



Montesquieu research papers, nummer 15

# Het correctief bindend referendum



MONTESQUIEU  
INSTITUUT

### 3.3 Lessen uit de gemeentelijke referendumpraktijk

Joost Westerweel<sup>53</sup>

Het grondwetsvoorstel tot invoering van het correctief bindend referendum regelt invoering van dit type referendum niet alleen op nationaal niveau, maar ook op het niveau van de provincies, gemeenten en waterschappen. Althans, het grondwetsvoorstel geeft de mogelijkheid daartoe. In deze bijdrage worden in grote lijnen enkele lessen benoemd die we van de referendumpraktijk op decentraal niveau kunnen leren. Eerst worden het huidige wettelijke kader en de eventuele wijzigingen daarop door het aanhangige grondwetsvoorstel besproken.

#### Het wettelijk kader

In het grondwetsvoorstel wordt in art. 128a, eerste lid, gesteld dat bij verordening kan worden bepaald dat besluiten van Provinciale Staten of de gemeenteraad aan een beslissend referendum kunnen worden onderworpen. Art. 133a regelt hetzelfde, maar dan voor besluiten van besturen van waterschappen. Beide artikelen zijn facultatief geformuleerd en het is dus niet gezegd dat het correctief bindend referendum in alle provincies, gemeenten en waterschappen tot het democratisch instrumentarium gaat behoren. Als het grondwetsvoorstel de eindstreep haalt, dan zou dat een wezenlijke verandering betekenen van de provinciale en gemeentelijke democratie. Tegelijkertijd is het referenduminstrument verre van onbekend voor met name gemeenten. Al decennialang is er namelijk sprake van een vrij levendige, zij het voor wat betreft de onderwerpen ook een beetje een eenzijdige, niet-bindende referendumpraktijk. Levendig omdat er elk jaar gemeentelijke niet-bindende referenda worden georganiseerd. Eenzijdig omdat het overgrote deel van deze gehouden referenda gaat over herindelingskwesties.<sup>54</sup> Overigens gaan lokale referenda recentelijk juist minder over deze kwesties.

Op dit moment berusten gemeentelijke referendumverordeningen op hun autonome verordenende bevoegdheid, die terug te voeren is op hun open huishouding (art. 124, eerste lid, Gw).<sup>55</sup> Deze verordeningen mogen uiteraard niet in strijd zijn met hoger recht. Concreet betekent dat bijvoorbeeld dat referenda op dit moment niet bindend mogen zijn. Dat zou namelijk strijd opleveren met artt. 127 en 147 Gw en art. 149 Gemw, waarin staat dat het de gemeenteraad is die de verordeningen vaststelt.<sup>56</sup> Voor niet-correctieve bindende referenda geldt verder dat hieraan ook het lastverbod voor raadsleden in de weg staat, vastgelegd in art. 129, zesde lid, Gw en art. 27 Gemw. Immers, wanneer raadsleden nog over een conceptbesluit moeten stemmen mogen zij geen bindende instructies aannemen, ook niet van het referendumelectorat. Op deze buitengrenzen na, zijn gemeenteraden geheel vrij om zelf invulling te geven aan hun referendumverordeningen. In de praktijk is van deze vrijheid op veel onderdelen gebruik gemaakt.<sup>57</sup> Deze praktijk blijft ongemoeid wanneer het grondwetsvoorstel in werking zou treden. Het onderwerp dat in dat voorstel geregeld wordt, is immers anders. Referendumverordeningen op basis van het nieuwe art. 128a Gw zien op bindende referenda terwijl alle huidige referendumverordeningen zien op niet-bindende referenda. Deze verordeningen kunnen naast elkaar blijven bestaan, al is het wel de vraag wat de meerwaarde zou zijn van een niet-bindend referendum als er ook de mogelijkheid is om een bindend referendum te houden.

Als gemeenteraden ervoor kiezen om een bindende variant mogelijk te maken dan schrijft de Grondwet slechts zeer minimaal voor wat zij nog moeten regelen. Het grondwetsvoorstel zelf bepaalt dat bindende

<sup>53</sup> Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

<sup>54</sup> Van der Krieken, 2015.

<sup>55</sup> Hierna zal ik voor het gemak steeds schrijven over gemeenten en gemeenteraden, maar alles wat hierna volgt geldt ook voor provincies en waterschappen, zij het uiteraard op grond van andere wetsartikelen.

<sup>56</sup> Broeksteeg en Van der Krieken, 2017, 166; zie ook Westerweel en Van Tienen, 2017a, 189-192.

<sup>57</sup> Westerweel en Van Tienen 2017b.

referenda mogen worden gehouden over *besluiten* van *gemeenteraden* en wat het *rechtsgevolg* is van een geldige uitspraak van de kiezers, namelijk dat het besluit van rechtswege vervalt. Aanvullend bepaalt het grondwetsvoorstel dat gemeenteraden moeten regelen welke besluiten referendabel zijn en hoeveel kiezers een wens moeten uiten om een referendum te houden. Voor wat betreft dat laatste zijn gemeenten niet alleen vrij om de hoogte van de drempel(s) te bepalen, maar ook of zij werken met een inleidend en definitief verzoek of alleen met een definitief verzoek. In de praktijk wordt meestal gekozen voor een tweetrapsraket waarbij de drempel voor het inleidend verzoek uiteraard lager ligt dan voor het definitieve verzoek. Voor wat betreft het aanmerken van besluiten die referendabel zijn, is het in de praktijk gebruikelijk om te werken met een lijst van onderwerpen waarover géén referendum kan worden gehouden.

## De referendumpraktijk

Over alle andere aspecten die spelen bij het organiseren van een referendum zwijgt het grondwetsvoorstel. Uit de referendumpraktijk van de afgelopen decennia blijkt dat het verstandig is verschillende andere zaken ook bij verordening te regelen. Wanneer op voorhand zaken geregeld zijn, hoeft de gemeenteraad daar niet meer over te discussiëren op het politiek gevoelige moment dat duidelijk is dat er een referendum gaat komen.

Het eerste te regelen aspect is de termijn waarbinnen een referendum gehouden moet worden als blijkt dat er voldoende steun voor is. De datum moet enerzijds niet te ver in de toekomst liggen. Dan bestaat er een kans dat de kwestie niet meer actueel is tegen de tijd dat het referendum gehouden wordt. Ook blijft er dan lange tijd onduidelijkheid bestaan over de status van het besluit van de gemeenteraad dat aan het referendum onderworpen wordt. Anderzijds moet het referendum niet te snel gehouden worden. Er is tijd nodig voor de gemeente om het referendum zorgvuldig te organiseren en om bijvoorbeeld objectieve informatie te verstrekken en voor- en tegenstanders hebben tijd nodig om een campagne op te zetten.

Ten tweede is het verstandig om iets te regelen over financiële bijdragen vanuit de gemeente aan campagnes. Ten derde zou de verordening wat moeten bepalen over de wijze waarop vanuit de gemeente voorlichting wordt gegeven. Sommige gemeenten kiezen ervoor om slechts feitelijke informatie te verschaffen over het referendumproces zelf, anderen geven ook informatie over het besluit dat voorligt ter beoordeling.<sup>58</sup>

Ten vierde kan in verordeningen het bestaan en de taak en inrichting van een referendumcommissie worden geregeld.<sup>59</sup>

Ten slotte is het, zoals Kristof Jacobs in het vorige deelhoofdstuk al aangaf, voor de partijen in gemeenteraden verstandig om na te denken en eventueel afspraken te maken over de rol die zij spelen bij een referendumcampagne. Partijen zijn net zo goed onderdeel van het maatschappelijk debat als bijvoorbeeld de groep burgers die het referendumverzoek gestart is en zouden dus ook gewoon aan dat debat deel moeten nemen. Dat partijen in aanloop naar het referendum een belangrijke rol hebben, vloeit ook voort uit het feit dat het een besluit is van de gemeenteraad, oftewel een meerderheid van de partijen, waarover gestemd gaat worden. Zij moeten dat besluit kunnen verdedigen. Als zij dat niet doen, kan een debat al snel onevenwichtig worden.

Mocht het grondwetsvoorstel tot wet verheven worden, dan zal het correctief bindend referendum op alle bestuurslagen eerst nog nader uitgewerkt moeten worden. Gemeenteraden, Provinciale Staten,

---

<sup>58</sup> Meer over informatievoorziening en subsidieverlening daarvoor in deelhoofdstuk 6.1.

<sup>59</sup> Mogelijke taken van zo'n referendumcommissie worden door Philip van Praag besproken in deelhoofdstuk 3.4 van dit paper.

waterschapsbesturen én de nationale wetgever zouden er goed aan doen lessen te trekken uit de bestaande praktijk rondom niet-bindende referenda. Het rechtsgevolg van een uitspraak is bij de bindende variant uiteraard anders, maar verder spelen exact dezelfde vragen.

## Literatuur

Hansko J.L.W. Broeksteeg en Koen H.J. van der Krieken, 'Lokale referenda in Nederland: gemeenten als leerschool voor staatkundige vernieuwing', *Rechtsgeleerd Magazijn THEMIS* 178(4) (2017), 162-172.

Koen H.J. van der Krieken, *Het lokale referendum in Nederland: een verkenning van de lokale referendumpraktijk in Nederland en scenario's voor de toekomst* (Tilburg 2015).

Joost Westerweel en Frank J.H. van Tienen, 'Experimenteerruimte bij gemeentelijke referenda: verschil moet er zijn?', in *Constitutionele mogelijkheden en beperkingen voor experimenteel handelen en experimentele wetgeving* (bundel staatsrechtconferentie 2016) (2017a), 177-192.

Joost Westerweel en Frank J.H. van Tienen, 'Het gemeentelijk referendum in de praktijk. Spanningen van directe democratie in een representatief stelsel', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 8(3) (2017b), 188-209.