheid voor deze variant.

¹²⁸ Van zeven referenda ontbreken op dit punt gegevens omdat niet duidelijk is op welke dag de stemmingen zijn georganiseerd.

Tabel 6. Combinatie referenda met andere verkiezingen (1906-2014)

Soort verkiezing	%	Aantal
Referendum Europese Grondwet	4,3	3
Europese verkiezingen	11,4	8
Gemeenteraadsverkiezingen	40,0	28
Provinciale Statenverkiezingen	25,7	18
Tweede Kamerverkiezingen	18,6	13
Waterschapsverkiezingen	-	0
Totaal	100	70

Bron: databestand lokale referenda Van der Krieken (2014)

Met behulp van de dataset is na te gaan of referenda die gecombineerd worden met een andere verkiezing minder geld kosten en een hogere opkomst hebben. De gewogen gemiddelde opkomst bij referenda in combinatie met een verkiezing bedraagt 55,46%.¹²⁹ Dit gemiddelde is bij referenda die als zelfstandige verkiezingen zijn georganiseerd 35,22%.¹³⁰ Wanneer referenda gecombineerd worden met een andere verkiezing ligt de opkomst dus een stuk hoger. Een dergelijk beeld is ook te zien na de berekening van de gemiddelde kosten per kiesgerechtigde bij referenda die wel en niet worden gecombineerd met een verkiezing. De kosten van referenda die als zelfstandige stemming plaatsvonden liggen gemiddeld 43% hoger dan referenda die op dezelfde dag als een verkiezing zijn gehouden (zie de paragraaf 'de kosten van referenda' voor meer informatie).

3.2.6 Vraagstellingen en lokale referenda

Bij 51,3% van de Nederlandse lokale referenda is gekozen voor een enkelvoudige vraagstelling waarop burgers met een 'ja', 'nee' of 'voor', 'tegen' konden antwoorden. In 29,5% van de gevallen was er sprake van een vraagstelling waarbij kiezers een keuze konden maken uit meerdere antwoordopties. Bij 13,5% van de lokale referenda kregen burgers meerdere vragen voorgelegd die bestonden uit een mix tussen dichotome antwoordopties, meerdere opties en/of open vragen. Daarnaast is er een aantal referenda waar werd geëxperimenteerd met andere manieren van beantwoorden (zie tabel 7).

Een voorbeeld van een dergelijk experiment is het Duivense referendum in 2008 over het project 'Vitaal Centrum Duiven'. Er was sprake van een enkelvoudige vraagstelling waar burgers meerdere antwoorden op konden geven indien zij dit wensten.¹³¹ In de Limburgse gemeente Onderbanken werd voor het

¹²⁹ Dit percentage is berekend door de totale absolute opkomst (incl. blanco en ongeldige stemmen) te delen door het aantal kiesgerechtigden. Er zijn in totaal 70 referenda die gecombineerd zijn met een verkiezing. Van 52 van deze referenda waren gegevens over zowel de absolute opkomst als het aantal kiesgerechtigden beschikbaar. De rekensom is: $(1.566.325/2.824.033)*100$.

¹³⁰ Dit percentage is berekend door de totale absolute opkomst (incl. blanco en ongeldige stemmen) te delen door het aantal kiesgerechtigden. Er zijn in totaal 116 referenda die niet zijn gecombineerd met een verkiezing. Van 107 van deze referenda waren gegevens over zowel de absolute opkomst als het aantal kiesgerechtigden beschikbaar. De rekensom is: $(2.357.139/6.691.809)*100$.

¹³¹ De vraagstelling in Duiven was als volgt: 'U stemt op een plan door het stemvak vóór dat plan rood te maken. U mag stemmen op zoveel plannen als u wilt. Welk plan krijgt, of welke plannen krijgen, uw stem? Plan A: De Tuinen van Duiven; Plan B: Een uitnodigend Dorpshart; Plan C: Groen Hart Duiven'.

referendum in 2012 over de toekomst van de gemeente gebruik gemaakt van de methode van vraagstelling van de enkelvoudige overdraagbare stem. Dit wil zeggen dat de kiezers in Onderbanken in hun antwoord door middel van een rangorde konden aangeven welke optie hun eerste, tweede en/of derde voorkeur had.¹³²

In de beginjaren van het referendum verliep het stemmen anders dan dat nu gebruikelijk is. Zo gingen tijdens de stemming in Naarden in 1912 politieagenten langs de deuren om inwoners te bevragen over de wenselijkheid van de kermis. Kiesgerechtigde Maassluiers kregen in 1914 een circulaire van de gemeente toegezonden. Aan de circulaire was een biljet gehecht waarop kon worden aangegeven of men elektriciteit al dan niet wenselijk achtte voor de gemeente. Het biljet diende, voorzien van de naam van de stemmer, binnen acht dagen ingeleverd te worden bij de secretarie van de gemeente Maassluis.

Tegenwoordig zijn er gemeenten die ook experimenteren met het digitale manieren om te stemmen. Zo konden kiezers bij het referendum in Den Helder in oktober 2013 via een website aangeven welke variant voor de bouw van een nieuw gemeentehuis hun voorkeur had. Kiezers die geen gebruik wensten te maken van het internet konden hun stem op de traditionele manier uitbrengen op het gemeentehuis.

Tabel 7. Vraagstelling en antwoordopties bij lokale referenda (1906-2014)

Antwoordopties	Referenda	
	%	Aantal
'Ja', 'nee' / 'voor', 'tegen'	51,3	99
Meerdere opties	29,5	57
Meerdere vragen	13,5	26
Volgorde aangeven	0,5	1
Meerkeuze referendum	0,5	1
Handtekening	1,0	2
Niet bekend	3,6	7
Totaal	100	193

Bron: databestand lokale referenda Van der Krieken (2014)

3.2.7 Referendumverordeningen en geldigheidsdrempels

Op dit moment is er geen wetgeving waarin algemene vereisten ten aanzien van het lokale referendum zijn vastgelegd. Hierdoor hebben gemeenten veel vrijheid bij het vaststellen van de spelregels van het referendum. Gemeenten maken ook gebruik van deze geboden ruimte. Steeds meer gemeenten en provincies creëren een expliciete mogelijkheid tot het houden van een referendum door het vaststellen en aannemen van een referendumverordening. Exacte cijfers uit het (verre) verleden over aantallen verordeningen ontbreken omdat provincies en gemeenten tot enkele jaren geleden niet verplicht waren hun verordeningen te publiceren op de regelingenbank van de overheid (zie de website www.overheid.nl). Uit onderzoek van Kaashoek blijkt dat begin jaren negentig 6,1% van de 555 destijds onderzochte gemeenten beschikte over een

¹³² Aan de burgers in Onderbanken werd de volgende vraag voorgelegd: 'Welk toekomstplan heeft uw voorkeur? U kunt kenbaar maken welke toekomstoptie uw 1e, 2e of 3e voorkeur heeft. Maak uw voorkeur kenbaar door het cijfer 1 te plaatsen bij de optie die uw 1e voorkeur heeft, het cijfer 2 te plaatsen bij de optie die uw 2e voorkeur heeft en het cijfer 3 te plaatsen bij de optie die uw 3e voorkeur heeft. (1) Het zelfstandig blijven van de gemeente Onderbanken en diensten inkopen bij de gemeente Heerlen; (2) het herindelen van de gemeente Onderbanken met de gemeente Brunssum; (3) het herindelen van de gemeente Onderbanken met de gemeente Schinnen'.

referendumverordening.¹³³ Begin 2015 zijn er circa 115 gemeenten waar één of meerdere referendumverordeningen van kracht zijn. Dit komt neer op een totaal van 29% van de 393 Nederlandse gemeenten. Vijf provincies beschikken over een provinciale referendumverordening (Limburg, Zeeland, Utrecht, Noord-Holland en Friesland).¹³⁴ Op provinciaal niveau heeft in Nederland desondanks nog nooit een referendum plaatsgevonden.

In een referendumverordening komen doorgaans de volgende zaken aan de orde. Ten eerste, een antwoord op de vraag welke onderwerpen referendabel zijn. Ten tweede, de soorten referenda die mogelijk zijn; bijvoorbeeld raadplegende en/of raadgevende referenda. Ten derde, degene bij wie het initiatief tot het houden van een referendum ligt en degene die het besluit tot het houden van een referendum neemt. Ten vierde, de hoogte van de eventuele kies- en/of opkomstdrempel. Ten slotte, eventuele financiële afspraken zoals de verdeling van campagnebudgetten en enkele slotbepalingen.

Vooraf de (verschillen in) regels omtrent de geldigheid van referenda in de vorm van kies- en/of opkomstdrempels vallen op in de diverse referendumverordeningen.¹³⁵ Een opkomstdrempel zegt iets over het aantal personen dat een (geldige) stem moet uitbrengen voordat een referendum rechtsgeldig is. Naast een opkomstdrempel is er soms ook een kiesdrempel van kracht. Een kiesdrempel heeft betrekking op het aantal kiezers dat op een bepaalde antwoordoptie dient te stemmen voor een geldig resultaat.

Met betrekking tot de rechtskracht van een lokaal referendum worden doorgaans drie categorieën onderscheiden. Op de eerste plaats kan de drempel worden gekoppeld aan de opkomst bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen. Ten tweede kan de drempel ook een percentage zijn van het totaal aantal kiesgerechtigden. In categorie drie vallen gemeenten met een afwijkende berekeningsmethode.¹³⁶ Deze drie categorieën kunnen gelden voor zowel de opkomstdrempel als de kiesdrempel. Wel worden opkomstdrempels over het algemeen vaker gebruikt dan kiesdrempels. Een kiesdrempel gaat daarnaast altijd (direct of indirect) gepaard met een opkomstdrempel. Immers, als een specifiek deel van het electoraat dient te stemmen voor een bepaalde optie, dan moet ook minstens dat deel specifieke van het electoraat de gang naar de stembus maken (en allen voor dezelfde optie stemmen).

Van 151 van de 193 referenda bleek de kies- en/of opkomstdrempel te achterhalen. Een analyse van deze gegevens laat een sterk gemêleerd beeld zien. In 34,4% van deze gevallen bleek er geen gebruik te worden gemaakt van enige drempel met betrekking tot de geldigheid. Indien er wel een drempel was vastgelegd betrof

¹³³ Kaashoek, R. (1993). *Lokale referenda: een onderzoek naar de stand van zaken in Nederland*. Leiden: Nederlands Centrum voor Politieke Vorming.

¹³⁴ De informatie over de referendumverordeningen van lagere overheden is te vinden op de website www.overheid.nl onder 'lokale wet- en regelgeving'. Let wel op dat gezocht moet worden op diverse termen, zoals 'referendum', 'referendumverordening', 'referenda' en 'burgerinitiatief' voor een volledig beeld van alle verordeningen. Er zitten dan enkele dubbele resultaten tussen die gefilterd moeten worden.

¹³⁵ Een analyse van twaalf referendumverordeningen in de jaren negentig van de vorige eeuw door Elzinga et al. (1996, pp. 56-57) liet zien dat er enorme divers dremPELLandschap bestaat. Zo gold in de gemeente Groningen feitelijk een opkomstdrempel van 21,5% van het aantal stemgerechtigden tijdens het referendum in 1994 over het afsluiten van het Noorderplatsoen voor auto's. In de gemeente Heerenveen was een drempel van 69% van het totale aantal stemgerechtigden kracht tijdens het referendum in 1995 over de aanleg van een bedrijventerrein.

¹³⁶ Elzinga, D.J., Hoogers, H.G., Koopman, J., & Thomas, B. (1996). *Het lokale referendum: een handleiding voor de praktijk*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, pp. 54-55.

het in 18,5% van deze gevallen een opkomstdrempel van 30% van het aantal kiesgerechtigden. Dertien keer (8,6% van het totaal) gold een opkomstdrempel van 50% van de kiesgerechtigde bevolking. Viermaal (2,7% van het totaal) is een opkomstdrempel van 60% van de kiezers gebruikt en driemaal (2,0% van het totaal) een drempel van 40%. Tweemaal (1,3% van het totaal) is gekozen voor een opkomstdrempel van 35% van het aantal kiesgerechtigden (zie tabel 8). Daarnaast zijn er nog tal van andere variaties op de opkomstdrempel en combinaties met kiesdrempels van kracht geweest bij referenda (32,5% van het totaal). Binnen deze laatste groep vallen bijvoorbeeld de vijf lokale referenda die zijn georganiseerd op basis van de Tijdelijke referendumwet (in Voerendaal, Hilversum, Huizen, Soest en Zwolle). In de Trw was een gecombineerde kies- en opkomstdrempel opgenomen met betrekking tot de geldigheid. De uitslag van een referendum gold als een raadgevende uitspraak tot afwijzing, indien een meerderheid zich in afwijzende zin uitsprak en deze meerderheid ten minste 30% omvatte van hen die gerechtigd waren aan het referendum deel te nemen.

Tabel 8. Overzicht geldigheidsdrempels lokale referenda (1906-2014)

Opkomstdrempel	Referenda	
	%	Aantal
30% kiesgerechtigden	18,5	28
35% kiesgerechtigden	1,3	2
40% kiesgerechtigden	2,0	3
50% kiesgerechtigden	8,6	13
60% kiesgerechtigden	2,7	4
Geen drempel	34,4	52
Andere kies- en/of opkomstdrempel	32,5	49
Totaal	100	151

Bron: databestand lokale referenda Van der Krieken (2014)

3.2.8 De kosten van referenda

Bij het organiseren van een referendum wordt doorgaans onderscheid gemaakt tussen uitvoeringskosten en organisatiekosten. Uitvoeringskosten hebben te maken met de (organisatie van) de stemprocedure. De voorlichtingskosten vloeien voort uit de activiteiten die verband houden met het toelichten van de verschillende standpunten in een referendumcampagne. De meest voorkomende kostenposten binnen deze twee categorieën zijn: de kosten van de productie van en verspreiding van oproepkaarten en stembiljetten; de kosten voor het maken van lijsten en stemkaarten; de verspreiding van de stemkaarten; de huur, inrichting en bemensing van de stembureaus; de kosten van de uren van de ambtelijke organisatie voor de organisatie van het referendum en kosten voor de communicatie ter ondersteuning van het publieke debat. De daadwerkelijk gemaakte kosten per referendum zijn sterk afhankelijk van de door de raad en het college gemaakte keuzes in het referendumtraject. Zo scheelt het kosten als een referendum wordt gecombineerd met een andere verkiezing. De stembureaus hoeven dan slechts eenmaal te worden gehuurd, ingericht en bemenst. Daarnaast kan een raad besluiten tot een hele uitgebreide publieke campagne, die veel geld kost, maar ook tot een beperktere en dus ook goedkopere campagne. Een referendum hoeft dus niet per definitie veel geld te kosten.

De gemeentelijke autonomie op dit terrein biedt veel (keuze)mogelijkheden. Er zijn oplossingen voor iedere situatie en voor iedere portemonnee.

Om de kosten van verschillende referenda onderling te kunnen vergelijken wordt meestal teruggerekend naar de kosten per kiesgerechtigde. Echter, van veel lokale referenda zijn de gegevens over gemaakte kosten niet of zeer lastig te achterhalen. De totale en/of uitgesplitste kosten zijn vaak niet opgenomen in de referendumdossiers en/of als aparte categorie vermeld in de gemeentelijke jaarrekeningen. Als er al gegevens over de gemaakte kosten beschikbaar zijn, dan gaat het in veel gevallen om begrote of geschatte kosten. Ook benaderen gemeenten de kosten van referenda heel divers. In de ene gemeente wordt bijvoorbeeld de inzet van ambtelijke ondersteuning meegenomen in het kostenplaatje en in andere gemeenten weer niet. Weer een andere gemeente beschikt enkel over gegevens ten aanzien van de totale kosten, zonder dat duidelijk is welke afzonderlijke kostenposten in het totaalbedrag zijn meegenomen. Naast een gebrek aan (vergelijkbare) data zijn er enkele aanvullende factoren die een betrouwbare vergelijking van de kosten van referenda bemoeilijken. De afgelopen decennia hebben we te maken gehad met prijsinflatie. Dit betekent dat een euro in 2002 niet dezelfde waarde heeft als een euro in 2014. Precies hetzelfde referendum zou dus in 2002 goedkoper zijn dan in 2014. Deze inflatieverschillen worden alleen maar groter als we teruggaan in de tijd en de kosten van referenda uit een verder verleden met elkaar vergelijken. Tot slot zijn we in Nederland in per 1 januari 2002 volledig overgestapt van de gulden op de euro als munteenheid. Voor een vergelijking met referenda uit het guldentijdperk moet hiervoor gecorrigeerd worden. Deze omstandigheden maken het erg lastig om een betrouwbaar beeld te schetsen van de werkelijke gemiddelde kosten die gemoeid zijn met een lokaal referendum. Rekening houdend met de genoemde voorbehouden kan op basis van de verzamelde data het volgende worden gezegd over de kosten van lokale referenda in Nederland.

Een eerste indicatie van de kosten van referenda is te vinden in de memorie van toelichting van de Wet raadgevend referendum.¹³⁷ In deze memorie van toelichting staat dat uit de evaluatie van de Wet raadgevend referendum Europese Grondwet is gebleken dat de uitvoeringskosten voor gemeenten bij dat referendum € 22,7 miljoen bedroegen. De voorlichtingskosten van dit referendum werden volledig gedragen door het Rijk en zijn dus niet meegenomen in de berekening van dit bedrag. De totale kosten van dit nationale referendum kwamen hierdoor per kiesgerechtigde uit op € 1,86.¹³⁸ In verband met het niet meenemen van de voorlichtingskosten zijn de daadwerkelijk gemaakte kosten hoger. Een tweede kostenindicatie is te vinden in een representatieve steekproef uitgevoerd door Deloitte in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In deze steekproef werd geconcludeerd dat de gemiddelde kosten voor gemeenten bij het referendum over de Europese Grondwet rond de € 1,80 per kiesgerechtigde lagen.¹³⁹ Op grond van deze twee indicaties is de verwachting dat de kosten van

¹³⁷ *Kamerstukken II 2005/06*, 30372, 3, p. 32.

¹³⁸ Dit bedrag is als volgt berekend. Voor het nationaal referendum in 2005 waren 12.172.740 mensen kiesgerechtigd (bron: Kiesraad). € 22,7 miljoen/12.172.740 = € 1,86 per kiesgerechtigde.

¹³⁹ Deloitte (2005). *Onderzoek naar de werkelijke additionele kosten van gemeenten voor het raadgevend referendum Europese Grondwet: rapportage REF-RA031105-D*. Opgezocht via

lokale referenda iets boven deze genoemde bedragen liggen. Bij lokale referenda is er namelijk wel sprake van bijkomende voorlichtingskosten die volledig voor rekening komen van de gemeenten.

Van in totaal 86 lokale referenda waren de kosten te achterhalen. Zoals gezegd gaat het om diverse en soms niet gespecificeerde kostensoorten. De kostprijs per kiesgerechtigde binnen deze groep referenda bedraagt € 2,01.¹⁴⁰ Uit de dataset komt verder naar voren dat de gemiddelde kosten bij referenda die gecombineerd zijn met verkiezingen een stuk lager liggen dan bij referenda die als zelfstandige verkiezing zijn georganiseerd (€ 1,56 contra € 2,24). Het verschil tussen deze twee groepen bedraagt ruim 43%. Er is dus een behoorlijke 'winst' te behalen door het combineren van een referendum met verkiezingen.

3.2.9 Gemeentegrootte en lokale referenda

In tabel 9 is het aantal referenda afgezet tegen de gemeentegrootte qua inwoneraantallen. Hiervoor is steeds gekeken naar het aantal inwoners in de desbetreffende gemeente per 1 januari in het jaar waarin een referendum is gehouden. Via de website van CBS Statline zijn de inwoneraantallen per gemeente van 1988 tot heden te raadplegen.¹⁴¹ Vandaar dat alleen de 142 georganiseerde referenda die in de periode 1988 tot en met 2014 zijn gehouden in het overzicht in tabel 9 zijn opgenomen.

De meeste referenda in dit tijdsbestek zijn georganiseerd in gemeenten met een inwonertal tussen de 5.000 en 20.000. De minste referenda vonden plaats in gemeenten met een inwonertal dat lager is dan 5.000. Dit zijn geen zeer opvallende cijfers, zeker wanneer wordt gekeken naar en vergeleken met het aantal gemeenten per grootteklasse door de jaren en decennia heen (zie tabel 10). Veel kleinere gemeenten zijn in de loop der tijd samengevoegd, waardoor het gemiddeld aantal inwoners per gemeente is toegenomen. Per 1 januari 2014 was de groep gemeenten met een inwonertal tussen de 20.000 en 50.000 het grootst, gevolgd door de groep gemeenten met tussen de 5.000 en 20.000 inwoners. Vier jaar eerder was het verschil tussen deze twee grootteklassen groter en in de decennia daarvoor was de verhouding tussen deze twee grootteklassen zelfs omgekeerd. Aangezien verreweg de meeste lokale referenda pas na 1990 plaatsvonden, komt de verhouding tussen het aantal referenda afgezet tegen het aantal gemeenten in deze twee grootteklassen grosso modo met elkaar overeen. Het aantal referenda wijkt dus niet af van wat verwacht kan worden op basis van het aantal gemeenten in deze grootteklassen.

Wel opvallend is het relatief grote aantal referenda in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Het gaat hier om een beperkt aantal gemeenten die sinds 1988 gezamenlijk 33 referenda organiseerden. De

http://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2013/20130410-kosten_referendum_europese_grondwet.pdf op 25 maart 2015.

¹⁴⁰ De gemiddelde kosten per kiesgerechtigde zijn als volgt berekend. De totale kosten van de verschillende referenda zijn gedeeld door de som van het aantal kiesgerechtigden bij die referenda. Van twee referenda ontbreken gegevens over het aantal kiesgerechtigden, daarom is dit bedrag gerekend over 84 lokale referenda. De bedragen in gulden zijn omgerekend in euro's door het guldenbedrag te delen door 2,20371.

¹⁴¹ Zie voor het aantal inwoners per gemeente sinds 1988 de volgende weblink:
<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=03759ned&D1=0&D2=129-132&D3=101-911&D4=a&HDR=T&STB=G2%2cG3%2cG1&VW=D>

gemeente Amsterdam springt er met zeven gemeentelijke¹⁴² referenda binnen deze groep met kop en schouders bovenuit. Ook de gemeenten Utrecht, Groningen en Leiden vallen binnen deze groep gemeenten op. In deze gemeenten is tussen 1988 en 2014 driemaal een referendum uitgeschreven. Van de tien grootste gemeenten in Nederland hebben alleen de gemeenten Den Haag en Almere nog geen ervaring opgedaan met het lokaal referendum.

Tabel 9. Verhouding referenda en gemeentegrootte (1988-2014)

Gemeentegrootte (aantal inw.)	Aantal referenda (abs.)	Aantal referenda (%)
<5.000	4	2,8
5.000 tot 20.000	54	38,0
20.000 tot 50.000	32	22,5
50.000 tot 100.000	11	7,7
>100.000	34	24,0
Onbekend	7	5,0
Totaal	142	100

Bron: databestand lokale referenda Van der Krieken (2014); CBS Statline

Tabel 10. Aantal gemeenten per grootteklasse

Aantal inwoners (per 1 jan.)	1900 (% en abs.)	1960 (% en abs.)	2010 (% en abs.)	2014 (% en abs.)
<5.000	918 (81,9)	556 (55,9)	6 (1,4)	6 (1,5)
5.000 tot 20.000	179 (16,0)	344 (34,6)	165 (38,3)	131 (32,5)
20.000 tot 50.000	16 (1,4)	61 (6,1)	191 (44,3)	192 (47,6)
50.000 tot 100.000	4 (0,4)	19 (1,9)	43 (10,0)	44 (11,0)
>100.000	4 (0,4)	14 (1,4)	26 (6,0)	30 (7,4)
Totaal	1121 (100)	994 (100)	431 (100)	403 (100)

Bron: Staat van het bestuur (2010; 2014)

4. Verwachtingen voor de toekomst van het lokale referendum

4.1 Vier scenario's

Uit de beschrijving en analyse van de referendumpraktijk en de politieke en bestuurlijke context van het referendum in Nederland blijkt dat het referendum diffuus en gevarieerd is. Ervaringen met het referendum wisselen sterk *tussen* en *binnen* gemeenten. In enkele gemeenten zijn meerdere referenda gehouden, terwijl het overgrote merendeel van de Nederlandse gemeenten geen enkele ervaring heeft met dit fenomeen. Verder verschilt de wijze waarop het referendum concreet wordt vormgegeven van gemeente tot gemeente. In de ene gemeente is het mogelijk om alleen een raadplegend referendum te organiseren, in de andere gemeente kan zowel een raadplegend als een raadgevend referendum worden uitgeschreven. Hoewel gemeenten gebruik

¹⁴² Naast de zeven referenda die in de gehele gemeente Amsterdam zijn gehouden, vonden er ook drie referenda plaats in één of meerdere buurten en voormalige stadsdelen binnen Amsterdam.

kunnen maken van een standaard modelreferendumverordening van de VNG, zijn er veel gemeenten die voor een eigen of aangepaste variant kiezen.¹⁴³

Deze huidige diffuse en gevarieerde situatie, in combinatie met de complexe omgeving waarin gemeenten zich bevinden, maakt het lastig om een eenduidig beeld te schetsen van de toekomst van het referendum. Vele variabelen kunnen van invloed zijn op de verdere ontwikkeling van dit fenomeen. Hoe gaat de wetgever op (korte) termijn om met de lokale referendumpraktijk? Wat voor gevolgen zullen verdergaande voorgenomen gemeentelijke herindelingen hebben voor het lokale referendum? Welke rol zal het referendum innemen ten opzichte van andere vormen van burgerparticipatie? Zullen technologische ontwikkelingen van invloed zijn op het referendum en de wijze waarop vorm wordt gegeven aan dit instrument? Hebben de transities binnen het sociale domein gevolgen voor de inzet en de reikwijdte van dit fenomeen? Het zijn voorbeelden van enkele onzekerheden die het toekomstbeeld van de Nederlandse lokale referendumpraktijk enigszins doen vertroebelen.

Het troebele toekomstbeeld wordt verder versterkt door de eigenstandige ontwikkeling van de lokale referendumpraktijk. Gedurende een eeuw heeft het lokale referendum in verschillende (lokale) contexten een rol gespeeld. Er zijn perioden waarin het referenduminstrument zich in een korte periode snel ontwikkelde, om vervolgens qua omvang weer af te zwakken. Zal het referendum zich in de toekomst cyclisch blijven ontwikkelen? Volgt er spoedig weer een vierde 'referendumgolf'? Geeft de groei van het aantal gemeentelijke en provinciale referendumverordeningen een impuls aan de hoeveelheid referenda of werpt het juist barrières op voor een gemakkelijke organisatie van een referendum? Welke gevolgen zal de Wet raadgevend referendum (Wrr) hebben voor de lokale referendumpraktijk? Hoe zal het referendum worden ingericht in de diverse uitvoeringswetten die voortvloeien uit de Wet correctief referendum? Het is duidelijk dat de huidige referendumpraktijk in Nederland gepaard gaat met veel actuele vragen die al dan niet samenhang met de recente ontwikkelingen op dit terrein.

Een manier om met deze onzekerheid en complexiteit van de toekomst van het lokale referendum om te gaan is gebruik te maken van scenario's. Scenario's zijn mogelijke en consistente toekomstbeelden. Ze zijn niet primair gericht op het voorspellen van de toekomst, maar proberen meerdere alternatieve toekomsten te schetsen. Juist omdat de toekomst op veel terreinen onzeker is heeft het idee van toekomsscenario's de afgelopen decennia flink aan populariteit gewonnen.¹⁴⁴ Bedrijven als Shell, de Rabobank en Nokia hebben een rijke traditie op het gebied van toekomstverkenningen en scenario's. Ook overheden houden zich al tijden bezig met toekomstverwachtingen en toekomstscenario's. Zo werden door de Nederlandse overheid vanaf de jaren

¹⁴³ Zie voor de VNG-modelreferendumverordening van 29 mei 2009 de volgende weblink:

<http://www.vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/verkiezingen-referendum/brieven/modelreferendumverordening>

¹⁴⁴ Voor meer informatie over scenario's en toekomstverkenningen zie: Asselt, M.B.A. van, Faas, A., Molen, F. van der, & Veenman, S.A. (red.). (2010). *Uit zicht: toekomstverkennen met beleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press; Mooij, R. de, & Tang, P. (2003). *Four Futures of Europe*. Den Haag: Centraal Planbureau; Dammers, E. (2000). *Leren van de toekomst: over de rol van scenario's bij strategische beleidsvorming* (dissertatie Universiteit Leiden, Nederland). Delft: Eburon; Heijden, K. van der (1996). *Scenarios: The Art of Strategic Conversation*. Chichester: John Wiley & Sons.

zeventig organisaties opgericht die zich expliciet toelieden op het verkennen van de toekomst van een bepaald beleidsterrein.¹⁴⁵

Voor de verwachting van de toekomst van het lokale referendum in Nederland worden hieronder een viertal scenario's uitgewerkt. Bij het bepalen van de vier scenario's is rekening gehouden met een viertal zaken. Ten eerste, er is gekeken naar de recente nationale ontwikkelingen op referendumgebied. Denk aan de Wet raadgevend referendum, de eerste lezing van het grondwetsvoorstel van het correctief referendum en de huidige politieke attitude ten opzichte van het referendum en de genoemde wetsvoorstellen. Ten tweede, de diffuse referendumpraktijk zoals deze zich in Nederland manifesteert. De referendumpraktijk is in Nederland pluriform van aard; gemeenten hebben een grote vrijheid bij het bepalen van de spelregels van het referendum. Ten derde, de scenario's laten ruimte voor toekomstige onzekerheid op zowel maatschappelijk, juridisch, technologisch als politiek gebied. Er is dus ruimte voor meerdere onvoorspelbare factoren die redelijkerwijs van invloed kunnen zijn op de ontwikkeling van het referendum. Ten vierde, de scenario's dienen zich uit te strekken over een periode van ongeveer tien jaar (de middellange termijn). De laatste tijd gaan de ontwikkelingen op referendumgebied zo snel dat alternatieve werkelijkheden, die zich focussen op een periode langer dan tien jaar, een te grote mate van onzekerheid met zich meebrengen.

Om tot concrete scenario's te komen worden vier stappen doorlopen.¹⁴⁶ Ten eerste, de focus binnen deze verkenning is gericht op de lokale referendumpraktijk in Nederland. Hierdoor is het uitgangspunt binnen de scenario's bijvoorbeeld niet een strak algemeen en uniform kader, zoals dit bij een bespreking van het referendum op nationaal niveau wel meer voor de hand zou liggen. Op het nationale niveau zijn door de wetgever enkele belangrijke keuzes gemaakt over het toekomstige verloop van het referendumproces. Deze keuzes liggen op lokaal en provinciaal niveau en het niveau van de waterschappen nog altijd open. Verder staat in het scenariomodel enkel het referendum als onderwerp centraal; het model hoeft dus niet zo algemeen te zijn dat het ook van toepassing is op andere onderwerpen en beleidsterreinen.

In de tweede en derde stap worden de belangrijkste toekomstige onzekerheden geïdentificeerd en aan elkaar gerelateerd. Voor het lokale referendum zijn op basis van de beschrijving en analyse in hoofdstuk 2 en 3 de nu volgende twee onzekerheden het meest relevant. Het gaat op de eerste plaats om de vraag of het lokaal referendum meer in de richting van een pluriform of een uniform model zal bewegen. Van een pluriform model is sprake als regels, gewoonten en gebruiken van het referendum sterk decentraal tot uiting komen in de verschillende Nederlandse gemeenten (en wellicht ook provincies en waterschappen). Het resultaat is een referendumpraktijk die zich kenmerkt door een rijke variatie aan referendumsorten, gehanteerde geldigheidsdrempels, financiële regelingen over bijvoorbeeld campagnes en een aanzienlijke variëteit aan

¹⁴⁵ Voorbeelden hiervan zijn de (voorlopige) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1972) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (1973). Zie voor meer voorbeelden en een historische beschrijving: Asselt, M.B.A. van, Faas, A., Molen, F. van der, & Veenman, S.A. (red.). (2010). *Uit zicht: toekomstverkennen met beleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press, hoofdstuk 2.

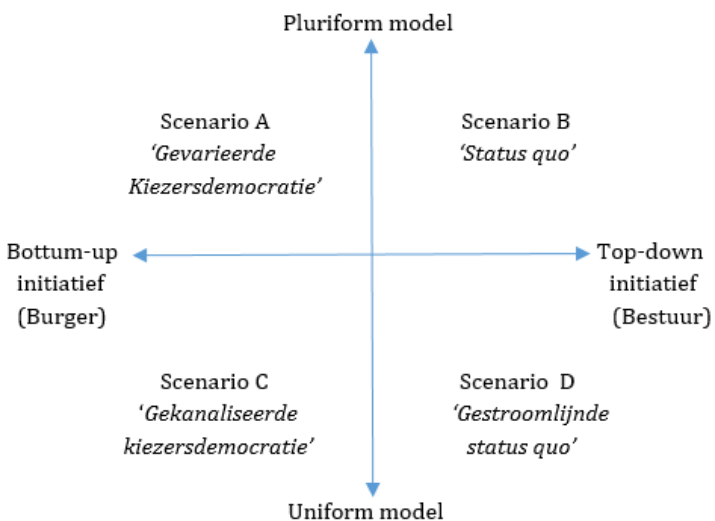
¹⁴⁶ In navolging van: Mooij, R. de, & Tang, P. (2003). *Four Futures of Europe*. Den Haag: Centraal Planbureau, hoofdstuk 15; Asselt, M.B.A. van, Faas, A., Molen, F. van der, & Veenman, S.A. (red.). (2010). *Uit zicht: toekomstverkennen met beleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press, hoofdstuk 5.

onderwerpen die per referendum aan burgers worden voorgelegd. In een uniform model groeien lokale referendumpraktijken qua proces, regels en gewoonten steeds meer naar elkaar toe. De variëteit aan lokale referenda neemt hierdoor af; de georganiseerde referenda gaan steeds meer op elkaar lijken. Een dergelijke ontwikkeling heeft voor burgers en organisaties als voordeel dat de randvoorwaarden van het referendum duidelijker zijn. Ook neemt de ongelijkheid tussen gemeenten ten aanzien van de vereisten van het referendum af (denk bijvoorbeeld aan de verschillen in geldigheidsdrempels). Een uniformering van het lokale referendum kan verschillende oorzaken hebben. Gemeenten kunnen zelf kiezen voor een harmonisering van het referendum door van elkaar te leren, *best practices* over te nemen en bijvoorbeeld de modelreferendumverordening van de VNG standaard als uitgangspunt te nemen voor de eigen verordening. Een andere mogelijkheid is dat de wetgever kiest voor algemene regeling voor het lokaal (en provinciaal en waterschaps-) referendum.

De tweede onzekerheid gaat over de vraag wie het primaat heeft bij het referendum als instrument. Is het referendum een instrument en fenomeen van het bestuur of zal het meer en meer een instrument worden dat in handen is van de burgers? De analyse van de Nederlandse referendumpraktijk laat zien dat het overgrote merendeel van de lokale referenda zijn geïnitieerd door het gemeentebestuur. In steeds meer referendumverordeningen is echter de mogelijkheid aanwezig voor burgers om zelf een referendum aan te vragen en af te dwingen. De laatste jaren is 28 maal een raadgevend referendum op initiatief van burgers uitgeschreven. De vraag is of deze trend zich zal doorzetten of dat het lokaal referendum toch vooral een instrument van het bestuur blijft om een bepaalde kwestie voor te leggen aan de kiesgerechtigden.

In de vierde en laatste stap volgt de ontwikkeling van de afzonderlijke scenario's. Door de twee kernonzekerheden van het lokale referendum tegenover elkaar te zetten ontstaat een matrix met vier cellen. Deze vier cellen vertegenwoordigen de vier realistische referendumsenario's (figuur 5).

Figuur 5. Vier scenario's voor het lokale referendum in Nederland



Scenario A. 'Gevarieerde kiezersdemocratie'

In scenario A kent het referendum een grote variëteit qua kenmerken. Deze variëteit is in een steeds groter aantal gemeenten (en ook provincies en waterschappen) vastgelegd in een afzonderlijke en decentrale referendumverordening. Toch is er nog steeds een aanzienlijk deel van de gemeenten dat geen gebruik maakt van het referendum. Deze gemeenten vinden de bestaande participatiemogelijkheden voldoende en zien daarom niets in de institutionalisering van het referendum. Indien er in deze gemeenten toch voldoende politieke steun is voor een referendum, wordt de verdere uitwerking geregeld via een tijdelijke referendumverordening of via een eenmalig referendumbesluit. De trend qua aantallen referenda is vergelijkbaar met de laatste twee decennia in Nederland. Het precieze aantal referenda fluctueert van jaar tot jaar, maar er is sprake van een aanhoudende en actuele referendumomvang.

De bestaande referendumverordeningen geven niet alleen het bestuur de mogelijkheid om een referendum uit te schrijven; ook burgers worden in staat gesteld om een referendum aan te vragen. In de meeste gevallen gaat het om een correctief referendum over een (voor)genomen besluit van de gemeenteraad. Een aantal gemeenten gaat in dit scenario een stap verder. Deze koplopers experimenteren met referendumvarianten die sterk lijken op een volksinitiatief. Burgers in deze gemeenten kunnen dus zelf een onderwerp op de agenda zetten over hierover een stemming onder de bevolking afdwingen. Het referendum heeft in deze gemeenten ook een preventieve werking. Ieder (voor)genomen besluit of het gebrek aan een besluit kan aanleiding zijn voor burgers om zich hard te maken voor een volksraadpleging. Lokale bestuurders zijn zich hiervan steeds meer bewust. Afhankelijk van de mate waarin het bestuur zich daadwerkelijk aanpast aan de veranderde relatie met burgers kunnen er meer referenda dan voorheen plaatsvinden. In het meest extreme geval zijn er bepaalde gemeenten waar in een collegeperiode meerdere referenda worden gehouden over meestal controversiële kwesties. In deze gemeenten (en wellicht ook provincies en waterschappen) begint langzaam aan een direct-democratische gewoonte te ontstaan, zoals deze in sommige andere landen als Duitsland en, in meer extremere mate, Zwitserland al te vinden is. Vandaar dat we dit scenario kunnen duiden onder de noemer *gevarieerde kiezersdemocratie*.

Het referendulandschap binnen de gevarieerde kiezersdemocratie is zeer divers. Over allerlei onderwerpen worden referenda uitgeschreven. Herindelingsreferenda en grenskwesties blijven een geliefd onderwerp. Stemmingen over onderwerpen in het fysieke domein en allerlei typisch lokale kwesties nemen toe. Dit hangt samen met het uitbreidende takenpakket van de gemeenten en de toenemende gemeentelijke autonomie. De verscheidenheid aan geldigheidsdrempels blijft bestaan, al kiezen veel gemeenten ervoor om aansluiting te zoeken bij de gangbare geldigheidsdrempels die gelden voor het referendum op nationaal niveau. Vanwege de aanwezigheid van geldigheidsdrempels zullen niet alle georganiseerde referenda een rechtsgeldige uitslag hebben. Verder zullen niet alle referenduminitiatieven van burgers voldoende steun weten te vergaren. Qua campagne zal de aanpak per gemeente anders zijn. De grotere gemeenten hebben de beschikking over een ruimer budget dan de kleinere gemeenten. In kleinere gemeenten zal de informatievoorzieningen voornamelijk via de gemeenten zelf verlopen in de vorm van een referendumkrant;

in grotere gemeenten worden eerder professionele reclamebureaus ingeschakeld en is financiële ruimte voor de financiering van actiegroepen en organisaties die gaan voor een zelfstandige campagne.

Scenario B. 'Status quo'

Binnen scenario B is het referendum een instrument dat vooral in handen is van het lokale bestuur. In veel gemeentelijke referendumverordeningen is zowel het raadplegend als het raadgevend referendum opgenomen. Toch vinden er maar weinig raadgevende referenda op initiatief van burgers plaats. Dit heeft meerdere oorzaken. In sommige gevallen zijn de drempels voor het aanvragen van een referendum zo hoog dat het lastig is om eraan te voldoen. Daarnaast ontbreekt het bij een deel van de burgers aan interesse voor het referendum. In scenario A kan het referendum van twee kanten komen: top-down en bottom-up. In het geval van scenario B vallen initiatieven vanuit de burgers grotendeels weg. Scenario B komt het meest overeen met de huidige *status quo* van het lokale referendum. Voor op de middellange termijn is het een realistisch perspectief. Alles hangt op dit moment af van de Wet correctief referendum en de nader uit te werken uitvoeringswetten. Het zal zeker meerdere jaren duren voordat meer duidelijk is over dit grondwetsvoorstel en de samenhangende uitvoeringswetgeving.

Wanneer het bestuur zich buigt over ingrijpende besluiten, zoals het voortbestaan van de gemeente, een fusie op ambtelijk niveau met andere gemeenten of een grootschalige verandering in het fysieke domein, zal in enkele gevallen een referendum worden uitgeschreven. Een tweede reden voor het bestuur om een referendum uit te schrijven is als men geen overeenstemming kan bereiken binnen de (lokale) coalitie over bepaalde kwesties. Het referendum biedt dan een mogelijkheid om uit de politieke impasse te geraken. Het referendum kan ook passen binnen de ambities van de coalitie om de directe betrokkenheid van de burger bij het bestuur te vergroten. Dit sluit aan bij de huidige ontwikkelingen op het terrein van participatie en burgerbetrokkenheid. Gedurende de coalitieperiode wordt gekeken of er een geschikt onderwerp is waarover burgers kunnen worden geraadpleegd. Soms wordt in een coalitieakkoord al vastgelegd dat over een bepaald issue een referendum zal worden uitgeschreven.

De gemeentelijke referendumregelingen zijn divers, net als in het geval van scenario A. De verschillen met de verordeningen in het eerste scenario zijn voornamelijk te vinden op het terrein van de geldigheidsdrempels. Vanwege hogere drempels en toegangseisen kunnen burgers lastiger een referendum aanvragen en is het referendum de facto meer een instrument in handen van het gemeentebestuur. Op de overige onderwerpen lijkt de situatie sterk op die in scenario A. Het referendum is niet per definitie dichotoom van karakter. Gemeenten en andere decentrale overheden blijven experimenteren en zoeken naar de meest geschikte toepassing van het referendum. Het huidige unieke karakter van het referendum in Nederland blijft hiermee bestaan. Daarnaast moet het referendum niet enkel gezien worden als een middel waarmee snel een beslissing kan worden genomen; het kan ook onderdeel uitmaken van een breder besluitvormingsproces waarvan een referendum de apotheose is.

Dit scenario vraagt om een cultuur waarin de burger betrokken is bij het decentrale bestuur en zich wil verdiepen in politieke kwesties. Omdat het initiatief voor een referendum in dit scenario voornamelijk

afkomstig is van het bestuur, is voor dit bestuur een belangrijke taak weggelegd om de burgers te betrekken bij dit proces. Dit betekent onder meer dat het bestuur goed moet nadenken over de vraag of en hoe ze een referendumcampagne vorm wil geven. Een andere overweging is het beschikbaar stellen van middelen, zodat maatschappelijke organisaties zelf in staat worden gesteld om dit onderwerp onder de aandacht te brengen van de bevolking. Ook vraagt deze cultuur om een bezinning van het bestuur op de eigen positie, rol en rolverdeling binnen een referendumproces. Treedt een van de lokale bestuurders op als pleitbezorger van een bepaalde optie? Wil het decentrale bestuur überhaupt een eigen standpunt innemen of zich enkel richten op het bevorderen van de opkomst?

Scenario C. Gekanaliseerde kiezersdemocratie

In het geval van scenario C is het referendum een instrument dat vooral in de handen is van de burgers. De drang tot een referendum komt van onderop. Referenda kunnen worden aangevraagd in vrijwel alle Nederlandse gemeenten, omdat het referendum of is opgenomen in de Grondwet en bijbehorende uitvoeringswetten, de Gemeentewet, of omdat vrijwel alle gemeenten aansluiting zoeken bij de modelreferendumverordening van de VNG. Het gaat hierbij zowel om het raadplegend als het raadgevend correctief referendum. In (vrijwel) alle gemeenten (met een verordening) gelden dezelfde regels voor het referendum. Er is sprake van een strakke procedure met vaste termijnen en drempels rondom een referendumproces. Binnen een vastgesteld aantal weken dienen initiatiefnemers voldoende handtekeningen te hebben verzameld voor een inleidend verzoek. Hierna moeten opnieuw handtekeningen worden verzameld voor een zogenaamd definitief referendumverzoek. Onder invloed van technologische ontwikkelingen kunnen de vereiste handtekeningen in de toekomst ook digitaal kunnen worden verzameld. De drempels voor het aanvragen van het referendum zijn veelal in lijn met de bestaande referendumregeling(en) op nationaal niveau en van een dergelijke omvang dat niet alle initiatieven zonder meer uitmonden in een volksraadpleging. Afhankelijk van de hoogte van de drempels is het aantal uitgeschreven referenda min of meer gelijk aan of iets groter dan het aantal referenda in scenario's A en B.

De variatie qua referenda is in dit scenario lager dan in het geval van scenario's A en B. Alleen onderwerpen die binnen de bevoegdheidssfeer van de gemeente vallen mogen per referendum aan de burgers worden voorgelegd. Dit betekent bijvoorbeeld dat referenda over herindelingskwesties zijn uitgesloten. Gemeenten kunnen wel besluiten om informele enquêtes te houden over deze kwesties. Referenda over specifieke lokale aangelegenheden zullen in dit scenario de boventoon voeren. De huidige verscheidenheid aan vraagstellingen bij referenda zal afnemen. Verreweg de meeste referenda kennen in dit scenario een enkelvoudige vraagstelling waarbij slechts twee antwoordcategorieën mogelijk zijn: 'ja'/'nee' of 'voor'/'tegen'. Dit leidt tot een uitslag die minder ruimte laat voor interpretatie dan in het geval van andere soorten vraagstellingen. Ook op het terrein van referendumcampagnes treedt een uniformering op. Gemeenten bepalen zelf de hoogte van het budget voor de campagne, maar er dient een evenredig deel van het budget beschikbaar te worden gesteld aan de initiatiefnemers van het referendum.

Het referendum is een fenomeen voor de burgers. Ze kunnen aan de noodrem trekken op een aantal duidelijk afgebakende beleidsterreinen. Wil het referendum succes hebben, dan vereist dit een proactieve houding van burgers zelf en maatschappelijke organisaties. Burgers en organisaties dienen zelf veel tijd en energie te steken in het verzamelen van voldoende handtekeningen binnen de daarvoor vastgestelde termijnen. Een onafhankelijke referendumcommissie oordeelt vervolgens over de toelaatbaarheid en de geldigheid van het referendumverzoek. Hierna volgt een campagne die voor een groot deel getrokken wordt door dezelfde personen die het referendumverzoek hebben ingediend. Een duidelijke referendumuitslag kan polarisatie tussen de verschillende betrokken actoren voorkomen. Vanwege de beperkte diversiteit en het frequent gebruik van het referendum kan dit scenario worden geduid als een *gekanaliseerde kiezersdemocratie*. Een dergelijk scenario komt gedeeltelijk overeen met de huidige situatie in België. In België is wetgeving van kracht die de werking van het lokale en provinciale referendum en het referendum op districtsniveau regelt. Mede dankzij hoge handtekeningdrempels en deelnamequora is het gebruik van dit instrument in België echter veel beperkter dan in Nederland.¹⁴⁷

Scenario D. Gestroomlijnde status quo

Het vierde scenario gaat, net als scenario B, sterk uit van het initiatief van het decentrale bestuur. In de meeste gevallen bepaalt het bestuur of en waarover een referendum wordt uitgeschreven. De mogelijkheden voor burgers om een referendum aan te vragen zijn beperkt aanwezig of worden nauwelijks gebruikt. De nadruk ligt in dit scenario dus op raadplegende in plaats van raadgevende referenda. De totale hoeveelheid referenda is daarom lager dan bij scenario C. Veel voorkomende onderwerpen voor een referendum zijn: voorgenomen herindelingen en typisch lokale kwesties waar de politiek niet uit weet te geraken of waarover men de mening van de gehele bevolking wil weten. Wat dat betreft wordt de actuele referendumpraktijk dus voortgezet.

Net als in scenario C is er sprake van een sterke mate van uniformering van het referendum. De regels en eisen van het referendum lijken sterk op elkaar in veel gemeenten. Daarom is de variatie bij allerlei referendumaspecten laag. De vereisten voor de geldigheidsdrempels zijn in vrijwel alle gemeenten gelijk. Op het gebied van de vraagstelling is er een voorkeur voor enkelvoudige vraagstellingen met twee antwoordopties. Op deze manier komt een duidelijk antwoord uit het referendum naar voren. Regels omtrent de referendumcampagnes zijn grotendeels gelijk in alle gemeenten, provincies en waterschappen. Ook in dit scenario bepalen gemeenten zelf welk budget beschikbaar is voor een referendumcampagne, zolang het principe van evenredigheid overeind blijft. Omdat dit scenario erg lijkt op de huidige status quo, maar dan meer gestroomlijnd, kan dit scenario worden omschreven als de *gestroomlijnde status quo*.

Het decentrale bestuur heeft een duidelijk overwicht in de gehele procedure rondom referenda. De rol en betrokkenheid van de burger in dit proces is relatief klein en is sterk afhankelijk van het onderwerp waarover een referendum wordt uitgeschreven. Als een referendum wordt georganiseerd over een

¹⁴⁷ Verhulst, J., & Nijeboer, A. (2007). *Directe democratie: feiten, argumenten en ervaringen omtrent het referendum*. Brussel: Democracy International, pp. 92-97.

controversiële kwestie als de herindeling van een gemeente, zullen veel kiezers de moeite nemen om de gang naar de stembus te maken. Referenda over onderwerpen in het fysieke domein van een gemeente kennen een lagere opkomst. Door de uniformering zijn er instanties die overheden te hulp kunnen schieten bij de organisatie van een referendum. Gemeenten leren van elkaar als het over de organisatie van een referendum gaat. Afhankelijk van de hoogte van de gekozen drempels en eisen ontwikkelt het referendum zich qua omvang al dan niet in beperkte mate.

4.2 De vier scenario's op de weegschaal

Na de uiteenzetting van de vier toekomstscenario's voor het referendum op lokaal niveau, rijst de vraag welk van de geschetste scenario's het meest realistisch is voor de toekomst van het lokale referendum in Nederland op de middellange termijn. Voordat een antwoord kan worden geformuleerd op deze vraag is het van belang rekening te houden met het feit dat het hier gaat om vier ideaaltypen. Dit betekent dat de vier scenario's zich nooit in volledig zuivere vorm manifesteren. In de alledaagse praktijk van het referendum worden (elementen van) meerdere ideaaltypen gecombineerd. De zoektocht naar het meest realistische scenario is dus altijd een zoektocht naar een combinatie van scenario's. Wel is het zo dat één scenario duidelijk de boventoon voert binnen de context van een referendumpraktijk. Wanneer gesproken wordt over het scenario dat het meest voor de hand ligt, gaat het dus om het scenario dat in de praktische toepassing van het referendum het meest tot uitdrukking komt.

Op dit moment sluit de Nederlandse referendumpraktijk het meest aan bij scenario B, de *status quo*. De inrichting en invulling van het referendum verschilt per gemeente. In de ene gemeente kunnen burgers zelf een referendum aanvragen (*raadgevend* referendum), in de andere gemeente kan enkel het gemeentebestuur besluiten tot het uitschrijven van een volksstemming (*raadplegend* referendum). In gemeente A gelden andere drempels met betrekking tot de geldigheid van een referendum dan in gemeente B. Tijdens het referendum over onderwerp X is een relatief groot budget beschikbaar voor het voeren van een inhoudelijke campagne, terwijl in het geval van het referendum over onderwerp Y enkel middelen worden vrijgemaakt voor een opkomstbevorderende campagne. In gemeente C kan, in tegenstelling tot gemeente D, wel een referendum worden aangevraagd over een specifiek onderwerp. Kortom, het lokaal referendum in Nederland kenmerkt zich door een hoge mate van pluriformiteit, waarbij de regels, gewoonten en gebruiken sterk decentraal en afzonderlijk worden ingevuld. Gemeenten kiezen er in veel gevallen voor om op grond van eigen afwegingen spelregels voor een referendum te formuleren. Daarnaast is het referendum een instrument dat in de meeste gevallen wordt gebruikt en ingezet door het gemeentebestuur zelf. Hoewel in steeds meer referendumverordeningen een mogelijkheid is gecreëerd voor burgers om een lokaal referendum aan te vragen c.q. af te dwingen, zijn het toch vooral de gemeentebesturen die het initiatief nemen tot het uitschrijven van een referendum. Slechts 28 van de in totaal 193 uitgeschreven lokale referenda zijn te beschouwen als raadgevend, op initiatief van burgers. Het lokaal referendum is dus voornamelijk een fenomeen dat meer een top-down dan een bottom-up karakter heeft.

Voor de toekomst van het lokaal referendum op middellange termijn in Nederland staan in beginsel alle vier de scenario's open. Het eerder genoemde wetsvoorstel aangaande het bindend correctief referendum geeft wel een bepaalde richting aan de toekomst van het referendum, maar laat tegelijk veel ruimte voor een specifieke invulling van de details van het referendum op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau en op het niveau van de waterschappen. Hoewel het wetsvoorstel de invoering van het referendum in onder meer alle provincies en gemeenten beoogt, zegt het namelijk niets over de wijze waarop de technische aspecten van het referendum verder concreet moet worden ingevuld. Het wetsvoorstel laat dus ruimte voor zowel een uniform als een pluriform model van referenda. De nader vast te stellen uitvoeringswetten zullen – indien het wetsvoorstel in tweede lezing met de vereiste tweederdemeerderheid wordt aangenomen – bepalend zijn voor de wijze waarop het bindend referendum in Nederland definitief vorm krijgt. Hoewel het wetsvoorstel over het bindend correctief referendum enkel voorziet in een bindend referendum op initiatief van burgers, betekent dit niet automatisch dat referenda van bovenaf niet meer mogelijk zullen zijn. Gemeenteraden, Provinciale Staten en andere vertegenwoordigende organen beschikken na aanneming van het wetsvoorstel nog steeds over de mogelijkheid tot het zelf uitschrijven van referenda op basis van hun autonomie. Het belangrijkste verschil met referenda op grond van het wetsvoorstel over het correctief referendum is dat referenda op initiatief van de vertegenwoordigende organen niet formeel bindend mogen zijn. Deze onduidelijkheid maakt dat een duidelijke keuze voor één specifiek scenario voor de toekomst van het lokaal referendum in Nederland op de middellange termijn lastig is. Alles zal afhangen van het vastgelegde in de nader te bepalen uitvoeringswetten. Het referendum in Nederland staat op een kruispunt en zal binnen afzienbare tijd een afslag moeten nemen. In aanloop naar de keuze voor een afslag is het zinvol om de in deze verkenning geschetste ervaringen met het lokaal referendum nadrukkelijk te betrekken in het keuzeprocess. Deze opdracht geldt niet alleen voor de wetenschap, maar ook voor beleidsmakers en bestuurders in gemeenten die al kennis hebben gemaakt met het fenomeen referendum. De dialoog is hiervoor een uitgelezen mogelijkheid.