

# *De wet die nooit tot stand kwam*

Het uitblijven van permanente nationale wetgeving over lokale referenda

Naam:	Marit van Veenendaal
Studentennummer:	4319133
Naam cursus:	Masterscriptie Politiek en Parlement
Datum:	15 mei 2019
Begeleider	Bart Zwegers
Aantal woorden:	14618



## *Samenvatting*

Het doel van dit onderzoek is om aan de hand van argumenten die gebruikt werden in het Tweede Kamerdebat over de Tijdelijke referendumwet te verklaren waarom permanente nationale wetgeving voor lokale referenda is uitgebleven in de periode 2000 tot 2005. Vervolgens wordt gekeken in hoeverre op basis van de argumenten een noodzaak voor regelgeving omtrent lokale referenda bestond. In de scriptie wordt eerst het staatsrechtelijk kader van het gemeentelijke referendum uiteengezet en hoe dit zich verhoudt tot de bevoegdheden van gemeenten enerzijds en de Tweede Kamer anderzijds. Daarna wordt de rol van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten bij nationale wetgeving uitgediept en worden de standpunten die zij uitdroeg naar de Tweede Kamer ten aanzien van wetgeving voor lokale referenda onderzocht. Ten slotte worden de argumenten van Kamerleden ten aanzien van de wetgeving uiteengezet en wordt onderzocht hoe deze zich verhouden tot het eerder geschetste staatsrechtelijk kader en de stellingname van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Uit het onderzoek blijkt dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten slechts een geringe rol speelde bij de nationale wetgeving over lokale referenda. Bovendien stond in de Tweede Kamer niet ter discussie in hoeverre zij bevoegd was om gemeentelijke autonomie in te perken, maar spraken zij slechts over de wenselijkheid van deze inperking. Drie mogelijk samenhangende verklaringen worden geopperd voor het uitblijven van permanente regelgeving. De Tweede Kamer had ten eerste onvoldoende aandacht voor de wettelijke spanningen in bestaande lokale referendumverordeningen. Ten tweede combineerde de Tijdelijke referendumwet voorschriften voor een nationaal referendum dat nog niet bestond en voor een lokaal referendum dat al geruime tijd werd toegepast. Dit leidde tot een ineffectief debat. Een laatste verklaring is het gebrek aan draagvlak in de Tweede Kamer voor het referendum als instrument.

## *Inhoudsopgave*

<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>Inhoudsopgave</b>	<b>4</b>
<b>Lijst met afkortingen</b>	<b>5</b>
<b>Inleiding</b>	<b>6</b>
<i>Status quaestionis</i>	6
<i>Methode</i>	9
<b>Hoofdstuk 1: De Tweede Kamer, gemeenten en lokale referenda</b>	<b>13</b>
1.1 <i>Staatsrechtelijke basis voor het gemeentelijk referendum</i>	13
1.2 <i>Een variatie van referendumverordeningen binnen en buiten het wettelijk kader</i>	15
1.3 <i>Aanzetten tot blijvende nationale wetgeving</i>	20
1.4 <i>Samenvatting</i>	24
<b>Hoofdstuk 2: De Vereniging van Nederlandse Gemeenten en nationale wetgeving</b>	<b>26</b>
2.1 <i>De rol van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten bij nationale wetgeving</i>	26
2.2 <i>Standpunt van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over nationale wetgeving</i>	29
2.3 <i>Samenvatting</i>	32
<b>Hoofdstuk 3: Het Tweede Kamerdebat over wetgeving voor lokale referenda</b>	<b>33</b>
3.1 <i>Argumenten in het Tweede Kamerdebat</i>	33
3.2 <i>Het gebrek aan steun voor de Tijdelijke Referendumwet in 2004</i>	39
3.3 <i>De rol van gemeenten in het Tweede Kamerdebat over de Tijdelijke Referendumwet</i>	41
3.4 <i>Samenvatting</i>	43
<b>Conclusie</b>	<b>45</b>
<b>Bibliografie</b>	<b>47</b>
<i>Afkortingen</i>	47
<i>Bronnen</i>	47
<i>Literatuur</i>	48
<b>Bijlage</b>	<b>51</b>
<i>Overzicht referendumvormen</i>	51

## *Lijst met afkortingen*

ALV	Algemene Ledenvergadering van de VNG
CDA	Christen Democratisch Appèl
D66	Democraten '66
GPV	Gereformeerd Politiek Verbond
IPO	Interprovinciaal Overleg
LPF	Lijst Pim Fortuyn
PvdA	Partij van de Arbeid
RPF	Reformatorische Politieke Federatie
SGP	Staatkundig Gereformeerde Partij
SP	Socialistische Partij
TRW	Tijdelijke Referendumwet
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
WRR	Wet Raadgevend Referendum

## *Inleiding*

Sinds de jaren '90 kent de Nederlandse democratie een levendige praktijk van gemeentelijke referenda. Vele van deze referenda gaan over gemeentelijke herindeling, sommige gaan over de keuze voor een burgemeester, en weer andere gaan over de invoering van een koopzondag. Terwijl gemeenten het lokale referendum gretig inzetten om legitimiteit te verschaffen voor hun beleid ten aanzien van deze onderwerpen, roept de mogelijke invoering van een nationaal referendum veel discussie op in de Nederlandse samenleving. Zo spreekt de landelijke afdeling van het Christen-Democratisch Appèl (CDA) zich hedendaags uit tegen referenda: 'Het CDA is nooit voorstander geweest van het houden van referenda. Het vergroot en verscherpt de tegenstellingen in de samenleving in plaats van dat het draagvlak voor een voorstel wordt vergroot.'<sup>1</sup> Op lokaal niveau blijken CDA-afdelingen echter wél voorstander van referenda. Zo pleitte de CDA-afdeling Haren in 2013 voor een referendum over de geplande herindeling, dat in 2014 ook gehouden zou worden.<sup>2</sup>

Hoe komt het dat een partij als het CDA zich op nationaal niveau uitspreekt tegen referenda, maar deze op lokaal niveau wel poogde in te zetten? Is hier sprake van onenigheid tussen de landelijke en lokale afdeling van de partij? Hoe komt het dan dat op landelijk niveau nooit permanente wetgeving omtrent lokale referenda is aangenomen om de praktijk in te kaderen? Laat de landelijke afdeling de beslissing over aan lokaal bestuur? Of roept het idee van een nationaal referendum meer weerstand op dan een lokaal referendum? Om dit te onderzoeken, zal nader gekeken moeten worden naar de opvattingen over lokale referenda in de Tweede Kamer. De volgende onderzoeksvraag staat daarom centraal in deze scriptie: Waarom is permanente nationale wetgeving omtrent lokale referenda uitgebleven in de periode van 2000 tot 2005?

### Status quaestionis

---

Deze scriptie sluit aan op twee historiografische debatten. Het eerste debat betreft de lokale referendumpraktijk in Nederland. Daarnaast draagt de scriptie bij aan de discussie omtrent decentralisatietheorie en de decentralisatieparadox.

---

<sup>1</sup> CDA, 'Referendum' (2019), <https://www.cda.nl/standpunten/referendum/> (geraadpleegd 12-01-19).

<sup>2</sup> RTV Noord, 'CDA Haren wil referendum over herindeling' (19-11-13), <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/127047/CDA-Haren-wil-referendum-over-herindeling> (geraadpleegd 12-01-19).

Veel literatuur die is verschenen over de lokale referendumpraktijk in Nederland, richt zich op individuele voorvallen van referenda of is geschreven vanuit een internationaal vergelijkend perspectief. Zo beschreef en evalueerde Martin Rosema drie verschillende referenda in Zwolle, Leeuwarden en Duiven.<sup>3</sup> Pieter Tops schreef een evaluatie van het eerste burgemeestersreferendum, dat in Vlaardingen plaatsvond.<sup>4</sup> Van internationale vergelijkingen is het boek *Referendums around the world* van David Butler en Austin Ranney een goed voorbeeld. Hierin onderzoeken zij referenda in onder meer Oost- en West-Europa, Australië, Zwitserland en de Verenigde Staten en brengen zij deze met elkaar in verband. Naast deze uiteenlopende studies naar specifieke lokale referenda en internationale variaties, hebben een aantal auteurs onderzoek gedaan naar de Nederlandse lokale referendumpraktijk als geheel.

Historicus Boudewijn Steur, gespecialiseerd in openbaar bestuur, stelt dat de lokale Nederlandse referendumpraktijk vanaf de jaren '90 floreerde door lage verkiezingsopkomsten en de bevindingen van de commissie-Biesheuvel. Hij geeft aan dat het gemeentebestuur ten gevolge van lage opkomsten voor de gemeenteraadsverkiezingen middels referenda meer betrokkenheid van burgers wilde creëren. Daarnaast rondde de commissie-Biesheuvel, haar rapport halverwege de jaren '80 af. De commissie was ingesteld om te onderzoeken hoe de kiezersinvloed op beleidsvorming vergroot kon worden. Uit het rapport volgde onder meer de aanbevelingen een facultatief correctief wetgevingsreferendum in te voeren, voor het aanvragen van dit referendum een drempel van 300.000 handtekeningen te hanteren en een quorum voor de geldigheid van het referendum in te voeren. Steur stelt dat deze aanbevelingen sindsdien de kernpunten vormen binnen de discussie over referenda. Hij zegt echter niets over de invloed van deze aanbevelingen op de invulling van de lokale referendumpraktijk.<sup>5</sup>

Historicus Koen van der Krieken constateert een opvallende paradox tussen de nationale discussie over een referendum en de lokale referendumpraktijk. Waar de discussie op nationaal niveau zich kenmerkt door een wisselende, maar altijd aanwezige, mate van weerstand, kenmerkt de lokale referendumpraktijk zich volgens Van der Krieken als een succesverhaal van ruim een eeuw waarin het lokale referendum een permanente rol heeft verworven in gemeentelijk bestuur. Na referenda in Hillegom en Naarden aan het begin van de twintigste

---

<sup>3</sup> M. Rosema, L. van Grootel, en H. van der Kolk, 'De stemming in Zwolle', *Stad en Bestuur* 4 (Enschede 2005); M. Rosema e.a., 'De stemming in Leeuwarden', *Stad en Bestuur* 5 (Enschede 2006); M. Rosema, en T. Kock, 'De stemming in Duiven: Evaluatie van het referendum op 23 april 2008 over het project Vitaal Centrum Duiven' *Stad en Bestuur* 6 (Enschede 2009).

<sup>4</sup> P. Tops e.a., *Het burgemeestersreferendum in Vlaardingen. Terugblik op een democratische primeur* (Vlaardingen 2002).

<sup>5</sup> B. F. Steur, *De keuze om te kiezen. Referenda in Nederland* ('s-Gravenhage 2005), 56, 82.

eeuw, ontstond een confrontatie tussen de twee: minister Cort van der Linden van Binnenlandse Zaken verklaarde lokale referenda strijdig met het artikel in de Gemeentewet over ‘last en ruggespraak’. Hij legde gemeenten hiermee effectief een referendumverbod op, zo beschrijft Van der Krieken. Toch bloeit de lokale referendumpraktijk vanaf de jaren ’70 weer op. Volgens Van der Krieken is hier, op de tijdsgeest van democratische vernieuwing na, geen direct aanwijsbare verklaring voor: het bezwaar van Van der Linden was onverminderd relevant. Deze tijdsgeest verklaart echt niet de aanhoudende politieke weerstand tegen een nationaal referendum. Hoe komt het dat deze weerstand zich niet tegen het lokale referendum heeft gemanifesteerd?<sup>6</sup>

Joost Westerweel en Frank van Tienen, gespecialiseerd in staats- en bestuursrecht, bieden meer inzicht in de vrijheid die gemeenten, onafhankelijk van de nationale overheid, hebben om referenda te organiseren. Gemeentelijke autonomie, die is vastgelegd in de Grondwet en Gemeentewet, bepaalt volgens hen dat gemeenten over hun eigen huishouding gaan. Hier vallen ook referenda binnen de gemeente onder. Om een referendum te houden, hoeft een gemeente slechts een referendumverordening te hebben aangenomen in de raad. Deze referendumverordening wordt echter wel beperkt door hogere regelingen. Daar mag de verordening niet mee in strijd zijn. Er is volgens Westerweel en Van Tienen, afgezien van de Tijdelijke Referendumwet (TRW) die van 2002 tot 2005 geldig was, echter nooit een nationale regeling geweest die algemene eisen stelde aan gemeentelijke referendumverordeningen.<sup>7</sup> Van der Krieken laat zien hoe groot de verschillen zijn tussen de verordeningen. Waar sommige gemeenten bijvoorbeeld een opkomsthempel hanteren van 50%, hanteren andere gemeenten in hun verordeningen helemaal geen opkomsthempel.<sup>8</sup>

De wetenschappelijke discussie over decentralisering biedt meer inzicht in de verhoudingen tussen de nationale overheid en lokaal beleid. Jurre van den Berg schrijft dat nationale regeringen sinds het begin van de eeuw steeds meer verantwoordelijkheden voor beleidsterreinen overdragen aan gemeenten.<sup>9</sup> Rob Gilsing biedt meer inzicht in de beleidstheorie die achter het decentraliseringsbeleid schuilgaat. Beleidsmakers zien het overhevelen van meer taken, bevoegdheden en de daarbij komende beleidsvrijheid aan

---

6 K. van der Krieken, ‘Dichotoom in dialoog. Lokale referenda in Nederland’, *Bestuurswetenschappen* 69:2 (2015), 46-70, aldaar 51, 58.

7 J. Westerweel en F. J. H. Van Tienen, ‘Het gemeentelijke referendum in de praktijk. Spanningen van directe democratie in een representatief stelsel’ *TvCR* (juli 2017), 188-209, aldaar 90, 91.

8 Van der Krieken, ‘Dichotoom in dialoog’, 67.

9 J. van den Berg, ‘De spagaat van de gedecentraliseerde eenheidsstaat’, *Beleid en Maatschappij* 40:2 (2013), 205-220, aldaar 205.

decentrale overheden als een middel om tot effectiever beleid te komen. Dit komt doordat decentrale overheden volgens beleidsmakers door hun nabijheid meer maatwerk kunnen leveren en meer betrokkenheid genereren van burgers en betrokkenen.<sup>10</sup> In dit licht lijkt het voor de hand te liggen dat nationale wetgeving omtrent lokale referenda is uitgebleven.

Christopher Pollitt stelt echter dat het afstoten van verantwoordelijkheden voor de nationale overheid niet zo eenvoudig is. Er is vaak niet zozeer sprake van afstoten, als van uitbesteden: de centrale overheid bepaalt nog steeds de randvoorwaarden waaraan beleid moet voldoen.<sup>11</sup> Maarten Allers en Flip de Kam noemen dit de decentralisatieparadox<sup>12</sup>: hoe meer taken de nationale overheid overdraagt aan decentrale overheden, hoe meer haar beleidsmakers zich bezighouden met het bestuur van gemeenten. Het bereiken van decentralisatie is namelijk geen doel op zich, maar een middel om effectiever beleid te creëren. Voor decentraal beleid worden daarom vaak landelijke richtlijnen opgesteld, waardoor meer nationale regelgeving ontstaat die betrekking heeft op lokaal bestuur.<sup>13</sup> Hoe komt het in dit licht dat universele landelijke richtlijnen voor lokale referenda zijn uitgebleven? Dit onderzoek is een poging om deze vraag te beantwoorden door te kijken naar het debat in de Tweede Kamer over regelgeving voor lokale referenda in de TRW. Hierbij wordt ook eventuele beïnvloeding van het debat door gemeenten bestudeerd.

## Methode

---

In dit onderzoek wordt de volgende werkdefinitie van Koen van der Krieken gehanteerd:

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.<sup>14</sup>

Door nadruk te leggen op het referendum als vastgelegde institutie en de overheid als bestuursorgaan, biedt de definitie ruimte voor lokale referenda, die zijn vastgelegd in

---

<sup>10</sup> R. Gilsing, 'De beleidstheorie van decentralisatie en het belang van democratische zelfsturing' in: S. Keuzenkamp (red.), *Decentralisatie en de bestuurskracht van de gemeente* (Den Haag 2009), 37-49, aldaar 39, 40.

<sup>11</sup> C. Pollitt en G. Bouckaert, *Public management reform. A comparative analysis* (Oxford 2000), 85.

<sup>12</sup> Dit begrip wordt in de literatuur op verschillende wijzen geïnterpreteerd. Deze scriptie beperkt zich tot de interpretatie zoals deze is gedaan door Allers en De Kam.

<sup>13</sup> M. A. Allers en C. A. de Kam, 'Renovatie van het huis van Thorbecke' in: C. A. de Kam, J. H. M. Donders en A. P. Ros (red.), *Miljardendans in Den Haag* (Den Haag 2010), 190.

<sup>14</sup> Van der Krieken, 'Dichotoom in dialoog', 55.

verordeningen. De gemeenteraad valt bovendien binnen de definitie van een bestuursorgaan. Deze definitie is zodoende voor zowel nationale als lokale referenda goed te hanteren. Twijfelachtig is of het burgemeestersreferendum onder de definitie valt. Formalistisch gezien valt een burgemeestersreferendum binnen de definitie omdat kiesgerechtigden volgens die zienswijze slechts een advies uitbrengen aan de gemeenteraad, die uiteindelijk besluit. De frasering ‘met betrekking tot een bepaalde zaak’ creëert echter bewust afstand tussen het concept van een referendum en verkiezingen. Een burgemeestersreferendum kan gezien worden als verkapte verkiezingen.<sup>15</sup> Het burgemeestersreferendum valt daarom buiten het bereik van dit onderzoek.

Drie verschillende soorten onderscheid tussen referenda zijn van belang voor dit onderzoek. De eerste is een bindend referendum ten opzichte van een niet-bindend referendum. Waar het bestuursorgaan bij een bindend referendum juridisch gebonden is aan de uitspraak, kan een bestuursorgaan bij een niet-bindend referendum altijd besluiten de uitspraak naast zich neer te leggen. Een tweede onderscheid in referenda is het raadgevend ten opzichte van het raadplegend referendum. Hierbij draait het om de initiatiefnemer van het referendum. Bij een raadgevend referendum komt het initiatief vanuit burgers en bij een raadplegend initiatief komt dit vanuit het bestuursorgaan. Hoewel deze referenda niet per definitie niet-bindend hoeven te zijn, worden ze in de praktijk vaak tegenover bindende referenda gezet. In deze scriptie zullen omwille van consistentie raadgevende en raadplegende referenda altijd niet-bindend zijn, tenzij anders vermeld. Het laatste onderscheid dat relevant is voor dit onderzoek is het correctieve ten opzichte van het niet-correctieve referendum. Bij dit onderscheid draait het om het moment waarop een referendum gehouden wordt. Correctieve referenda vinden plaats nadat het bestuursorgaan een besluit heeft genomen, als een ‘correctie’ op het besluit. Niet-correctieve referenda vinden plaats voorafgaand aan de besluitvorming van het bestuursorgaan, zodat de uitslag kan worden meegenomen in de besluitvorming. Omdat deze termen veel terugkomen in de scriptie, is in de bijlage een overzicht geplaatst van de definities om te raadplegen tijdens het lezen.

Voor de periodisering van 2000 tot 2005 is gekozen omdat deze zich strekt van het Lijmakkoord van Kok II, bestaande uit VVD, PvdA en D66, tot het vervallen van de TRW. Het Lijmakkoord bestond uit een aantal afspraken die partijen uit het kabinet Kok II met elkaar hadden gemaakt. Hiermee losten zij de kabinetscrisis op die in 1999 was ontstaan nadat de plannen voor een correctief referendum waren mislukt. In het Lijmakkoord was een aantal

---

<sup>15</sup> Van der Krieken, ‘Dichotoom in dialoog’, 51-55.

voornemens opgenomen over de invoering van referenda. Een ingevoerd voornemen uit het Lijmakkoord, de TRW, staan centraal in dit onderzoek. De TRW werd ongeldig op 1 januari 2005.

Het onderzoek beperkt zich tot het Tweede Kamerdebat over de TRW, omdat dit de enige geslaagde poging is van het parlement om wetgeving in te voeren ten aanzien van al bestaande lokale referenda. De mogelijkheid bestaat daarom om niet alleen het debat bij invoering te bestuderen, maar ook het debat over het vervallen van de wetgeving in 2005. Dit maakt de TRW bij uitstek geschikt om inzicht te krijgen in het besluitvormingsproces van de Kamer, dat niet beëindigd was met de invoering van de wet. Wetgeving over het burgemeestersreferendum kan ook gezien worden als nationale wetgeving over lokale referenda. Het burgemeestersreferendum is echter niet relevant voor dit onderzoek, omdat met deze wetgeving een nieuwe soort referendum werd geïntroduceerd op lokaal niveau, terwijl dit onderzoek gericht is op pogingen de bestaande praktijk aan banden te leggen. Pogingen tot de invoering van bindende referenda zijn tot op heden niet geslaagd, door de hoge eisen die aan Grondwetswijzigingen worden gesteld. De Wet Raadgevend Referendum (WRR), die van kracht was van 2015 tot 2018, beperkte zich bovendien tot nationale referenda. Debatten hierover horen daarom wel bij de context van dit onderzoek, maar maken geen deel uit van het onderzoek zelf. Volledigheid gebiedt bovendien te erkennen dat de TRW ook provinciale referenda mogelijk maakte. Dit aspect van de wet valt echter buiten het bereik van dit onderzoek.

Het onderzoek beperkt zich niet alleen tot de rol van de Tweede Kamer bij de totstandkoming en afschaffing van wetgeving, maar betreft hierbij ook de rol van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Hoewel het initiatief voor nationale wetgeving bij de Tweede Kamer ligt, zijn gemeenten naar alle waarschijnlijkheid ook betrokken geweest bij de totstandkoming van wetgeving over lokale referenda. Nationale wetgeving ontstaat namelijk niet in een gesloten circuit, maar veelal in open overlegstructuren. De belangrijkste belangenbehartiger voor gemeenten in Den Haag is de VNG en deze krijgt dan ook ruim aandacht in deze scriptie. Niet alleen wordt gekeken naar de rol van de VNG bij de totstandkoming van de wetgeving, maar ook wordt met een kritische blik gekeken naar de manier waarop besluitvorming in de VNG tot stand komt.

Als primaire bronnen worden Kamerstukken en handelingen gebruikt uit een aantal dossiers van de Tweede Kamer. Belangrijke dossiers binnen deze selectie zijn de nummers 27034 en 29551 over de het wetsvoorstel voor de TRW en over het ongedaan maken van de tijdelijkheid van de TRW. Deze stukken geven inzicht in het debat dat de Kamer heeft gevoerd

over gemeentelijke referenda. Wel moet een kanttekening geplaatst worden bij de gebruikte bronnen. In de praktijk vinden Kamerdebatten en overleg pas plaats nadat eerst in fractieoverleg van gedachten is gewisseld over het betreffende onderwerp. De verschillende fracties hebben ten tijde van het Kamerdebat dus al een standpunt ingenomen, dat mogelijk beïnvloed is door coalitie- en fractieafspraken. Op basis van de stukken kan daarom geen oordeel gevormd worden over de oprechtheid van de standpunten en kan geen afweging gemaakt worden van ‘oprechte’ meerderheidsuitspraken in de Kamer. Wel lenen de stukken zich voor een analyse van standpunten die Kamerfracties bewust innamen over gemeentelijke referenda. Deze analyse kan inzicht bieden in de spanningen die bestaan tussen het nationale wetgevingsmandaat van de Tweede Kamer en het gemeentelijke mandaat om eigen beleid in te richten.

Ook brieven van de VNG aan de regering en het parlement zijn primaire bronnen die worden gebruikt om te onderzoeken welke standpunten de VNG heeft ingenomen ten aanzien van nationale wetgeving over lokale referenda. Deze brieven zijn openbare documenten die op verzoek van de onderzoeker zijn verstrekt door de VNG. Dit vormt een grote kanttekening voor deze scriptie. Doordat de VNG slechts toegang heeft gegeven tot deze openbare documenten, kan alleen de rol worden geschetst die de VNG heeft gespeeld in het formele besluitvormingsproces. Eventuele lobbypraktijken van de VNG vallen buiten het bereik van de studie. Hoewel daarmee de positie van de VNG binnen de wetgevingsprocedure niet volledig kan worden geschetst, bieden de brieven niettemin inzicht in de belangen van de VNG en de manier waarop de VNG deze verwoordde tegenover regering en parlement.

De scriptie is opgedeeld in drie hoofdstukken, die gezamenlijk een antwoord bieden op de vraag waarom permanente nationale wetgeving omtrent lokale referenda is uitgebleven in de periode van 2000 tot 2005. Om te begrijpen hoe de Tweede Kamer en gemeenten zich wettelijk en in de praktijk verhouden tot gemeentelijke referenda, zal in hoofdstuk 1 het staatsrechtelijk kader van het gemeentelijke referendum in de periode 2000 tot 2005 uiteengezet worden. Dit is het theoretisch kader van de scriptie. In hoofdstuk 2 wordt onderzocht welke standpunten de VNG als belangenbehartiger van Nederlandse gemeenten in de periode 2000 tot 2005 uitdroeg naar de Tweede Kamer met betrekking tot nationale wetgeving omtrent lokale referenda. In hoofdstuk 3 wordt ten slotte onderzocht welke argumenten leden in het Tweede Kamerdebat over de TRW in de periode 2000 tot 2005 aandroegen in de besluitvorming van de Kamer over nationale wetgeving omtrent lokale referenda.

## *Hoofdstuk 1: De Tweede Kamer, gemeenten en lokale referenda*

Om te begrijpen welke standpunten gemeenten en Tweede Kamerleden hebben ingenomen over nationale wetgeving omtrent lokale referenda, is het belangrijk eerst inzicht te krijgen in het verband tussen de Tweede Kamer, gemeenten en de gemeentelijke referendumpraktijk. Het staatsrechtelijke kader van lokale referenda aan de ene kant en de praktische invulling hiervan aan de andere kant vormen de fundering van het debat over gemeentelijke referenda in de Tweede Kamer. Zij leggen de basis voor de mogelijke standpunten die Tweede Kamerleden enerzijds en de VNG anderzijds kunnen innemen over de mate van nationale bemoeienis met de lokale referendumpraktijk. Waar houdt nationale wetgeving op en begint gemeentelijke autonomie? Dit hoofdstuk tracht zodoende antwoord te geven op de vraag: hoe verhielden de Tweede Kamer en gemeenten zich in staatsrechtelijk opzicht tot lokale referenda in de periode 2000 tot 2005?

### 1.1 Staatsrechtelijke basis voor het gemeentelijk referendum

Aan de basis van de lokale referendumpraktijk in Nederland liggen allereerst gemeentelijke referendumverordeningen. Slechts gemeenten die een referendumverordening hebben aangenomen, zijn in staat een referendum uit te schrijven. In deze verordening wordt onder meer vastgelegd welke onderwerpen wel of niet referendabel zijn, wie kan besluiten tot een referendum en hoe hoog de opkomst moet zijn voor een geldige uitslag. Daarnaast worden veelal procedurele kwesties vastgelegd in de verordening. Gemeenten hebben, zo blijkt, de autonomie om zelf te bepalen of een lokaal referendum mogelijk is en op welke manier.

De staatsrechtelijke basis voor gemeentelijke autonomie is te herleiden naar de Grondwet.<sup>16</sup> Artikel 124 lid 1 van de Grondwet stelt: ‘Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.’<sup>17</sup> Lid 2 van datzelfde artikel stelt echter dat ‘regeling en bestuur van de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden gevorderd bij of krachtens de wet.’<sup>18</sup> Aan de ene kant beschermt de Grondwet dus de vrijheid van gemeenten om hun eigen huishouding te regelen, maar aan de andere kant heeft de wetgever volgens de Grondwet uiteindelijk de macht om te bepalen welke zaken tot die huishouding behoren. Dit heeft de wetgever primair gedaan in de Gemeentewet.

---

<sup>16</sup> Westerweel en Van Tienen, ‘Het gemeentelijke referendum in de praktijk’, 189, 190.

<sup>17</sup> Grondwet, Artikel 124, lid 1.

<sup>18</sup> Grondwet, Artikel 124, lid 2.

De Gemeentewet bevestigt dat gemeentelijke autonomie ook opgaat voor het vaststellen van referendumverordeningen.<sup>19</sup> In artikel 108 wordt allereerst de gemeentelijke autonomie zoals beschreven in artikel 124 lid 1 van de Grondwet bevestigd. Artikel 147a lid 1 voegt hieraan toe dat ‘een lid van de raad een voorstel voor een verordening of een ander voorstel ter behandeling in de raad kan indienen’.<sup>20</sup> De raad bepaalt volgens lid 2 van datzelfde artikel bovendien op welke manier een voorstel tot een verordening wordt ingediend en behandeld.<sup>21</sup> Als hierna nog twijfel bestaat of deze bevoegdheid voor elk voorstel opgaat, maakt Artikel 149 van dezelfde wet hier een einde aan: ‘De raad maakt de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt.’<sup>22</sup> Uit deze artikelen blijkt dat de gemeente haar autonomie in kan zetten bij het vaststellen van referendumverordeningen. Zelfs besluiten op grond van medebewind, waar ook andere overheden bij betrokken zijn, kunnen ter discussie staan in een gemeentelijk referendum, omdat het referendum niet bindend is. Een andere overheid staat dan evenveel in haar recht het besluit naast zich neer te leggen als de gemeente zelf.<sup>23</sup>

Dit betekent echter niet dat het de gemeente geheel vrij staat gemeentelijke referenda te organiseren. Gemeentelijke autonomie is onderhevig aan zogenaamde hogere regelingen.<sup>24</sup> Gemeentelijke regelingen zijn ondergeschikt aan provinciale regelingen. Deze zijn onderschikt aan nationale wetten, die op hun beurt ondergeschikt zijn aan de Grondwet. Dit blijkt uit artikel 121 van de Gemeentewet: ‘De bevoegdheid tot het maken van gemeentelijke verordeningen blijft ten aanzien van het onderwerp waarin door wetten, algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen is voorzien, gehandhaafd, voor zover de verordeningen met die wetten, algemene maatregelen van bestuur en provinciale verordeningen niet in strijd zijn.’<sup>25</sup>

Momenteel is er geen provinciale regeling of nationale wet waarin voorschriften zijn geregeld voor het referendum op gemeentelijk niveau. Alleen tussen 2002 en 2005, toen de TRW van kracht was, bestond een wettelijk kader voor gemeentelijke referenda. De impact van deze wet was niet groot: slechts vijf referenda zijn op basis van de wetsvoorschriften gehouden.<sup>26</sup> Toen de wet verviel, ontbraken opnieuw wettelijke voorschriften voor het

---

<sup>19</sup> Westerweel en Van Tienen, ‘Het gemeentelijke referendum in de praktijk’, 189, 190.

<sup>20</sup> Gemeentewet, Artikel 147a, lid 1.

<sup>21</sup> Gemeentewet, Artikel 147a, lid 2.

<sup>22</sup> Gemeentewet, Artikel 149.

<sup>23</sup> Westerweel en Van Tienen, ‘Het gemeentelijke referendum in de praktijk’, 190.

<sup>24</sup> Westerweel en Van Tienen, ‘Het gemeentelijke referendum in de praktijk’, 190.

<sup>25</sup> Gemeentewet, Artikel 121.

<sup>26</sup> K. van der Krieken, *Het lokale referendum in Nederland. Een verkenning van de lokale referendumpraktijk in Nederland en scenario's voor de toekomst* (Tilburg 2015), 41.

gemeentelijke referendum. Dit geeft gemeenten tot op heden grote vrijheid in het opstellen van hun referendumverordeningen.

De Grondwet perkt deze vrijheid middels een aantal artikelen enigszins in. Zo is het lastverbod uit artikel 129 lid 6 van de Grondwet en artikel 27 van de Gemeentewet een probleem voor niet-correctieve referenda. Dit zijn referenda die voorafgaan aan besluitvorming van de gemeenteraad. Het lastverbod betekent dat volksvertegenwoordigers een vrij mandaat hebben en niet gebonden mogen worden aan een meerderheidsuitspraak van de samenleving.<sup>27</sup> Dit betekent dat niet-correctieve referenda nooit bindend kunnen zijn, omdat dit een inbreuk zou zijn op het vrije mandaat van raadsleden. Raadsleden worden bij een bindend referendum immers verplicht zich te voegen naar de meerderheidsuitspraak. Voor correctieve referenda hoeft dit geen probleem te zijn, omdat het onderwerp al is behandeld in de gemeenteraad.<sup>28</sup>

Voor het houden van bindende referenda bestaat echter een tweede obstakel, namelijk het regelgevende primaat van de gemeenteraad. In artikel 125 lid 1 van de Grondwet en artikel 127 van de Gemeentewet is bepaald dat de gemeenteraad als enige de bevoegdheid heeft tot gemeentelijke verordeningen en besluitvorming te komen.<sup>29</sup> Dit betekent dat verordeningen en concept-besluiten niet in een bindend referendum kunnen worden voorgelegd aan burgers, ongeacht of het een correctief of niet-correctief referendum betreft, omdat zij niet de bevoegdheid hebben hierover te besluiten. Om een bindend referendum op gemeentelijk niveau mogelijk te maken, is zodoende een Grondwetwijziging nodig.<sup>30</sup>

## 1.2 Een variatie van referendumverordeningen binnen en buiten het wettelijk kader

Ook niet-bindende referenda kunnen op gespannen voet staan met het wettelijk kader. Joost Westerweel en Frank van Tienen, in de inleiding al genoemd als specialisten in staats- en bestuursrecht, hebben onderzoek gedaan naar gemeentelijke referendumverordeningen middels een dataset van 108 verschillende verordeningen. Aan de hand van dit onderzoek benoemen zij zes spanningsvelden waarin referenda en het wettelijk kader zich begeven. De mate van frictie tussen de twee hangt volgens Westerweel en Van Tienen sterk af van de wijze waarop gemeentelijke referendaverordeningen zijn vormgegeven.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> Grondwet, Artikel 129, lid 6. Gemeentewet, Artikel 27.

<sup>28</sup> Westerweel en Van Tienen, 'Het gemeentelijke referendum in de praktijk', 192.

<sup>29</sup> Grondwet, Artikel 125, lid 1. Gemeentewet, Artikel 127.

<sup>30</sup> Westerweel en Van Tienen, 'Het gemeentelijke referendum in de praktijk', 192.

<sup>31</sup> Westerweel en Van Tienen, 'Het gemeentelijke referendum in de praktijk', 206.

Een eerste spanningsveld betreft de ruimte die een overheid laat voor zinnig publiek debat. In nationale wetgeving komt deze waarde onder meer terug in de Kieswet, die verplichte termijnen voor kandidaatstelling en stemming stelt.<sup>32</sup> Deze termijnen waarborgen de temporele ruimte voor een publiek debat. Ook de Wet Financiering Politieke Partijen is een uiting van publiek debat als kernwaarde van de Nederlandse democratie: hierin is onder meer vastgelegd dat activiteiten van politieke partijen in het kader van verkiezingscampagnes worden gesubsidieerd door de overheid. Deze subsidie waarborgt evenredige financiële ruimte voor het organiseren van publiek debat voor verschillende partijen.<sup>33</sup>

In gemeentelijke referendumverordeningen worden echter lang niet altijd toereikende eisen gesteld aan de datum, campagnefinanciering en informatieverstrekking van een referendum. Veel verordeningen kennen geen bepaling over de datum waarop het referendum gehouden wordt, of kennen slechts een algemene bepaling waarin is vastgelegd dat de gemeenteraad de datum bepaalt. Dit brengt het risico met zich mee dat een referendum te snel wordt gehouden, waardoor geen ruimte is geweest voor debat, of dat een referendum te lang wordt uitgesteld, waardoor besluitvorming vertraagt. Hoewel bovendien in vrijwel alle verordeningen een bepaling aanwezig is over campagnefinanciering, is het in de praktijk ingewikkeld dit budget eerlijk te verdelen onder voor- en tegenstanders. Sommige verordeningen lossen dit op door vooraf een verdeling vast te stellen en de meeste besteden de verstrekking van subsidies uit aan een onafhankelijke referendumcommissie. Een gebrek aan een toereikende bepaling in de verordening kan leiden tot een onevenredige verdeling van subsidiegelden. Ten slotte blijken ook op het vlak van informatieverstrekking bepalingen nogal uiteen te lopen. De verordeningen stellen vaak niet duidelijk welke informatie de gemeente moet verstrekken. Hierdoor vatten sommige gemeenten de bepaling heel nauw op en verstrekken zij slechts organisatorische informatie, waar andere gemeenten ook voor- en nadelen van de referendumkeuze delen. Dit is problematisch omdat de gemeente neutraal dient te blijven in de discussie. Ook hiervoor worden daarom regelmatig onafhankelijke referendumcommissies ingesteld om de positie van de gemeente in het publieke debat te controleren. Zonder duidelijke bepalingen over deze zaken in referendumverordeningen blijft het risico bestaan dat inbreuk wordt gedaan op de waarde van een zinvol publiek debat.<sup>34</sup>

Een tweede spanningsveld waar frictie optreedt tussen het wettelijk kader en referenda betreft de bescherming van minderheden. In de Nederlandse democratie is op meerdere

---

<sup>32</sup> Kieswet, Artikel J1, lid 1. Kieswet, Artikel T1, lid 1.

<sup>33</sup> Wet Financiering Politieke Partijen, Artikel 7, lid i.

<sup>34</sup> Westerweel en Van Tienen, 'Het gemeentelijke referendum in de praktijk', 194-197.

manieren geprobeerd de rechten van minderheden te waarborgen. Zo is in artikel 53 lid 1 van de Grondwet vastgelegd dat in Nederland verkiezingen worden gehouden op basis van een evenredig kiesstelsel.<sup>35</sup> Hierdoor kunnen minderheden vrij makkelijk zitting nemen in het parlement: voor een zetel in de Tweede Kamer hoeft slechts een op de honderdvijftig Nederlanders op een partij te stemmen. Hoewel de Kamer besluiten neemt bij een meerderheid van stemmen<sup>36</sup>, is ook in het Reglement van Orde een aantal maatregelen ingebouwd om te waarborgen dat ook minderheden gerepresenteerd worden. Zo heeft ieder fractie dezelfde maximale spreektijd in debatten, onafhankelijk van de grootte van de fractie.<sup>37</sup> Bovendien kan bij steun van ten minste dertig Kamerleden een dertigledendebat worden gehouden.<sup>38</sup> Hiermee is ook het recht van minderheden om te agenderen gewaarborgd. Het referendum is daarentegen simpelweg een beslissing die de meerderheid oplegt aan de minderheid.

Een referendumverordening kan hier op meerdere manieren op inspelen. Ten eerste is het belangrijk dat een verordening de juiste kaders stelt voor zinvol publiek debat, zoals hierboven al genoemd. Ook de belangen van minderheden kunnen dan in het debat worden besproken. Daarnaast bestaat een aantal verordeningen waarin expliciet wordt gesteld dat de referendumuitspraak ondergeschikt is aan de verantwoordelijkheid die de gemeenteraad draagt voor minderheden. Ten slotte kennen sommige verordeningen een bepaling met algemene weigeringsgronden voor een referendum waaronder ook de bescherming van minderheden kan vallen. Doordat echter de bescherming van minderheden in dit soort bepalingen niet expliciet wordt genoemd, is het mogelijk dat een afwijzing van een referendumaanvraag op deze grond vernietigd kan worden door de rechtbank, als deze het besluit onvoldoende gemotiveerd acht. Hoe minder ruimte een referendumverordening laat voor interpretatie van deze bepalingen, hoe beter minderheden daarom beschermd kunnen worden voor een referendumuitspraak.<sup>39</sup>

Waar het vorige spanningsveld gaat om een meerderheid die haar wil oplegt aan een minderheid, staat bij het derde spanningsveld juist de zorg centraal dat een minderheid in een referendum haar wil kan opleggen aan een meerderheid. Doordat gemeenten een vereist aantal steunbetuigingen stellen aan een referendumverzoek, is het voor burgers namelijk veel lastiger om succesvol een referendumverzoek in te dienen dan voor belangengroeperingen, die meestal een smalle minderheid vertegenwoordigen. Belangengroeperingen kunnen in tegenstelling tot individuele burgers gebruik maken van hun bestaande netwerk en kanalen voor het binnenhalen

---

<sup>35</sup> Grondwet, Artikel 53 lid 1.

<sup>36</sup> Grondwet, Artikel 67, lid 2.

<sup>37</sup> Reglement van Orde Tweede Kamer, Artikel 64.

<sup>38</sup> Reglement van Orde Tweede Kamer, Artikel 54a, lid 1.

<sup>39</sup> Westerweel en Van Tienen, 'Het gemeentelijke referendum in de praktijk', 198, 199.

van handtekeningen. Deze netwerken kunnen belangengroeperingen ook inzetten in aanloop naar een referendum voor hun campagne. Belangengroeperingen hebben bovendien vaak meer geld en tijd te besteden aan de organisatie van een referendum dan individuele burgers. Zij zijn in de praktijk daarom meer dan eens leidend in de organisatie van referenda en in de *framing* van het debat. Hierdoor kunnen belangenorganisaties het debat over referenda aangaande een specifiek raadsbesluit kapen en in het kader van onderliggende problemen plaatsen. Hoewel deze problemen ook kunnen spelen in een gemeente, kan hierover geen constructief debat gevoerd worden als zij in het kader van een referendum over een ander onderwerp worden geplaatst. Uit het referendum kan dan geen uitspraak over die problemen volgen. Toch heeft dit debat invloed op de stem van burgers bij een referendum.<sup>40</sup> Ten slotte kennen verordeningen zeer uiteenlopende opkomstdrempels aangaande de geldigheid van een referendum. Bij 2,7% lokale referenda gold in de periode een opkomstdrempel van 60% terwijl in een derde van de gevallen geen enkele drempel werd gehanteerd. In deze gevallen kunnen onderwerpen die niet leven onder de bevolking worden bepaald door een kleine minderheid die besluit te gaan stemmen.<sup>41</sup>

Dit is een spanningsveld dat referendumverordeningen volgens Westerweel en Van Tienen niet kunnen ondervangen. De gemeente moet nu eenmaal een vereist aantal handtekeningen voor de aanvraag van een referendum stellen, om te beoordelen of er genoeg steun is een dergelijk referendum te houden. Zonder betekenisvolle eisen aan een referendumaanvraag kan over ontzettend veel besluiten een referendum worden aangevraagd. Dit zou erg veel geld kosten en het gemeentebestuur schaden in efficiëntie van bestuur doordat besluitvorming telkens wordt vertraagd. Waar een onafhankelijke referendumcommissie bij gemeentelijke informatieverstopping bovendien een optie is om volledigheid te waarborgen, zijn zulke commissies niet bevoegd voor controle van de campagnes die belangenorganisaties voeren. Een dergelijke controle zou veel weg hebben van censuur en is om die reden dan ook onwenselijk.<sup>42</sup> Wel is het mogelijk om een opkomstdrempel te hanteren, om te voorkomen dat geldige uitspraken slechts door een klein deel van de gemeente zijn gedaan.<sup>43</sup>

Het eerdergenoemde lastverbod vormt naast een obstakel voor het bindende referendum ook een vierde spanningsveld voor niet-correctieve niet-bindende referenda. Hoewel raadsleden bij niet-bindende referenda staatsrechtelijk gezien hun vrije mandaat behouden,

---

<sup>40</sup> Westerweel en Van Tienen, 'Het gemeentelijke referendum in de praktijk', 199, 200.

<sup>41</sup> Van der Krieken, 'Dichotoom in dialoog', 67.

<sup>42</sup> Westerweel en Van Tienen, 'Het gemeentelijke referendum in de praktijk', 200, 201.

<sup>43</sup> Van der Krieken, 'Dichotoom in dialoog', 67.

komt het in de praktijk regelmatig voor dat zij zichzelf vooraf al verbinden aan de referendumuitslag en daarmee vrijwillig hun mandaat inperken.<sup>44</sup> Het is de vraag of dit in strijd is met de Grondwet. Volgens een Koninklijk Besluit van 21 september 1994 is hier geen sprake van, omdat er geen juridische binding is, maar een zelfopgelegde politieke binding, die voortvloeit uit het vrije mandaat van een raadslid. Volgens de Afdeling Advisering van de Raad van State is er echter wel sprake van strijd met het lastverbod, omdat het referendum bij voorbaat de facto bindend wordt wanneer volksvertegenwoordigers aangeven de uitslag te volgen. Zij zien volgens de Afdeling Advisering dan af van hun verantwoordelijkheid als wetgever om een inhoudelijke afweging te maken. Westerweel en Van Tienen kunnen zich meer vinden in het oordeel van de Afdeling Advisering van de Raad van State. Zij stellen dat een volksvertegenwoordiger altijd zelf een standpunt moet innemen in besluitvorming en dit niet moet overlaten aan de bevolking. Een referendumverordening kan dit spanningsveld niet adequaat opvangen: wanneer een verbod op zelfbinding wordt opgenomen, kan een vertegenwoordiger simpelweg stellen het referendum zwaar mee te laten wegen in zijn besluitvorming. Daarmee is het verbod al omzeild, maar heeft de vertegenwoordiger evengoed de ruimte naar de wens van het volk te stemmen.<sup>45</sup>

Ook het regelgevende primaat is naast een barrière voor het bindende referendum een mogelijk probleem voor niet-bindende referenda. Dit dilemma draait om de vraag in hoeverre de gemeenteraad de vrijheid heeft een referendumverzoek af te wijzen. Hoewel het regelgevende primaat op absolute vrijheid lijkt te wijzen, volgt uit jurisprudentie dat de gemeenteraad bevoegd is haar eigen vrijheid in te perken door middel van een verordening. Wanneer een referendumverordening dus expliciet bepaalde onderwerpen referendabel stelt, kan de gemeenteraad niet zomaar een verzoek over deze onderwerpen afwijzen. Als de gemeenteraad niet voldoende kan motiveren waarom zij een verzoek afwijst, kan de rechtbank haar besluit vernietigen. Het is dus belangrijk dat een referendumverordening duidelijkheid verschaft over referendabele onderwerpen en hoe ver het recht van de gemeenteraad strekt om referendumverzoeken af te wijzen, om geschillen tussen de raad en burgers voor de rechter te voorkomen. Westerweel en Van Tienen pleiten voor vergaande bevoegdheden voor de raad: hoe meer macht bij de gemeenteraad blijft liggen, hoe meer het regelgevende primaat van de gemeenteraad intact blijft en hoe minder spanning bestaat tussen het wettelijk kader en het referendum.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Westerweel en Van Tienen, 'Het gemeentelijke referendum in de praktijk', 201.

<sup>45</sup> Westerweel en Van Tienen, 'Het gemeentelijke referendum in de praktijk', 201, 202.

<sup>46</sup> Westerweel en Van Tienen, 'Het gemeentelijke referendum in de praktijk', 202-204.

Het laatste spanningsveld betreft referenda over besluiten van bovenlokale organen. Hoewel de gemeente geen bevoegdheid heeft deze besluiten te maken, kan gemeentelijk wel een referendum worden georganiseerd. Dit gebeurt ook regelmatig. Zo betrof bijna de helft van alle gehouden lokale referenda in Nederland tot 2015 plannen voor herindeling of grensaanpassingen.<sup>47</sup> Dit is problematisch, omdat bij een lokaal referendum lokale belangen centraal staan. Deze lokale belangen vormen maar een deel van de belangen die meespelen bij een bovenlokaal besluit. Slechts een deel van de belanghebbenden kan zich bij een lokaal referendum over een bovenlokaal besluit uitspreken. Hierdoor leent het referendum zich in deze gevallen niet voor een belangenafweging van burgers, maar wordt het veelal ingezet om het standpunt van de gemeente in bovenlokale kwesties te ondersteunen. Sommige verordeningen sluiten bovenlokale besluiten uit voor een referendum, maar voor de overige verordeningen blijft de spanning tussen bovenlokale bevoegdheden en een lokale referendumspraak bestaan.<sup>48</sup>

Uit bovenstaande dilemma's blijkt dat de invulling van referendumverordeningen instrumentaal is voor de inpassing van de huidige Nederlandse referendumpraktijk in het wettelijk kader. Dit wettelijk kader is er bovendien niet voor niets: het waarborgt fundamentele democratische waarden die verbonden zijn aan de Nederlandse democratie, zoals de bescherming van minderheden, het vrije debat voorafgaand aan besluitvorming en het vrije mandaat van volksvertegenwoordigers om naar eer en geweten te stemmen. Toch hebben gemeenten enorme vrijheid in het opstellen van referendumverordeningen, omdat een nationale regeling voor lokale referenda ontbreekt. Uit deze vrijheid vloeit in de praktijk regelmatig frictie voort tussen lokale referenda en het wettelijk kader. Een nationale regeling met randvoorwaarden voor de organisatie van een lokaal referendum kan die frictie voor een groot deel wegnemen, maar is tot op heden niet tot stand gekomen.

### 1.3 Aanzetten tot blijvende nationale wetgeving

---

Sinds 2000 heeft de Tweede kamer herhaaldelijk gesproken over de invoering van wetgeving over zowel nationale als lokale referenda. Hier begon de Nederlandse discussie over referenda echter niet. Al in de vorige eeuw was het referendum een veelbesproken onderwerp van discussie in het Nederlandse parlement. In 1903 diende onder meer de sociaaldemocraat Pieter Jelles Troelstra een initiatiefvoorstel voor een Grondwetswijziging in om het referendum te

---

<sup>47</sup> Van der Krieken, 'Dichotoom in dialoog', 59.

<sup>48</sup> Westerweel en Van Tienen, 'Het gemeentelijke referendum in de praktijk', 204-206.

introduceren in Nederland ter vervanging van de Eerste Kamer. Dit voorstel werd echter niet aangenomen. In 1920 kwam het referendum opnieuw op de politieke agenda, dit keer door een advies van de staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck, die in 1918 was belast met de opdracht een mogelijke vernieuwing van de Grondwet te onderzoeken. De commissie wees het idee van referenda over belangrijke onderwerpen af, maar zag in sommige gevallen wel heil in het houden van referenda over Grondwetsherzieningen. Hoewel het kabinet in 1921 dit advies overnam, werd het voorstel voor referenda over Grondwetsherzieningen door een meerderheid in de Tweede kamer verworpen. Dit betekende voorlopig het einde voor de parlementaire discussie over de invoering van het referendum.<sup>49</sup>

In de jaren '60 won het referendum weer aan belangstelling, onder meer door de opkomst van Democraten 66 (D66) die pleitte voor democratische vernieuwing. Hoewel de staatscommissie-Cals/Donner in haar rapport over mogelijke Grondwetswijzigingen in 1971 nog meerdere mogelijkheden van referenda overwoog, maar geen enkele aanbeval, waaide een decennium later de wind uit een andere hoek. De staatscommissie-Biesheuvel adviseerde in 1984 unaniem een vorm van het correctieve referendum in te voeren in Nederland, voor het aanvragen van dit referendum een drempel van 300.000 handtekeningen te hanteren en een opkomstdrempel voor de geldigheid van het referendum in te voeren. Hoewel het advies niet werd overgenomen door het kabinet-Lubbers en geen meerderheid trof in de Tweede Kamer, staan deze aspecten sindsdien centraal in de Nederlandse discussie over de invoering van een referendum. De commissie-Deetman, ingesteld in 1989 om opnieuw de mogelijkheden tot bestuurlijke vernieuwing te verkennen, bevestigde in 1993 het advies van de staatscommissie-Biesheuvel voor invoering van het correctieve referendum.<sup>50</sup>

In 1999 leek het er even op dat een Grondwetsherziening een bindend correctief referendum op nationaal en lokaal niveau mogelijk zou maken, maar senator Hans Wiegel van de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) stak hier een stokje voor. D66 had in navolging van de adviezen van de commissies in het regeerakkoord van Kok I met VVD en Partij van de Arbeid (PvdA) van 1994 bedongen dat de Grondwetswijzigingen die nodig waren om het correctieve referendum voor zowel centrale als decentrale toepassing mogelijk te maken, zouden worden voorbereid in een wetsvoorstel. In 1997 ging de Tweede Kamer akkoord met het voorstel en in 1998 volgde de Eerste Kamer. Voor een Grondwetswijziging was echter een tweede lezing vereist waarbij een twee derde meerderheid voor het voorstel moest

---

<sup>49</sup> Steur, *De keuze om te kiezen*, 52-55.

<sup>50</sup> Steur, *De keuze om te kiezen*. 55-57.

stemmen. Na de verkiezingen van 1998 had het kabinet, wederom bestaande uit VVD, PvdA en D66, een tweederdemeerderheid in de Tweede Kamer, die het wetsvoorstel steunde in de tweede lezing, en een nipte tweederdemeerderheid in de Eerste kamer. De VVD-fractie in de Eerste Kamer kende echter een aantal senatoren die tegen het voorstel voor de Grondwetswijziging waren, terwijl het kabinet zich geen enkele dissident in de Eerste Kamer kon permitteren.<sup>51</sup> D66 had voorafgaand aan de tweede stemming in de Eerste Kamer nog gedreigd uit het kabinet te stappen als zij het voorstel tot Grondwetsherziening zou verwerpen.<sup>52</sup> Tijdens de nacht van Wiegel, die genoemd is naar senator Hans Wiegel die zijn beruchte tegenstem uitbracht, sneuvelde het wetsvoorstel in de allerlaatste fase en was daarmee de kans op een bindend referendum op nationaal en lokaal niveau voorlopig verkeken.<sup>53</sup> Wiegel was naar eigen zeggen bang dat de representatieve democratie zou worden ondermijnd door de mogelijkheid van een bindend referendum.<sup>54</sup> De kabinetscrisis die volgde uit de nacht van Wiegel loste Kok II op middels het Lijmakkoord. Hier vloeide het voornemen uit voort opnieuw een voorstel voor Grondwetsherziening in te dienen ten behoeve van het correctief referendum.<sup>55</sup>

Om D66 verder tegemoet te komen, werden in 2001 twee wetten aangenomen die raadplegende referenda mogelijk moesten maken. Dit waren de TRW en een aanpassing op de Gemeentewet die een burgemeestersreferendum mogelijk moest maken. De TRW maakte het tussen 2002 en 2005 mogelijk raadplegende correctieve referenda te houden op zowel centraal als decentraal niveau. De wet was bedoeld om het gat te dichten tussen de nieuwe indiening van het voorstel tot Grondwetsherziening en het moment dat het voorstel kon worden aangenomen in tweede lezing.<sup>56</sup> In de wet was onder meer een combinatie van een kies- en opkomstdrempel opgenomen als voorwaarde voor de geldigheid van een referendum. Dit betekende dat een meerderheid achter een referendumuitspraak moest staan en deze meerderheid minstens 30% van de kiesgerechtigden moest omvatten. Aan deze voorwaarde moesten ook lokale referenda gehouden tussen 2002 en 2005 voldoen.<sup>57</sup> In 2004 werd een

---

<sup>51</sup> Van der Krieken, 'Dichotoom in dialoog', 48, 49.

<sup>52</sup> J. Bosmans en A. Van Kessel, *Parlementaire geschiedenis van Nederland* (Amsterdam 2011), 217.

<sup>53</sup> Van der Krieken, 'Dichotoom in dialoog', 48, 49.

<sup>54</sup> R. Meijer, 'Bindend referendum verder weg dan ooit: zelfs initiatiefnemers trekken handen ervan af' (27-09-17), <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/bindend-referendum-verder-weg-dan-ooit-zelfs-initiatiefnemers-trekken-handen-ervan-af~b681e191/> (geraadpleegd 28-03-19).

<sup>55</sup> Van der Krieken, 'Dichotoom in dialoog', 48, 49.

<sup>56</sup> Steur, *De keuze om te kiezen*, 61.

<sup>57</sup> Van der Krieken, *Het lokale referendum in Nederland*, 41.

voorstel tot verlenging van de TRW verworpen in de Tweede Kamer.<sup>58</sup> In totaal zijn vijf lokale referenda gehouden op basis van de wet.<sup>59</sup>

Daarnaast werd de Gemeentewet zodanig aangepast dat het mogelijk werd een burgemeestersreferendum te houden. Dit burgemeestersreferendum was een veelzeggend compromis tussen de drie regeringspartijen, die ieder een andere visie voor de burgemeestersbenoeming hadden. De VVD stond achter de benoeming door de Kroon, de PvdA wilde dat de burgemeester door de gemeenteraad naar voren zou worden geschoven en D66 wilde dat de burgemeester door burgers werd gekozen. Bij het burgemeestersreferendum koos eerst de gemeenteraad twee gegadigden, welke in een referendum aan de bevolking werden voorgesteld.<sup>60</sup> Voor een geldige uitspraak moest minstens 30% van de kiesgerechtigden een stem hebben uitgebracht.<sup>61</sup> Het stond de gemeenteraad vervolgens vrij de referendumuitspraak al dan niet over te nemen en de overgebleven kandidaat voor te leggen aan de Kroon. Deze behield het recht om de burgemeester te benoemen.<sup>62</sup> In totaal zijn tussen 2001 en 2008 acht burgemeestersreferenda uitgeschreven en niet alle waren even succesvol. Met name de referenda in Utrecht in 2007 en in Eindhoven in 2008 trokken maar weinig kiezers. De opkomst in Utrecht lag op 9,25% en de opkomst in Eindhoven op 25,64%. Vanwege het wisselende succes schafte het parlement het burgemeestersreferendum aan het eind van 2008 af.<sup>63</sup>

Ook na het vervallen van de TRW bleef het referendum onderwerp van debat in de Tweede Kamer. Zo dienden de Kamerleden Wijnand Duyvendak (GroenLinks), Niesco Dubbelboer (PvdA) en Boris van der Ham (D66) in 2005 twee initiatiefvoorstellen in voor de invoering van een correctief bindend en raadgevend referendum.<sup>64</sup> De Tweede Kamer nam beide voorstellen aan in 2013 en een jaar later werden ze aangenomen in de Eerste Kamer. Waar het voorstel tot een bindend referendum nog een tweede lezing moest doorstaan, kon het voorstel tot een raadgevend referendum hierna tot uitvoering worden gebracht. Nederland kende zodoende van juli 2015 tot juli 2018 een raadgevend referendum op nationaal niveau. Op basis van de wet werden twee referenda georganiseerd. In 2016 vond een referendum plaats

---

<sup>58</sup> Steur, *De keuze om te kiezen*, 61.

<sup>59</sup> Van der Krieken, *Het lokale referendum in Nederland*, 41.

<sup>60</sup> Steur, *De keuze om te kiezen*, 62.

<sup>61</sup> Van der Krieken, 'Dichotoom in dialoog', 60.

<sup>62</sup> Steur, *De keuze om te kiezen*, 62.

<sup>63</sup> Van der Krieken, 'Dichotoom in dialoog', 60.

<sup>64</sup> Van der Krieken, *Het lokale referendum in Nederland*, 14-17.

aangaande het associatieverdrag met Oekraïne en in 2018 vond een referendum plaats over de nieuwe Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten.<sup>65</sup>

De gehouden referenda deden in het publieke en politieke debat veel stof opwaaien over de effectiviteit en bruikbaarheid van het raadgevend referendum. Uit beide referenda kwam een tegenuitspraak voort en in beide gevallen leidde dit niet tot een wijziging van het kabinetsbeleid. Vooral de nee-stem bij het referendum over het associatieverdrag met Oekraïne raakte de partijen die zich inspanden voor het correctief referendum, omdat zij zich ook voor het verdrag hadden uitgesproken. De uitslag ging lijnrecht tegen hun standpunt in. Diezelfde partijen die het initiatief hadden genomen tot een Grondwetswijziging, trokken in 2017 hun handen van het voorstel tot een correctief referendum af. De oud-Kamerleden die in 2005 het voorstel hadden ingediend, waren zeer kritisch over het besluit van hun partijen. Zo stelde Dubbelboer: ‘De volksvertegenwoordiging heeft angst voor het volk’.<sup>66</sup> Van der Ham zei bovendien: ‘We houden het halfbakken referendum over, terwijl het goede referendum wordt geslachtofferd.’<sup>67</sup> Hiermee verwees hij naar het overblijven van het raadgevend referendum. Ditzelfde referendum zou in 2018 door een meerderheid in de Tweede Kamer worden afgeschaft. Volgens minister Kajsa Ollongren van Binnenlandse Zaken schiep het instrument verwarring bij de kiezer en had het de verwachtingen die bestonden bij invoering niet waargemaakt.<sup>68</sup> Hiermee verdween het nationale referendum voor nu uit het Nederlandse staatsbestel.

#### 1.4 Samenvatting

---

De praktijk van lokale referenda in Nederland vindt haar basis in de gemeentelijke autonomie zoals deze is vastgelegd in de Grondwet en de Gemeentewet. Gemeentelijke referendumverordeningen dienen echter wel de lijn van hogere regelingen te volgen. Hoewel het binnen de huidige kaders van de Grondwet niet mogelijk is een bindend gemeentelijk referendum te organiseren, is de referendumpraktijk daarnaast niet onderhevig aan nationale wetgeving en bestaat daardoor een grote variatie aan verordeningen in het Nederlandse

---

<sup>65</sup> M. van Ast en E. van der Aa, ‘Raadgeven referendum definitief afgeschaft’ (10-07-18), <https://www.ad.nl/politiek/raadgevend-referendum-definitief-afgeschaft~a143312f/> (geraadpleegd 31-03-19).

<sup>66</sup> R. Meijer, ‘Bindend referendum verder weg dan ooit: zelfs initiatiefnemers trekken handen ervan af’ (27-09-17), <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/bindend-referendum-verder-weg-dan-ooit-zelfs-initiatiefnemers-trekken-handen-ervan-af~b681e191/> (geraadpleegd 28-03-19).

<sup>67</sup> R. Meijer, ‘Bindend referendum verder weg dan ooit: zelfs initiatiefnemers trekken handen ervan af’ (27-09-17), <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/bindend-referendum-verder-weg-dan-ooit-zelfs-initiatiefnemers-trekken-handen-ervan-af~b681e191/> (geraadpleegd 28-03-19).

<sup>68</sup> P. van den Dool, ‘Tweede Kamer stemt in met afschaffen referendum’ (22-02-18), <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/02/22/tweede-kamer-stemt-in-met-afschaffen-referendum-a1593262> (geraadpleegd 31-03-19).

gemeentelandschap. Deze verordeningen staan meer dan eens op gespannen voet met het wettelijk kader. Dit komt doordat zij er niet altijd in slagen fundamentele democratische waarden in het Nederlandse staatsbestel te waarborgen, zoals de bescherming van minderheden, het vrije debat voorafgaand aan besluitvorming en het vrije mandaat van volksvertegenwoordigers. De Tweede Kamer heeft de afgelopen twee decennia herhaaldelijk debat gevoerd over de invoering van wetgeving omtrent lokale dan wel nationale referenda. Deze debatten kenden grote aanlopen naar definitieve wetgeving, maar zijn uiteindelijk blijven steken in twee tijdelijke wetten die slechts bedoeld waren de benodigde tijd te overbruggen voor een Grondwetswijziging voor de invoering van een bindend correctief referendum. Een hiervan was de TRW. Het ontbreekt hedendaags opnieuw aan nationale wetgeving waarin het referendum, lokaal dan wel nationaal, uitputtend is geregeld.

## *Hoofdstuk 2: De Vereniging van Nederlandse Gemeenten en nationale wetgeving*

Om te begrijpen waarom nationale wetgeving is uitgebleven, is het niet voldoende om het debat in de Tweede Kamer over referenda te onderzoeken. Nationale wetgeving ontstaat namelijk niet in een vacuüm, maar komt veelal tot stand na consultatie van betrokkenen en belanghebbenden. Nationale wetgeving over lokale referenda heeft grote invloed op de huishouding van gemeenten met een referendumverordening. Het is daarom belangrijk om te onderzoeken welk standpunt gemeenten hierover hebben ingenomen. De VNG vertegenwoordigt de belangen van gemeenten in onder andere het parlement. Daarom kan haar standpunt over wetgeving omtrent lokale referenda, dat zij in enkele brieven aan de regering en Tweede Kamer kenbaar maakte, inzicht bieden in het uitblijven van deze wetgeving. In dit hoofdstuk staat daarom de volgende vraag centraal: Welke standpunten droeg de VNG uit over nationale wetgeving in de TRW omtrent lokale referenda?

### 2.1 De rol van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten bij nationale wetgeving

De VNG bestaat als overkoepelende belangenorganisatie van Nederlandse gemeenten sinds 1912. Vooral de Zaandammer burgemeester Elias, burgemeester Royen van Zwolle en wethouder Simons uit Den Haag hadden zich ingezet voor de oprichting van de vereniging. De VNG is dus ontstaan vanuit het initiatief van Nederlandse gemeenten. In eerste instantie richtte de samenwerking van gemeenten via de VNG zich op collectieve inkopen van steenkool voor lokale gasfabrieken. In breder opzicht streefde de VNG naar het intensiveren van de samenwerking tussen Nederlandse gemeenten en naar de belangenbehartiging van Nederlandse gemeenten bij de nationale overheid. Dit betekent niet dat alle gemeenten vanaf het begin waren aangesloten bij de VNG. Van de 82 die waren aangeschreven, ontving de VNG slechts 28 aanmeldingen. Lang niet alle gemeenten zaten te wachten op een organisatie als de VNG. Zo sprak burgemeester Zimmerman van Rotterdam: ‘Een Vereniging van Nederlandse gemeenten? Die bestaat toch al? Dat is de staat der Nederlanden!’<sup>69</sup> De noodzaak van een centrale belangenbehartiger voor Nederlandse gemeenten werd klaarblijkelijk door niet iedereen ingezien. Toch waren in 1916, vier jaar na de oprichting, 325 gemeenten lid van de VNG. Dit was bijna 30% van alle Nederlandse gemeenten.<sup>70</sup> Vanaf 1950 waren zelfs alle Nederlandse

---

<sup>69</sup> Historiek, ‘De Vereniging van Nederlandse Gemeenten bestaat 100 jaar’ (25-02-12), <https://historiek.net/de-vereniging-van-nederlandse-gemeenten-bestaat-100-jaar/14938/> (geraadpleegd 10-04-19).

<sup>70</sup> Historiek, ‘De Vereniging van Nederlandse Gemeenten bestaat 100 jaar’ (25-02-12), <https://historiek.net/de-vereniging-van-nederlandse-gemeenten-bestaat-100-jaar/14938/> (geraadpleegd 10-04-19).

gemeenten lid van de VNG.<sup>71</sup> Zij dragen contributie bij per inwoner en dit leidt tegenwoordig tot enkele miljoenen aan jaarlijkse inkomsten voor de VNG.<sup>72</sup>

Al in 1913 uitte de rol van de VNG zich ook in de belangenbehartiging van gemeenten in Den Haag. De VNG zette zich in voor betere pensioenen voor gemeenteambtenaren door hun standpunt te verkondigen bij het Rijk, maar ook door alternatieve wetteksten voor te bereiden en voor te dragen. Doordat de VNG gedegen kennis van het dossier demonstreerde en zich niet alleen gesteund wist door leden, maar ook door andere gemeenten in het hele land, werd zij door het Rijk als gesprekspartner serieus genomen.<sup>73</sup> Ongetwijfeld heeft dit vroege succes van de vereniging bijgedragen aan de groei van het aantal leden en de consolidatie van de positie van de VNG als belangrijkste gesprekspartner namens gemeenten voor de nationale overheid.

Vanaf de jaren '60 begon door een tendens van decentralisatie steeds meer nadruk te liggen op de rol van de VNG als belangenbehartiger van gemeenten. Op het niveau van nationaal beleid werd de beleidstheorie van decentralisering steeds invloedrijker. Beleidsmakers die deze theorie volgen, zien het overdragen van bevoegdheden en taken aan lokale overheden als een manier om tot meer doelgericht beleid te komen. Gemeenten zijn volgens de theorie beter in staat om maatwerk te leveren en staan dichterbij de samenleving, waardoor zij ook meer betrokkenheid bij burgers kunnen opwekken. De theorie hangt dus ook sterk samen met de wens van burgerparticipatie: door decentralisatie hebben burgers meer invloed op beleid.<sup>74</sup> Ook de VNG heeft consistent gepleit voor verdergaande decentralisatie. Dit blijkt uit bestuursakkoorden die sinds 1987 met regelmaat worden gesloten door het kabinet, de VNG en het IPO (Interprovinciaal Overleg). Hierin is consistent het streven naar decentralisatie opgenomen onder het mom van 'decentraal wat kan, centraal wat moet.'<sup>75</sup>

De VNG maakte zich in deze periode onmisbaar voor haar leden. Zij stond alsmaar meer in contact met de nationale overheid om gemeentelijke belangen bij de decentraliseringslagen veilig te stellen. Daarnaast stond zij gemeenten bij tijdens de uitvoering van gedecentraliseerde taken. Zo richtte de VNG een eigen onderzoeks- en adviesbureau op en ontwierp zij diverse modelverordeningen als basis voor gemeentelijk beleid.<sup>76</sup> Gemeenten leunen soms zwaar op de

---

<sup>71</sup> VNG, 'Governancestructuur' (2017), <https://vng.nl/governancestructuur> (geraadpleegd 10-04-19).

<sup>72</sup> E. Berg, 'VNG Jubileum', *VNG Magazine*, (2012).

<sup>73</sup> M. van der Steen en M. van Twist, *Tussen traditie en moderniteit. 100 jaar lokaal bestuur in beeld* (Den Haag 2012), 184-222.

<sup>74</sup> Gilsing, 'De beleidstheorie van decentralisatie en het belang van democratische zelfsturing', 39, 40.

<sup>75</sup> Gilsing, 'De beleidstheorie van decentralisatie en het belang van democratische zelfsturing', 37.

<sup>76</sup> Studiegroep Openbaar Bestuur, *Openbaar bestuur in historisch perspectief* (Den Haag 2015), 42.

diensten van de VNG. Waar modelverordeningen bedoeld zijn als een basis voor gemeenten om te personaliseren, kunnen deze bij gebrek aan gemeentelijke bestuurskracht leiden tot meer uniform beleid onder gemeenten. Dit ondergraaft een van de argumenten voor decentralisering: meer maatwerk.<sup>77</sup> Bovendien zorgt dit ervoor dat de VNG een grote stempel drukt op de vormgeving van lokaal beleid.<sup>78</sup>

Vandaag de dag heeft de VNG nog steeds een dikke vinger in de pap bij nationale wetgeving en kan wellicht het beste omschreven worden als een informeel middenbestuur tussen de nationale overheid en gemeenten.<sup>79</sup> Formeel heeft de vereniging geen machtspositie in de overheid en veel van haar contacten met diezelfde overheid zijn dan ook niet zichtbaar maar vinden plaats in het lobbycircuit. De momenten waarop de VNG wel nadrukkelijk aan de onderhandeltafel zit, zijn meestal op initiatief van de overheid. De VNG heeft namelijk geen recht op een positie in het wetgevingsproces.<sup>80</sup> In de praktijk is de VNG wel degelijk een belangrijke partner voor het Rijk omdat zij alle Nederlandse gemeenten vertegenwoordigt. Als de nationale overheid niet met de VNG in gesprek gaat, plaatst zij effectief Nederlandse gemeenten buiten haar besluitvormingsproces. Daarom wordt de VNG bij veel wetsvoorstellen ingezet om te bespreken in hoeverre plannen uitvoerbaar zijn, nog voordat de Eerste Kamer of de Raad van State zich hierover hebben kunnen uitspreken.<sup>81</sup> De VNG is hiermee een van de belangrijkste schakels tussen de nationale overheid en gemeenten.

De belangen van de VNG als overkoepelende vertegenwoordiging van Nederlandse gemeenten komen niet noodzakelijk overeen met de belangen van individuele gemeenten. Zo kwam het bestuur van de VNG in 2010 met een voorstel om provincies en gemeenten te laten samensmelten tot een laag van decentraal bestuur. Vrijwel alle gemeenten kwamen hiertegen in opstand. Waar de VNG vooral gericht was op een zo efficiënt mogelijk bestuur, dat gebaat was bij schaalvergroting, voelden gemeenten zich onderschat door de VNG en in de steek gelaten. De VNG dacht dat kleine gemeenten overspoeld raakten door de nieuwe decentralisatieslag, terwijl diezelfde gemeenten meenden hun nieuwe taken met veel toewijding en aandacht uit te voeren. Hoewel het voorstel van het bestuur uiteindelijk werd ingetrokken, laat dit voorbeeld zien dat de belangen van de VNG niet altijd overeenkomen met de belangen van individuele gemeenten.<sup>82</sup> Dit roept de vraag op hoe de VNG besluit over haar beleid.

---

<sup>77</sup> Van den Berg, 'De spagaat van de gedecentraliseerde eenheidsstaat', 211.

<sup>78</sup> Van der Steen en Van Twist, *Tussen traditie en moderniteit*, 188-194.

<sup>79</sup> M. Boogers, 'De VNG als middenbestuur', *VNG Magazine* 5 (2012), 34.

<sup>80</sup> Van der Steen en Van Twist, *Tussen traditie en moderniteit*, 184-222.

<sup>81</sup> Boogers, 'De VNG als middenbestuur', 34-36.

<sup>82</sup> Boogers, 'De VNG als middenbestuur', 35.

De VNG zelf geeft aan dat de besluitvorming binnen de organisatie plaatsvindt in de Algemene Ledenvergadering (ALV) en het bestuur. De ALV komt minstens één keer per jaar bijeen en bestaat uit afgevaardigden van Nederlandse gemeenten. Het bestuur van de VNG legt dan beleidsvoorstellen voor aan de afgevaardigden, die hierover hun stem kunnen uitbrengen. Per 1.000 inwoners heeft de gemeente één stem uit te brengen, tot een bovengrens van 75 stemmen. Beslissingen over beleid van de VNG worden genomen met een meerderheidsstem van de ALV. Ook kiest de ALV de bestuursleden en keurt jaarverslagen en jaarrekeningen goed. Gemeenten hebben dus vrij direct invloed op het besluitvormingsproces binnen de VNG.<sup>83</sup> Over de uitvoering van het beleid gaat de VNG-organisatie met aan het hoofd de Algemene directie, weliswaar aangestuurd door de beleidsdoelen die zijn vastgesteld door de ALV. De VNG-organisatie houdt zich bezig met belangenbehartiging, beleidsontwikkeling en dienstverlening richting gemeenten. Dit doet zij zowel via formele kaders, bijvoorbeeld in de vorm van een brief aan de Tweede Kamer of een bijdrage aan een kabinetsoverleg, als informele kaders, middels lobby.<sup>84</sup>

## 2.2 Standpunt van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over nationale wetgeving

Nu blijkt dat de VNG van grote invloed kan zijn op nationale wetgeving, is van belang om te onderzoeken welke standpunten over wetgeving omtrent lokale referenda de VNG heeft ingenomen en heeft uitgedragen richting de regering en de Tweede Kamer voorafgaand aan debatten over de TRW. Pleitte de VNG voor of tegen een nationaal staatsrechtelijk kader voor lokale referenda? Welke invloed probeerde de VNG uit te oefenen op wetsvoorstellen die voor lagen in de Tweede Kamer? Wie initieerde contact tussen de VNG, de Tweede Kamer en de regering?

Uit het standpunt van de VNG ten opzichte van de TRW weerklinkt nadrukkelijk het uitgangspunt van gemeentelijke autonomie. Op 2 november 1999 verzocht de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Bram Peper de VNG om commentaar op conceptwetsvoorstel van de TRW. De VNG stuurde haar commentaar niet alleen naar de minister, maar ook naar de Tweede Kamer.<sup>85</sup> In haar antwoord maakte zij onder meer onderscheid tussen een correctief bindend referendum en een correctief raadgevend referendum. In de TRW zou alleen het correctief raadgevend referendum vastgelegd worden.

---

<sup>83</sup> VNG, 'Governancestructuur' (2017), <https://vng.nl/governancestructuur> (geraadpleegd 10-04-19).

<sup>84</sup> VNG, 'De VNG-organisatie' (2017), <https://vng.nl/de-vng-organisatie> (geraadpleegd 12-04-19).

<sup>85</sup> Brief Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Tijdelijk referendum', 23-01-2001.

De VNG zag het wegnemen van grondwettelijke belemmeringen ten behoeve van een bindend correctief referendum niet als een probleem, wanneer nadrukkelijk het besluit tot de invoering van het referendum bij de gemeenteraad lag. Hoewel de VNG niet heel enthousiast leek te zijn over het voornemen van het kabinet om wetgeving te introduceren voor correctieve raadgevende referenda op lokaal niveau, ging zij niet in op de principiële bezwaren tegen het instrument. Zij accepteerde het kabinetsplan: ‘Gezien de politieke voorgeschiedenis op dit punt, beschouwen wij [het wettelijk vastleggen van het correctief (raadgevend) referendum op lokaal niveau] thans als een gegeven.’<sup>86</sup>

Wel ging de VNG in haar brief aan de minister dieper in op praktische bezwaren tegen de invulling van het wetsvoorstel. Ten eerste stelde ze voor bepaalde onderwerpen uit te sluiten van de mogelijkheid tot een referendum. Zo pleitte zij tegen de mogelijkheid medebewindsverordeningen, bestemmingsplannen en spoedeisende besluiten aan een referendum te onderwerpen. Wanneer een gemeentelijk referendum werd gehouden op basis van de TRW, vond de VNG daarnaast dat het Rijk de gemaakte kosten moest vergoeden. Ook pleitte zij tweemaal voor evaluaties. Een over de mate waarin referenda een positieve invloed hebben op burgerparticipatie en een voor het evalueren van de TRW. De TRW moest volgens haar bovendien geëvalueerd worden voordat een besluit genomen werd over het initiatiefvoorstel voor een bindend correctief referendum. De VNG stelde haar twijfels te hebben over de meerwaarde van het referendum ten opzichte van vertegenwoordigende democratie. Ten slotte pleitte de VNG in lijn met het uitgangspunt van gemeentelijke autonomie voor beleidsvrijheid van gemeenten ten aanzien van de reikwijdte van het referendum.<sup>87</sup> In de TRW was op dat moment slechts een uitzonderingsbevoegdheid opgenomen voor de nationale wetgever om onderwerpen wel of niet referendabel te verklaren. De VNG wilde dat de wet ook op decentraal niveau uitzonderingsbevoegdheid zou toekennen.<sup>88</sup>

In een brief aan het ministerie van 29 juni 2001 uitte de VNG bovendien zorgen over de uitvoerbaarheid van de TRW. Zij stelde dat de inwerkingtreding van de wet minimaal vier maanden moest plaatsvinden nadat de wet was gepubliceerd in het Staatsblad. In het toenmalige voorstel zou de wet iets meer dan drie maanden later in werking treden. De VNG meende echter dat gemeenten meer tijd moesten krijgen om zich voor te bereiden. Zij moesten voor de inwerkingtreding de beleidsvrijheid die zij kregen binnen de wet vertalen naar een verordening.

---

<sup>86</sup> Brief Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ‘Tijdelijke referendumwet’, 25-11-1999.

<sup>87</sup> Brief Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ‘Tijdelijke referendumwet’, 25-11-1999.

<sup>88</sup> Bijlage brief Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ‘Tijdelijke referendumwet’, 25-11-1999.

De VNG pleitte voor voldoende ruimte om hier een weloverwogen politieke keuze over te kunnen maken. Bovendien stelde de wet het verplicht de stemming over het referendum te combineren met verkiezingen als deze in dezelfde periode vielen. Hierdoor werd het in gemeenten met deelraadverkiezingen mogelijk dat drie stemmingen naast elkaar georganiseerd zouden moeten worden. Dit was problematisch omdat vrijwel alle gemeenten in deze periode gebruik maakten van stemmachines en oudere stemmachines hadden niet de benodigde capaciteit voor drie stemmingen. De VNG kon zich niet vinden in de oplossing van de minister om voor het referendum in een dergelijk geval stembiljetten te hanteren. Dit was volgens haar ‘niet wenselijk en voor gemeenten praktisch onmogelijk’.<sup>89</sup> Gemeenten moesten volgens de VNG de tijd krijgen indien nodig nieuwe stemmachines aan te schaffen. Zelfs bij technische haalbaarheid van drie gelijktijdige stemmingen bleef de VNG sceptisch over de praktische gevolgen. Zij waarschuwde voor problemen bij de uitvoering van stemmingen en voor lange wachtrijen bij stembureaus.<sup>90</sup>

De houding van de VNG ten opzichte van de TRW, kwam nog het meest nadrukkelijk naar voren in 2004, toen de Kamerleden Dubbelboer en Duyvendak een initiatiefvoorstel indienden om de TRW voor onbepaalde tijd aan te houden. Ditmaal nam de VNG zelf het initiatief tot contact met de Tweede Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken. In haar brief schreef zij het volgende:

De kern van het VNG-standpunt blijft in deze jaren overeind: naar ons oordeel dient er beleidsruimte voor gemeenten te bestaan ten aanzien van de beslissing om een referendum te houden. Het wettelijk vastleggen van een raadgevend correctief referendum op lokaal niveau gaat een stap te ver. Wij zijn geen voorstander van een Wet raadgevend correctief referendum en wijzen het initiatiefwetsvoorstel tot behoud van de Trw dan ook af.<sup>91</sup>

Uit het citaat blijkt dat de VNG vanuit het principe van gemeentelijke autonomie geen voorstander was van wetgeving omtrent lokale referenda. Bij invoering van de wet in 2001 had ze zich neergelegd bij de kabinetsplannen, die in steen gebeiteld leken, en had ze zich gefocust op de praktische bezwaren om de wetgeving nog enigszins te kunnen beïnvloeden. Toen in 2004 de wetgeving opnieuw ter discussie stond, nam de VNG echter een principiële standpunt

---

<sup>89</sup> Brief Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ‘Inwerkingtreding Tijdelijke referendumwet (Trw)’, 29-06-2001.

<sup>90</sup> Brief Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ‘Inwerkingtreding Tijdelijke referendumwet (Trw)’, 29-06-2001.

<sup>91</sup> Brief vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Initiatiefwetsvoorstel behoud Tijdelijke referendumwet’, 05-08-2004.

in. Dit onderbouwde ze bovendien met de uitwerking van de wet. Ze stelde dat de wet niet bijdroeg aan grotere burgerparticipatie, te ingewikkeld was en met drie gemeentelijke referenda in tweeëneuhalf jaar magere resultaten had geboekt.<sup>92</sup>

### 2.3 Samenvatting

---

De VNG heeft sinds haar oprichting een belangrijke rol verkregen als belangenbehartiger van Nederlandse gemeenten in Den Haag. Zij vervult deze rol deels door zich op te stellen als partner van de nationale overheid in formele context, bijvoorbeeld tijdens een rondetafelgesprek of door middel van een brief. Een deel van de belangenbehartiging vindt echter ook plaats in het lobbycircuit, dat een stuk minder zichtbaar is voor de samenleving. Uit de brieven die zijn besproken in dit hoofdstuk blijken de standpunten die de VNG in formele context heeft ingenomen. Leidend in de standpunten van de VNG omtrent nationale wetgeving was altijd het uitgangspunt van gemeentelijke autonomie. De VNG zag de TRW uiteindelijk als een inbreuk op die autonomie en was daarom geen voorstander van de wet.

---

<sup>92</sup> Brief vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Initiatiefwetsvoorstel behoud Tijdelijke referendumwet', 05-08-2004.

### *Hoofdstuk 3: Het Tweede Kamerdebat over wetgeving voor lokale referenda*

Nu het staatsrechtelijk kader van lokale referenda is geschetst en de standpunten van de VNG omtrent nationale wetgeving bekend zijn, kan het Tweede Kamerdebat in de juiste context worden bestudeerd. In dit hoofdstuk staat centraal welke aanzetten in de Tweede Kamer tot nationale wetgeving over lokale referenda zijn gedaan en welke argumenten Kamerleden gebruikten in het debat van de Tweede Kamer. Het doel van dit hoofdstuk is niet om een overzicht van voor- en tegenstanders te bieden, maar om opvattingen van Tweede Kamerleden over hun rol in het wetgevingsproces met betrekking tot lokale referenda bloot te leggen. Welke rol speelden de argumenten die de VNG had ingebracht in het debat? Welke rol dichtten Kamerleden de Tweede Kamer als orgaan toe binnen het staatsrechtelijk kader van gemeentelijke autonomie en de spanningsvelden van referendumverordeningen met ditzelfde kader? Om hier inzicht in te geven, wordt in het laatste hoofdstuk de volgende vraag gesteld: welke argumenten gebruikten Kamerleden in het debat van de Tweede Kamer over nationale wetgeving omtrent lokale referenda in de periode 2000 tot 2005?

#### 3.1 Argumenten in het Tweede Kamerdebat

Aan het Tweede Kamerdebat over de TRW in 2001 deden negen partijen mee. De coalitie bestond uit D66, de PvdA en de VVD. De oppositiepartijen waren GroenLinks, de Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP), het CDA, de Socialistische Partij (SP), de Reformatorische Politieke Federatie (RPF) en het Gereformeerd Politiek Verbond (GPV). De twee laatstgenoemden hadden hun inbreng in het debat gecombineerd en hadden zodoende een gezamenlijke woordvoerder.

In het debat stonden de coalitie en oppositie niet lijnrecht tegenover elkaar, maar bestonden juist meningsverschillen binnen de coalitie en binnen de oppositie. De christelijke partijen waren helemaal niet enthousiast over de voorliggende invoering van het referendum, evenals de VVD. Zij zagen het referendum veelal als een ondermijning van de vertegenwoordigende democratie.<sup>93</sup> De meer linkse partijen waren juist wel voor de invoering

---

<sup>93</sup> Officiële bekendmakingen (hierna OB, Parlementaire documenten (hierna PD), Handelingen 2000-2001, Vergadernummer (hierna Vn.) 40, p. 3998-4039, 'Behandeling van: - wetsvoorstel Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake het correctief referendum (27033); - wetsvoorstel Tijdelijke regels inzake het raadgevend correctief referendum (Tijdelijke referendumwet) (27034)' 23-01-2001, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20002001-3207-3252.html>, 3234.

van het referendum en zagen het middel als een aanvulling op de representatieve democratie.<sup>94</sup> Uit hun kritiek bleek dan ook vooral dat ze de wet niet ver genoeg vonden gaan. Op momenten dat het debat zich toespitste op het lokale referendum, leken de rollen soms juist omgedraaid. Onder meer de VVD schoot herhaaldelijk in de verdediging van het wetsvoorstel, terwijl juist linkse partijen kritiek uitten op het voorstel. Hieruit blijkt de context waarin het wetsvoorstel tot stand is gekomen: als een compromis tussen voor- en tegenstanders van het referendum. Voorstanders van directe democratie konden strenge eisen aan een nationaal referendum makkelijker accepteren dan diezelfde eisen aan lokale referenda. Deze werden immers al geruime tijd ingezet door gemeenten, met veelal minder strenge voorwaarden, terwijl het nationaal referendum tot dat moment niet mogelijk was.

#### *Argumenten voor regelgeving over lokale referenda in de Tijdelijke Referendumwet*

Een belangrijk argument voor wetgeving over lokale referenda in het Tweede Kamerdebat was een pleidooi voor meer uniformiteit van regels op lokaal niveau. De TRW zou de vrijheid van gemeenten om een raadgevend referendum te houden beperken tot de kaders van de wet, waarin een selectie van onderwerpen en drempels werd gehanteerd. Deze was overgenomen uit het wetsvoorstel voor een bindend correctief referendum omdat de TRW nadrukkelijk bedoeld was als overgangswet naar dit bindende referendum. De TRW gold nadrukkelijk voor het raadgevend referendum: de wet repte niet over een raadplegend referendum en zodoende behielden gemeenten op dit vlak hun beleidsvrijheid. Onder andere Jan te Veldhuis sprak zich namens de VVD-fractie uit voor uniforme regelgeving:

Het past niet dat gemeenten en provincies een eigen raadgevend referendum kunnen houden over andere onderwerpen dan de Tijdelijke referendumwet aangeeft, en dan ook nog eens met andere voorwaarden, zoals andere drempels.<sup>95</sup>

Te Veldhuis stelde dat de wetgever consistentie en uniformiteit in wetgeving moest waarborgen om verwarring onder burgers te voorkomen. Ook Maria van der Hoeven van het CDA, een tegenstander van de wet, vond uniformiteit van wetgeving belangrijk in de TRW:

---

<sup>94</sup> OB, PD, Handelingen 2000-2001, Vn. 40, p. 3998-4039, 23-01-2001, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20002001-3207-3252.html>, 3220.

<sup>95</sup> OB, PD, Handelingen 2000-2001, Vn. 40, p. 3998-4039, 23-01-2001, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20002001-3207-3252.html>, 3249.

Als er een correctief referendum op lokaal niveau wordt ingevoerd [...] dan behoren de voorwaarden, de vereisten, de criteria en de uitvoering overal gelijk te zijn. Dat heeft niets te maken met gemeentelijke autonomie; dat heeft te maken met rechtsgelijkheid en met gelijke behandeling.<sup>96</sup>

Van der Hoeven stelde dat nationale wetgeving erop gericht moest zijn gelijke behandeling van Nederlandse burgers te waarborgen. Het mocht volgens haar bijvoorbeeld niet zo zijn dat het referendum voor burgers in de ene gemeente veel toegankelijker was dan in de andere gemeente. De waarborging van gelijke behandeling van Nederlandse burgers was volgens haar belangrijker dan de waarborging van gemeentelijke autonomie.

Het tweede argument voor het opnemen van lokale referenda in de TRW hield in dat alle kiesgerechtigde Nederlanders met de wet een referendum op lokaal niveau konden organiseren. Met het ontbreken van de TRW was het slechts mogelijk een referendum te houden in gemeenten waar een referendumverordening bestond. Dit was lang niet in elke gemeente het geval. Peter Rehwinkel uitte namens de PvdA wel zorgen over de beperking van de beleidsvrijheid van gemeenten, maar verbond hieraan niet de conclusie dat lokale referenda volledig buiten beschouwing moesten worden gelaten:

Naar mijn mening is de waarde van deze Tijdelijke Referendumwet dat het op basis daarvan mogelijk is om ook in gemeenten en provincies waar nog geen verordening is een raadgevend referendum te houden.<sup>97</sup>

Rehwinkel diende daarom samen met D66 tijdens het debat een amendement in dat het voor lagere overheden mogelijk zou maken in hun verordeningen af te wijken van de TRW. Hij wilde zodoende alleen de keuze om wel of niet een referendum mogelijk te maken bij gemeenten wegnemen en de keuze hoe een referendum moest worden vormgegeven bij gemeenten laten. Dit amendement leverde behoorlijke spanning op met Te Veldhuis die pleitte voor uniforme regels. Herhaaldelijk stelde hij dat de PvdA en D66 zich niet aan de afspraken uit het Lijmakkoord hielden.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> OB, PD, Handelingen 2000-2001, Vn. 40, p. 3998-4039, 23-01-2001, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20002001-3207-3252.html>, 3237.

<sup>97</sup> OB, PD, Handelingen 2000-2001, Vn. 40, p. 3998-4039, 23-01-2001, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20002001-3207-3252.html>, 3211.

<sup>98</sup> OB, PD, Handelingen 2000-2001, Vn. 40, p. 3998-4039, 23-01-2001, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20002001-3207-3252.html>, 3211.

Een argument dat niet specifiek op regels over lokale referenda was gericht maar herhaaldelijk werd gebruikt om het nut van de TRW te onderbouwen, was de stelling dat het raadgevend referendum de facto bindend zou zijn. Te Veldhuis zei hierover: ‘Wij doen vast alsof het een bindend correctief referendum is. Omdat dat officieel niet kan, noemen wij het raadgevend.’<sup>99</sup> Dit argument was vooral gericht op de zorg dat een overheid de referendumuitslag naast zich neer kon leggen en dit het vertrouwen van burgers in hun overheid niet ten goede zou komen. De drie coalitiepartijen zaten wat dit betreft op een lijn: het raadgevend referendum zou in deze vorm slechts een paar jaar bestaan, totdat het correctief bindende referendum zou worden ingevoerd. Het zou echter in de praktijk hetzelfde werken. De coalitie ontkende als het ware de reële mogelijkheid van centrale en decentrale overheden om de referendumuitspraak naast zich te leggen. Dit blijkt des te meer uit de volgende uitspraak van Olga Scheltema-de Nie, die namens D66 het woord voerde:

Dat het [referendum] voor alsnog niet bindend is, is waar. Maar de werkelijkheid van de democratie is ook dat geen parlement en geen gemeenteraad het in zijn hoofd zal halen om een duidelijke referendumuitslag niet te eerbiedigen. Dat zou de doodsteek voor de democratie zijn.<sup>100</sup>

De coalitiepartijen hadden duidelijk een sterk vertrouwen in het slagen van de tweede poging om het correctief bindend referendum in te voeren en in de wijze waarop overheden met raadgevende referendumuitslagen zouden omgaan. De uitspraken van Te Veldhuis en Scheltema-de Nie stonden duidelijk op gespannen voet met het lastverbod uit de Grondwet. Hierover bleken in de Kamer echter geen zorgen te bestaan.

#### *Argumenten tegen regelgeving over lokale referenda in de Tijdelijke Referendumwet*

Wellicht het belangrijkste argument dat werd aangedragen tegen regelgeving over lokale referenda betrof de gemeentelijke autonomie. Meerdere Kamerleden uitten hun zorgen over de ingreep die werd gedaan in de bestaande referendapraktijk in gemeenten. Zo stelde Femke Halsema van GroenLinks dat zestig lokale referendumregelingen moesten worden opgeheven door de invoering van de TRW, omdat deze regelingen niet voldeden aan de voorwaarden die

---

<sup>99</sup> OB, PD, Handelingen 2000-2001, Vn. 40, p. 3998-4039, 23-01-2001, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20002001-3207-3252.html>, 3213.

<sup>100</sup> OB, PD, Handelingen 2000-2001, Vn. 40, p. 3998-4039, 23-01-2001, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20002001-3207-3252.html>, 3233.

in de wet waren gesteld.<sup>101</sup> Waar partijen als de VVD en het CDA dit beschouwden als het gelijktrekken van mogelijkheden van burgers in verschillende Nederlandse gemeenten om een referendum te houden, zagen onder meer D66 en de PvdA de wet als een belemmering voor gemeenten om effectieve referendumverordeningen vast te stellen. Daarom dienden Rehwinkel en Scheltema-de Nie een amendement in dat ervoor diende te zorgen dat het voor lagere overheden mogelijk zou zijn om bij verordening afwijkende regels vast te stellen. Het amendement voorzag in de afschaffing van artikel 168, dat gemeenten expliciet de mogelijkheid ontnam om af te wijken van de TRW.<sup>102</sup>

Een aantal Kamerleden stelde bovendien dat er niets mis was met de huidige lokale referendumpraktijk.

Wij neigen naar de keuze voor lokale regelingen die werken, tegenover een uniforme regeling die waarschijnlijk voornamelijk belemmerend zal werken. Wij kunnen niet verklaren waar deze absurde neiging tot centralisme van de regering vandaan komt. Waarom wil zij treden in de lokale autonomie?<sup>103</sup>

Dit argument ondersteunde het pleidooi voor gemeentelijke autonomie.

Een aantal Kamerleden stelde bovendien dat de selectie van onderwerpen juridisering in de hand werkte. Zo ging de wet op voor alle ‘besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften’.<sup>104</sup> Hieronder vielen ook besluiten die al onderhevig waren aan een voorbereidingsfase waarin middelen van burgerparticipatie waren opgenomen. Bestemmingsplannen waren hier een voorbeeld van. Belanghebbenden hadden hierbij al recht op inspraak en achteraf op beroep. Als de wet ingevoerd zou worden, hadden burgers hiernaast ook nog recht op een referendum, indien zij de drempels haalden. Dit zou volgens Koos van den Berg van de SGP leiden tot een reeks van procedures die volgens tegenstanders besluitvorming onnodig vertraagde.<sup>105</sup> Waar Van den Berg, een tegenstander van referenda, vanuit zorgen over de uitvoerbaarheid pleitte voor een inperking van referendabele

---

<sup>101</sup> OB, PD, Handelingen 2000-2001, Vn. 40, p. 3998-4039, 23-01-2001, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20002001-3207-3252.html>, 3209.

<sup>102</sup> OB, PD, Dossiernummer 27034: Tijdelijke referendumwet, Ondernummer 27: Amendement om de autonomie van gemeenten en provincies op het punt van het raadgevend referendum zoveel mogelijk te behouden, 23-01-2001, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27034-27.html>.

<sup>103</sup> OB, PD, Handelingen 2000-2001, Vn. 40, p. 3998-4039, 23-01-2001, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20002001-3207-3252.html>, 3209.

<sup>104</sup> OB, PD, Handelingen 2000-2001, Vn. 40, p. 3998-4039, 23-01-2001, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20002001-3207-3252.html>, 3213.

<sup>105</sup> OB, PD, Handelingen 2000-2001, Vn. 40, p. 3998-4039, 23-01-2001, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20002001-3207-3252.html>, 3235.

onderwerpen, pleitte Rehwinkel vanuit diezelfde zorgen juist voor minder vaste regelgeving op nationaal niveau. Doordat volgens hem niet duidelijk was welke onderwerpen zich daadwerkelijk leenden voor een referendum, liep een gemeenteraad met de TRW het risico zich voor de rechter te moeten verantwoorden wanneer zij een referendumverzoek op grond van uitvoerbaarheid zou afwijzen.<sup>106</sup>

Omdat de wet zich beperkte tot het correctief raadgevend referendum, bleef de beleidsvrijheid van gemeenten voor andere referendumvormen bestaan. Daarmee, stelde Gert Schutte namens RPF/GPV, kon de werking van het raadgevend referendum zoals deze in de wet was vastgelegd, worden ondermijnd. Gemeentelijk bestuur kon bijvoorbeeld besluiten tot een raadplegend referendum, dat aan andere voorwaarden gebonden was dan een referendum op basis van de TRW, om zo in een later stadium een raadgevend referendum te vermijden. Welke burger gaat zich nog inzetten voor een referendum, nadat de gemeente er al een heeft georganiseerd? Hiermee kon de reikwijdte van de wet en haar algemene voorschriften, waar een hoop Kamerleden aan hechtten, worden ingeperkt. Dit was volgens Schutte schadelijk voor de transparantie van bestuur. Hij pleitte dan ook voor codificatie: het vastleggen van algemene voorschriften voor alle mogelijke referenda op lokaal niveau.<sup>107</sup> Dit is het enige argument in het debat waar een zekere mate van wantrouwen richting gemeenten uit spreekt.

Van den Berg maakte zich ten slotte zorgen om de verwachtingen die het raadgevend referendum zou oproepen onder burgers. Zo stond in de memorie van toelichting dat de wet ertoe diende burgers ‘het recht op een referendum te geven’.<sup>108</sup> Van den Berg was bang dat burgers hierin een verbinding van de wetgever aan de referendumuitspraak zouden zien, terwijl die binding formeel gezien niet bestond. Wanneer de wetgever anders besloot dan de uitspraak, zou dit volgens Van den Berg de kloof ten opzichte van de burger juist vergroten, terwijl het doel van het referendum was om de politiek dichter bij de burger te brengen.<sup>109</sup>

Op 6 februari stemden de fracties van de SP, GroenLinks, de PvdA, D66 en de VVD voor het wetsvoorstel van de TRW.<sup>110</sup> Hiermee was de wet aangenomen in de Tweede Kamer. Het amendement van Rehwinkel en Scheltema-de Nie kwam hierbij niet in stemming, doordat

---

<sup>106</sup> OB, PD, Handelingen 2000-2001, Vn. 40, p. 3998-4039, 23-01-2001, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20002001-3207-3252.html>, 3213.

<sup>107</sup> OB, PD, Handelingen 2000-2001, Vn. 40, p. 3998-4039, 23-01-2001, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20002001-3207-3252.html>, 3223.

<sup>108</sup> OB, PD, Dossiernummer 27034: Tijdelijke referendumwet, Ondernummer 3: Memorie van toelichting, 09-03-2000, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27034-3.html>, 7.

<sup>109</sup> OB, PD, Handelingen 2000-2001, Vn. 40, p. 3998-4039, 23-01-2001, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20002001-3207-3252.html>, 3235.

<sup>110</sup> OB, PD, Handelingen 2000-2001, Vn. 40, p. 3998-4039, 23-01-2001, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20002001-3207-3252.html>, 3554.

de coalitiepartijen voorafgaand aan de stemming een compromis hadden gesloten over artikel 168. Het artikel zou niet, zoals in het aanvankelijke amendement, tot verval komen. In plaats daarvan zou het artikel stellen dat gemeenten zich ten aanzien van onderwerpen die onder de TRW vielen aan de voorwaarden van de wet moesten houden. Voor onderwerpen die niet onder de wet vielen stond het gemeenten echter vrij om middels een autonome verordening alsnog een raadgevend referendum mogelijk te maken. Dit was geen optie in het oorspronkelijke wetsvoorstel. Onder het nieuwe amendement stond zodoende ook de naam van Te Veldhuis en het werd in de Tweede Kamer met een meerderheid aangenomen.<sup>111</sup> Ondanks dit amendement bleef de wet, die opging voor een breed scala aan gemeentelijke besluiten, een aanzienlijke aantasting van de gemeentelijke autonomie.

### 3.2 Het gebrek aan steun voor de Tijdelijke Referendumwet in 2004

---

Aan het Tweede Kamerdebat over eventueel behoud van de TRW in 2004 deden negen partijen mee. De coalitie bestond uit het CDA, D66 en de VVD. De oppositiepartijen waren GroenLinks, de SGP, de PvdA, de SP, de Lijst Pim Fortuyn (LPF) en de ChristenUnie, waar de RPF en het GPV in waren opgegaan. Waar in het Lijmakkoord van Kok II coalitieafspraken waren gemaakt over de invoering van het referendum, was in het Hoofdlijnenakkoord van kabinet Balkenende II juist afgesproken dat de regering geen stappen zou ondernemen de TRW te verlengen of permanent te maken en deze zou laten verlopen.<sup>112</sup> Twee leden van de oppositie, Dubbelboer en Duyvendak, dienden niettemin een voorstel in om de tijdelijkheid van de TRW ongedaan te maken.<sup>113</sup>

In het debat over dit voorstel was slechts een nieuw argument te vinden ten opzichte van het debat in 2001. Het argument werd gebruikt door tegenstanders van de wet. Zij stelden dat de TRW expliciet was aangenomen om de tijd te overbruggen die nodig was om een bindend correctief referendum in te voeren. Aangezien het voorstel tot een bindend referendum in 2004 was verworpen bij tweede lezing in de Tweede Kamer, bestond het perspectief van een bindend referendum op korte termijn niet meer. Dit schiep volgens onder meer Kees van der Staaij van de SGP problemen omdat de wet volgens zowel voor- als tegenstanders een hoop gebreken

---

<sup>111</sup> OB, PD, Dossiernummer 27034: Tijdelijke referendumwet, Ondernummer 31: Amendement om de bevoegdheid van provincies en gemeenten tot regeling van raadgevende referenda in stand te houden, 31-01-2001, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27034-31.html>.

<sup>112</sup> OB, PD, Handelingen 2004-2005, Vn. 6, p. 209-221, 'Behandeling van het voorstel van wet van de leden Dubbelboer en Duyvendak houdende het ongedaan maken van de tijdelijkheid van de Tijdelijke referendumwet (29551)' 30-09-2004, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20042005-209-221.html>, 213.

<sup>113</sup> OB, PD, Handelingen 2004-2005, Vn. 6, p. 209-221, 30-09-2004, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20042005-209-221.html>, 209.

kende, die gerechtvaardigd werden door de tijdelijkheid van de wet. Hij stelde dat ‘vriend en vijand het erover eens waren dat de regeling in de Tijdelijke referendumwet eigenlijk vlees noch vis was’.<sup>114</sup> Voorstanders wierpen hier echter tegenin dat iets beter was dan niets: liever een gebrekkige wet, dan helemaal geen wet.<sup>115</sup>

Hoewel de overige argumenten ook ter sprake waren gekomen in het debat over de invoering van de TRW, was een opmerkelijke draai zichtbaar bij voor- en tegenstanders van het referendum in het algemeen. In het debat in 2001 hadden onder meer de VVD en het CDA gepleit voor uniformiteit in de regelgeving, die ten koste ging van gemeentelijke autonomie. In het debat in 2004 over het behoud van de TRW pleitten beide partijen juist voor gemeentelijke autonomie ter ondersteuning van hun pleidooi voor afschaffing van de TRW. Zo stelde Liesbeth Spies van het CDA dat ‘de CDA-fractie het beroep op de autonomie van gemeenten onderstreept’.<sup>116</sup> Hoewel voorstanders van een referendum niet hun handen aftrokken van het belang van gemeentelijk autonomie, was ook bij hun een andere priorisering van argumenten te zien. Marijke Vos van GroenLinks stelde desgevraagd over haar stellingname vóór het wetsvoorstel dat de mogelijkheid een nationaal referendum te organiseren voor GroenLinks zwaarder woog dan de inperking van gemeentelijke autonomie.<sup>117</sup>

Op 14 oktober 2004 werd het voorstel middels een hoofdelijke stemmen verworpen met 71 tegenstemmen en 62 voorstemmen. D66, GroenLinks, de PvdA, de SP en de LPF stemden voor, de SGP, de ChristenUnie, het CDA stemden tegen. De VVD stemde in de lijn der verwachting tegen het voorstel, met een uitzondering in de persoon van Geert Wilders. Hij stemde wel voor het voorstel.<sup>118</sup> De VVD was daarmee zowel in 2001 als in 2004 de beslissende factor voor het slagen van het wetsvoorstel.

---

<sup>114</sup> OB, PD, Handelingen 2004-2005, Vn. 6, p. 209-221, 30-09-2004, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20042005-209-221.html>, 210.

<sup>115</sup> OB, PD, Handelingen 2004-2005, Vn. 6, p. 209-221, 30-09-2004, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20042005-209-221.html>, 215.

<sup>116</sup> OB, PD, Handelingen 2004-2005, Vn. 6, p. 209-221, 30-09-2004, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20042005-209-221.html>, 215.

<sup>117</sup> OB, PD, Handelingen 2004-2005, Vn. 6, p. 209-221, 30-09-2004, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20042005-209-221.html>, 215.

<sup>118</sup> OB, PD, Handelingen 2004-2005, Vn. 12, p. 644, 645, ‘Voortzetting van de behandeling van het voorstel van wet van de leden Dubbelboer en Duyvendak houdende het ongedaan maken van de tijdelijkheid van de Tijdelijke referendumwet (29551)’ 14-10-2004, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20042005-644-645.html>.

### 3.3 De rol van gemeenten in het Tweede Kamerdebat over de Tijdelijke Referendumwet

---

In Hoofdstuk 2 bleek al dat de VNG geen invloed had op de vraag of er nationale wetgeving moest komen ten aanzien van de lokale referendumpraktijk. Zij accepteerde de plannen van de regering als een gegeven, ook al bleek uit een brief uit 2004 dat zij wel degelijk tegenstander was van de wetgeving. Zij probeerde echter wel de praktische uitvoering van de wet te beïnvloeden. Hieronder wordt besproken in hoeverre de Kamerleden belang toekenden aan het oordeel van de VNG en welke rol gemeenten buiten de VNG om speelden in het debat.

De VNG werd bij de uiting van praktische bezwaren tegen de wet een aantal keer aangehaald door Kamerleden. Zo verwees onder meer Van den Berg naar de vereniging om zijn punt te maken dat de selectie van onderwerpen juridisering in de hand werkte: ‘Ik wijs ook op de opmerking van de VNG op dit punt. Is dit geen onnodige juridisering?’<sup>119</sup> Te Veldhuis diende dan ook een amendement in om het bestemmingsplan niet referendabel te maken, dat door een meerderheid in de Tweede Kamer werd aangenomen.<sup>120</sup> Hoewel dit niet alle onderwerpen betrof waartegen de VNG zich verzette, was dit wel een grote stap richting haar wensen.

De VNG werd ook op het punt van uitvoeringsproblemen aangehaald door Scheltema-de Nie. Zij ging in op de bezwaren van de VNG tegen het combineren van referenda met verkiezingen en tegen de invoeringstermijn, die gemeenten niet voldoende in staat zou stellen voorbereidingen te treffen zoals het aannemen van een verordening. Scheltema-de Nie pleitte tegen de wens van de VNG om toch verkiezingen te combineren en stelde over de bezwaren van de VNG: ‘Het lijken mij wat zwaarigheden waaraan ik niet te zwaar til.’<sup>121</sup> Wat haar betreft konden ook stembiljetten worden ingezet om het probleem met de stemmachines op te lossen.<sup>122</sup> Dit argument van de VNG leek zodoende gericht tot dovemansoren.

De drie overige opmerkingen die de VNG maakte in haar advies naar de Tweede Kamer zijn niet expliciet aangehaald door Kamerleden. Toch zijn juist voor die bezwaren nog wijzigingen in de wet aangebracht. Zo diende Rehwinkel een amendement in om de TRW

---

<sup>119</sup> OB, PD, Handelingen 2000-2001, Vn. 40, p. 3998-4039, 23-01-2001, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20002001-3207-3252.html>, 3235.

<sup>120</sup> OB, PD, Dossiernummer 27034: Tijdelijke referendumwet, Ondernummer 26: Amendement om bestemmingsplan niet referendabel te maken, 23 januari 2001, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27034-26.html>.

<sup>121</sup> OB, PD, Handelingen 2000-2001, Vn. 40, p. 3998-4039, 23-01-2001, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20002001-3207-3252.html>, 3233.

<sup>122</sup> OB, PD, Handelingen 2000-2001, Vn. 40, p. 3998-4039, 23-01-2001, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20002001-3207-3252.html>, 3233.

binnen drie jaar te evalueren, dat werd aangenomen door de Kamer.<sup>123</sup> Te Veldhuis diende daarnaast een amendement in om in de wet een kostenvergoeding te regelen voor gemeenten die door de wet verplicht waren een referendum te organiseren. Ook dit amendement werd in meerderheid aangenomen.<sup>124</sup> Ten aanzien van gemeentelijke beleidsvrijheid werd ten slotte het eerdergenoemde amendement van de coalitiepartners aangenomen. Hoewel de wet nog steeds een aanzienlijke inbreuk op de gemeentelijke autonomie was, bood het amendement toch iets meer beleidsvrijheid. Op basis van deze amendementen kan gesteld worden dat de belangenbehartiging van de VNG overwegend succesvol was.

De vraag is echter in hoeverre de VNG deze problemen aangaande de wet op de agenda zette. De Kamerleden verwezen bij geen van de drie naar de VNG. Sterker nog, bij het debat over gemeentelijk autonomie werd niet de VNG, maar werden individuele gemeenten aangehaald om het pleidooi voor autonomie te ondersteunen. Zo stelde Rehwinkel:

De veelheid aan gemeenten die ons in de afgelopen tijd heeft gewezen op nu reeds bestaande referendumverordeningen maakt inderdaad duidelijk dat deze Tijdelijke Referendumwet niet nodig is om het raadgevend referendum op lokaal niveau in te voeren. De gemeenteraden van bijvoorbeeld Rotterdam, Geldrop, Ooststellingwerf, Tilburg, Apeldoorn en (gisteren nog) Zwolle hebben zich tot ons gewend.<sup>125</sup>

Het is opvallend dat meerdere gemeenten ervoor kozen om naast de VNG ook individueel hun belangen aan te kaarten bij de Tweede Kamer. Nog opvallender is dat Kamerleden hier groter belang aan hechtten dan aan hetzelfde pleidooi van de VNG, die als vertegenwoordiger optrad voor alle gemeenten. Dit relativeert de invloed die de VNG heeft gehad op het Tweede Kamerdebat.

In het debat over het ongedaan maken van de tijdelijkheid van de TRW kwam de VNG een stuk nadrukkelijker naar voren. Zij had in haar brief van 5 augustus 2004 een principieel standpunt ingenomen tegen behoud van de TRW vanuit het uitgangspunt van gemeentelijke autonomie. Dit werd herhaaldelijk door tegenstanders van de wet aangehaald, terwijl een aantal van die partijen in 2001 nog pleitten voor uniformiteit van regelgeving. Zo stelde Ruud

---

<sup>123</sup> OB, PD, Dossiernummer 27034: Tijdelijke referendumwet, Ondernummer 30: Gewijzigd amendement om de wet tussen het moment van invoering en 2005 te evalueren, 31 januari 2001, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27034-30.html>.

<sup>124</sup> OB, PD, Handelingen 2000-2001, Vn. 46, p. 3552-3554, 'Stemmingen in verband met het wetsvoorstel Tijdelijke regels inzake het raadgevend correctief referendum (Tijdelijke referendumwet) (kamerstuk 27034)' 06-02-2001, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20002001-3552-3554.html>, 3555.

<sup>125</sup> OB, PD, Handelingen 2000-2001, Vn. 40, p. 3998-4039, 23-01-2001, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20002001-3207-3252.html>, 3211.

Luchtenveld van de VVD: ‘Bovendien is er een belangrijk signaal van de VNG gekomen dat wij deze wet niet in deze vorm moeten laten voortbestaan.’<sup>126</sup> Ella Kalsbeek van de PvdA stelde juist: ‘Ik vond deze brief absoluut niet overtuigend.’<sup>127</sup> De brief lijkt daarmee slechts gebruikt te worden om bestaande overtuigingen te verdedigen, niet om oprecht het standpunt van gemeenten mee te wegen in het debat.

Dit wordt verder ondersteund door een uitspraak van Boris van der Ham van D66:

De VNG heeft de Kamer geschreven dat het geen wetsvoorstel is dat van haar hand had kunnen komen. Mevrouw Spies noemt het een signaal uit de samenleving. Ik wijs haar er maar op dat het een signaal is van bestuurders en dat is iets anders dan een signaal uit de samenleving.<sup>128</sup>

Deze uitspraak biedt een mogelijke verklaring voor de eerdere constatering dat de belangen van individuele gemeenten voor de Tweede Kamer zwaarder leken te wegen dan de belangen die de VNG verwoordde. Waar de brieven van gemeenten namens gemeenteraden waren geschreven, die een belangrijke volksvertegenwoordigende functie hadden, waren de brieven van de VNG geschreven door het bestuur van de organisatie. Blijkbaar accepteerde niet iedereen in de Kamer de rol die de VNG probeerde in te nemen als vertegenwoordiger van Nederlandse gemeenten.

### 3.4 Samenvatting

---

Een aantal spanningsvelden uit Hoofdstuk 1 kwam terug in het debat over de TRW. Zo uitten verschillende Kamerleden zorgen over de hoogte van kies- en opkomstdrempels, de referendabiliteit van besluiten op basis van medebewind en het risico van juridisering in gevallen dat gemeenten een referendumverzoek afwijzen. Over het algemeen verbonden Kamerleden hier echter niet de conclusie aan dat de autonomie van gemeenten in het opstellen van verordeningen het probleem is. Slechts eenmaal wordt met enig wantrouwen gepraat over gemeenten en herhaaldelijk wordt gesteld dat er niks mis is met de huidige praktijk. Argumenten voor uniforme regelgeving zijn gebaseerd op de wens dat de wetgever zich transparant en consistent moet opstellen, niet op de spanningen die in sommige verordeningen

---

<sup>126</sup> OB, PD, Handelingen 2004-2005, Vn. 6, p. 209-221, 30-09-2004, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20042005-209-221.html>, 213.

<sup>127</sup> OB, PD, Handelingen 2004-2005, Vn. 6, p. 209-221, 30-09-2004, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20042005-209-221.html>, 221.

<sup>128</sup> OB, PD, Handelingen 2004-2005, Vn. 6, p. 209-221, 30-09-2004, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20042005-209-221.html>, 216.

aanwezig zijn. Het is opmerkelijk dat de spanningsvelden uit Hoofdstuk 1 gedeeltelijk worden erkend, maar over het algemeen niet worden gekoppeld aan gemeentelijke autonomie met betrekking tot verordeningen. Dit doen Westerweel en Van Tienen nadrukkelijk wel. De spanningsvelden lijken in het debat puur als praktische bezwaren tegen de TRW te bestaan, niet als bezwaren tegen de lokale referendumpraktijk.

Het argument voor of tegen gemeentelijke autonomie was van een meer principiële aard, maar vormde geen beslissende factor in de besluitvorming van de Kamer. Hoewel een aantal Kamerleden stelde dat gemeenten het referendum vrij vorm moesten kunnen geven, stond de mate waarin de Tweede Kamer gelegitimeerd was gemeentelijke autonomie in te perken niet ter discussie. Slechts de wenselijkheid van de inperking stond ter discussie. Wanneer gemeentelijke autonomie een ruimere toepassing van het referendum ondersteunde, pleitten voorstanders van een referendum hiervoor. Wanneer gemeentelijke autonomie de afschaffing van de wet ondersteunde, pleitten tegenstanders van een referendum voor autonomie, ook als zij in 2001 voor uniformiteit van regelgeving waren. De afschaffing van de TRW zou namelijk een einde maken aan het nationaal referendum. Hieruit blijkt dat gemeentelijke autonomie geen doel op zich vormde.

Bij het debat over de invoering van de TRW werd de VNG weinig genoemd. Het is mogelijk dat zij behoorlijke invloed heeft gehad op amendementen van het wetsvoorstel, maar doordat een expliciete verwijzing naar de VNG vaak miste, kan hier geen uitspraak over worden gedaan. Wel blijkt uit de stukken dat de Tweede Kamer meer ontzag had voor individuele gemeenten dan voor de VNG. De VNG leek door een deel van de Kamer vooral als bestuurders te worden gezien, waardoor haar vertegenwoordigende rol ten behoeve van gemeenten ondersneeuwde. Bij het debat over het behoud van de TRW werd de VNG voornamelijk om politieke redenen aangehaald, niet vanwege interesse in het standpunt van gemeenten. De veranderde politieke verhoudingen in de Tweede Kamer waren de belangrijkste verklaring voor de verwerping van het wetsvoorstel.

## *Conclusie*

Lokale referendumverordeningen staan meer dan eens op gespannen voet met het wettelijk kader. Dit roept de vraag op of nationale wetgeving voor lokale referenda ingesteld moet worden om te verzekeren dat de lokale referendapraktijk binnen het Nederlandse wettelijke kader valt. Uit dit onderzoek blijkt dat deze vraag niet centraal stond in het Tweede Kamerdebat over het invoeren van een raadgevend correctief referendum op onder meer lokaal niveau in de vorm van de TRW. De TRW was bedoeld als een overgangswet van het ontbreken van referendumwetgeving naar een bindend correctief referendum op alle bestuursniveaus. Daarom waren de voorwaarden waaraan een referendum moest voldoen om geldig te zijn uit het wetsvoorstel voor een bindend correctief referendum overgenomen in de TRW. Vanuit dit perspectief bestond in de Kamer aandacht voor eventuele spanningen tussen de TRW en het wettelijk kader die Westerweel en Van Tienen aankaarten. De Kamer had echter geen aandacht voor de wettelijke spanningen in toen bestaande lokale referendumverordeningen.

Vanuit het perspectief van de decentralisatieparadox blijft het vreemd dat op nationaal niveau geen bewust initiatief is genomen om de lokale referendumpraktijk effectiever te maken. Een mogelijke verklaring hiervoor schuilt in de herkomst van het lokale referendum in Nederland. Dit verschilt op een belangrijk punt ten opzichte van decentralisatieoverdrachten. Het is niet van bovenaf als bevoegdheid aan gemeenten gegeven. Gemeenten zijn in de jaren '70 zelf begonnen met het organiseren van lokale referenda. Uit de invoering van de TRW blijkt dat de Tweede Kamer zich wel degelijk gelegitimeerd voelde deze praktijk aan banden te leggen. In het debat is echter ook herhaaldelijk gesteld dat er geen probleem bestond met de toenmalige lokale referendumpraktijk. Het is daarom mogelijk dat de spanningen van de lokale referendumpraktijk met het wettelijk kader onvoldoende onder de aandacht zijn gekomen in de Tweede Kamer. Dit is een eerste mogelijke verklaring voor het uitblijven van nationale wetgeving.

Bij het vaststellen van de voorwaarden voor referenda in de TRW was geen rekening gehouden met de levendige praktijk van lokale niet-bindende referenda die in Nederland bestond en die in veel gevallen niet strookte met de voorgestelde wetgeving. Dit creëerde een splitsing in het Tweede Kamerdebat over de TRW: voorstanders van referenda hadden moeite met de voorgestelde inperking van de mogelijkheden om op lokaal niveau referenda te houden, maar moedigden de voorgestelde invoering van een nationaal referendum aan. Tegenstanders van referenda juichten uniforme regelgeving voor lokale referenda toe, maar verzetten zich tegen de invoering van een nationaal referendum. Doordat beide onderdeel uitmaakten van

hetzelfde debat over dezelfde wet, kon de Kamer hier echter geen aparte uitspraak over doen. Dit maakte het debat tot een meer ideële discussie over de wenselijkheid van referenda in het algemeen. Een debat over lokale referenda moet, gezien de decennialange toepassing, juist gaan over de manier waarop deze referenda wenselijk zijn in het Nederlandse staatsbestel. Dit bleef echter onderbelicht en kan een tweede verklaring zijn waarom blijvende nationale wetgeving is uitgebleven.

Een derde verklaring voor het uitblijven van permanente wetgeving ligt in de veranderende politieke verhoudingen en een gebrek aan draagvlak in de Tweede Kamer. Zowel bij de invoering als bij het vervallen van de TRW was voorafgaand in een akkoord door de coalitie afgesproken welk lot het referendum was toebedeeld. In het Lijmakkoord van Kok II had de coalitie vastgelegd de TRW in te voeren. Hiervoor was zonder de coalitieafspraken waarschijnlijk geen meerderheid geweest in de Tweede Kamer, omdat de VVD tegen referenda was. In het Hoofdlijnenakkoord van Balkenende II had de coalitie drie jaar later vastgelegd de TRW te laten verlopen. D66 stemde tegen deze afspraak in voor het voorstel de tijdelijkheid van de TRW ongedaan te maken, maar zonder een coalitieafpraak bestond in de Kamer geen meerderheid om het referendum te laten bestaan. Permanente wetgeving over referenda kan, zo blijkt, niet worden bewerkstelligd zonder een stabiel draagvlak voor de wetgeving in de Tweede Kamer.

De rol van de VNG bij respectievelijk de totstandkoming en het vervallen van nationale wetgeving over lokale referenda was gering. Het is mogelijk, maar voor een groot deel niet aantoonbaar, dat zij op een aantal specifieke amendementen van de TRW die zijn aangenomen in de Tweede Kamer invloed heeft gehad. Over een van haar belangrijkste standpunten, namelijk een pleidooi voor meer beleidsvrijheid voor gemeenten, bleken gemeenten zelf ook in groten getale brieven te hebben gestuurd naar de Kamer. Hier bleken Kamerleden een stuk ontvankelijker voor. Dit heeft wellicht te maken met het imago van de VNG in Den Haag, dat doorschemerde in de debatten. Zo zag een aantal Kamerleden de VNG als een orgaan van bestuurders en niet als een vertegenwoordiger van Nederlandse gemeenten. Doordat slechts openbare stukken van de VNG gebruikt konden worden voor dit onderzoek, schetst de scriptie geen volledig beeld van de rol die de VNG heeft gespeeld. Wanneer de archieven van de VNG voor deze periode openbaar worden gemaakt, zou het interessant zijn om ook onderzoek te doen naar de rol die de VNG in het informele circuit heeft gespeeld bij de wetgeving.

## Bibliografie

### Afkortingen

---

- OB    Officiële bekendmakingen  
PD    Parlementaire documenten  
Vn.   Vergadernummer

### Bronnen

---

Brief Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ‘Inwerkingtreding Tijdelijke referendumwet (Trw)’, 29-06-2001.

Brief Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ‘Tijdelijk referendum’, 23-01-2001.

Brief Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ‘Tijdelijke referendumwet’, 25-11-1999.

Brief vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Initiatiefwetsvoorstel behoud Tijdelijke referendumwet’, 05-08-2004.

CDA, ‘Referendum’ (2019), <https://www.cda.nl/standpunten/referendum/> (geraadpleegd 12-01-19).

Gemeentewet, Artikel 27, 121, 127, 147a, 149.

Grondwet Artikel 53, 67, 124, 125, 129.

Kieswet, Artikel J1, T1.

OB, PD, Dossiernummer 27034: Tijdelijke referendumwet, Ondernummer 3: Memorie van toelichting, 09-03-2000, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27034-3.html>.

OB, PD, Dossiernummer 27034: Tijdelijke referendumwet, Ondernummer 27: Amendement om de autonomie van gemeenten en provincies op het punt van het raadgevend referendum zoveel mogelijk te behouden, 23-01-2001, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27034-27.html>.

OB, PD, Dossiernummer 27034: Tijdelijke referendumwet, Ondernummer 30: Gewijzigd amendement om de wet tussen het moment van invoering en 2005 te evalueren, 31 januari 2001, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27034-30.html>.

OB, PD, Dossiernummer 27034: Tijdelijke referendumwet, Ondernummer 31: Amendement om de bevoegdheid van provincies en gemeenten tot regeling van raadgevende referenda in stand te houden, 31-01-2001, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27034-31.html>.

OB, PD, Handelingen 2000-2001, Vn. 40, p. 3998-4039, ‘Behandeling van: - wetsvoorstel Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum (27033); - wetsvoorstel Tijdelijke regels inzake het raadgevend correctief referendum (Tijdelijke referendumwet) (27034)’ 23-01-2001, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20002001-3207-3252.html>.

OB, PD, Handelingen 2000-2001, Vn. 46, p. 3552-3554, ‘Stemmingen in verband met het wetsvoorstel Tijdelijke regels inzake het raadgevend correctief referendum (Tijdelijke referendumwet) (kamerstuk 27034)’ 06-02-2001, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20002001-3552-3554.html>.

OB, PB, Handelingen 2004-2005, Vn. 6, p. 209-221, ‘Behandeling van het voorstel van wet van de leden Dubbelboer en Duyvendak houdende het ongedaan maken van de tijdelijkheid van de Tijdelijke referendumwet (29551)’ 30-09-2004, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20042005-209-221.html>.

OB, PD, Handelingen 2004-2005, Vn. 12, p. 644, 645, ‘Voortzetting van de behandeling van het voorstel van wet van de leden Dubbelboer en Duyvendak houdende het ongedaan maken van de tijdelijkheid van de Tijdelijke referendumwet (29551)’ 14-10-2004, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20042005-644-645.html>.

Reglement van Orde Tweede Kamer, Artikel 54a, 64.

RTV Noord, ‘CDA Haren wil referendum over herindeling’ (19-11-13), <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/127047/CDA-Haren-wil-referendum-over-herindeling> (geraadpleegd 12-01-19).

Wet Financiering Politieke Partijen, Artikel 7.

## Literatuur

---

Allers, M. A., en C. A. de Kam, ‘Renovatie van het huis van Thorbecke’ in: C. A. de Kam, J. H. M. Donders en A. P. Ros (red.), *Miljardendans in Den Haag* (Den Haag 2010).

Ast, M., van, en E. van der Aa, ‘Raadgeven referendum definitief afgeschaft’ (10-07-18), <https://www.ad.nl/politiek/raadgevend-referendum-definitief-afgeschaft~a143312f/> (geraadpleegd 31-03-19).

Berg, E., ‘VNG Jubileum’, *VNG Magazine*, (2012).

Berg, J., van den, ‘De spagaat van de gedecentraliseerde eenheidsstaat’, *Beleid en Maatschappij* 40:2 (2013), 205-220.

M. Boogers, 'De VNG als middenbestuur', *VNG Magazine* 5 (2012).

Bosmans, J., en A. Van Kessel, *Parlementaire geschiedenis van Nederland* (Amsterdam 2011).

Dool, P., van den, 'Tweede Kamer stemt in met afschaffen referendum' (22-02-18), <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/02/22/tweede-kamer-stemt-in-met-afschaffen-referendum-a1593262> (geraadpleegd 31-03-19).

Gilsing, R., 'De beleidstheorie van decentralisatie en het belang van democratische zelfsturing' in: S. Keuzenkamp (red.), *Decentralisatie en de bestuurskracht van de gemeente* (Den Haag 2009), 37-49.

Historiek, 'De Vereniging van Nederlandse Gemeenten bestaat 100 jaar' (25-02-12), <https://historiek.net/de-vereniging-van-nederlandse-gemeenten-bestaat-100-jaar/14938/> (geraadpleegd 10-04-19).

Krieken, K., van der, 'Dichotoom in dialoog. Lokale referenda in Nederland', *Bestuurswetenschappen* 69:2 (2015), 46-70.

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

Meijer, R., 'Bindend referendum verder weg dan ooit: zelfs initiatiefnemers trekken handen ervan af' (27-09-17), <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/bindend-referendum-verder-weg-dan-ooit-zelfs-initiatiefnemers-trekken-handen-ervan-af~b681e191/> (geraadpleegd 28-03-19).

Pollitt, C., en G. Bouckaert, *Public management reform. A comparative analysis* (Oxford 2000).

Rosema, M., e.a., 'De stemming in Leeuwarden', *Stad en Bestuur* 5 (Enschede 2006).

Rosema, M., L. van Grootel, en H. van der Kolk, 'De stemming in Zwolle', *Stad en Bestuur* 4 (Enschede 2005).

Rosema, M., en T. Kock, 'De stemming in Duiven: Evaluatie van het referendum op 23 april 2008 over het project Vitaal Centrum Duiven' *Stad en Bestuur* 6 (Enschede 2009).

Steen, M., van der, en M. van Twist, *Tussen traditie en moderniteit. 100 jaar lokaal bestuur in beeld* (Den Haag 2012), 184-222.

Studiegroep Openbaar Bestuur, *Openbaar bestuur in historisch perspectief* (Den Haag 2015).

Steur, B. F., *De keuze om te kiezen. Referenda in Nederland* ('s-Gravenhage 2005).

Tops, P. e.a., *Het burgemeestersreferendum in Vlaardingen. Terugblik op een democratische primeur* (Vlaardingen 2002).

VNG, 'Governancestructuur' (2017), <https://vng.nl/governancestructuur> (geraadpleegd 10-04-19).

Westerweel, J., en F. J. H. Van Tienen, 'Het gemeentelijke referendum in de praktijk.

Spanningen van directe democratie in een representatief stelsel' *TvCR* (juli 2017), 188-209.

## Bijlage

### Overzicht referendumvormen

<b>Definitie</b>	<b>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.</b>	
<b>Onderscheid</b>	<b>Vormen referendum</b>	
Is een bestuursorgaan verplicht de referendumuitspraak te volgen?	Bindend referendum → verplichting	Niet-bindend referendum → geen verplichting
Wie neemt het initiatief tot een referendum?	Raadgevend referendum → burgers	Raadplegend referendum → het bestuursorgaan
Wanneer in de besluitvorming vindt het referendum plaats?	Correctief referendum → Na een besluit van het bestuursorgaan	Niet-correctief referendum → Voor het besluit van het bestuursorgaan