

**EEN RECHTSVERGELIJKEND ONDERZOEK NAAR  
DE LOKALE VOLKSRAADPLEGING IN BELGIË EN  
HET LOKALE REFERENDUM IN NEDERLAND**

Aantal woorden: 51.065

Angelo Goethals

Studentennummer: 01407927

Promotor: Prof. Dr. Ludo Veny

Commissaris: Drs. Brecht Warnez

Masterproef voorgelegd voor het behalen van de graad Master of Laws in de Rechten

Academiejaar 2017-2018





## Voorwoord

*“I believe in the initiative and referendum, which should be used not to destroy representative government, but to correct it whenever it becomes misrepresentative.”*

Theodore Roosevelt, 26<sup>e</sup> President van de Verenigde Staten (1901–1909)

De rechtenopleiding kan worden vergeleken met een hindernissenparcours en de masterproef is daarvan het einddoel. Ik beschouw het schrijven van een masterproef als een buitengewoon leerrijke ervaring, want het liet me toe om op wetenschappelijk vlak kritisch te reflecteren over een welomschreven thema. Tijdens mijn studies stond ik er niet alleen voor en kreeg ik de hulp van verschillende personen.

In de eerste plaats wil ik mijn promotor prof. dr. Ludo Veny bedanken om mij dit thema toe te kennen. Bovendien prijs ik hem voor zijn deskundige inbreng, voor het meermaals nalezen van mijn masterproef en voor de waardevolle feedback.

Vervolgens wil ik mijn ouders bedanken die me de mogelijkheid gaven om te studeren. Ik bewonder bovendien hun inlevingsvermogen door mij in de examenperiodes te blijven steunen, ook al was mijn gemoedsgesteldheid tijdens die perioden bijzonder onaangenaam. Hun mentale coaching zal mij altijd bijblijven.

Ten slotte verdienen mijn grootouders ook lofspraak voor het onvoorwaardelijke vertrouwen en de steun die ik van hen kreeg tijdens de opleiding.

Angelo Goethals  
Gent, 15 mei 2018



# Inhoudsopgave

Voorwoord	
Inhoudsopgave	I
Inleiding	1
1 Gebruikte afkortingen	3
2 Terminologisch onderscheid en juridische implicaties	6
3 Evolutie in de wetgeving	8
3.1 België	8
3.1.1 Wet tot aanvulling van de Nieuwe Gemeentewet met bepalingen betreffende de gemeentelijke volksraadpleging van 10 april 1995	8
3.1.2 Wijzigingen Nieuwe Gemeentewet	10
3.1.3 Wijziging Grondwet	11
3.1.4 Gemeentedecreet en de CDLD	12
3.1.5 Decreet over het lokaal bestuur (vanaf 1 januari 2019)	15
3.2 Nederland	16
3.2.1 Algemeen	16
3.2.2 Tijdelijke referendumwet	17
3.2.3 Burgemeestersreferenda	19
3.2.4 Wet raadgevend referendum	21
3.2.5 Recente ontwikkelingen	22
3.3 Tussenconclusie	23
4 Commissies	24
4.1 De Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen	24
4.2 Referendumcommissies	26
4.3 Tussenconclusie	27
5 Het voorwerp van de volksraadpleging en van het referendum	29
5.1 België	29
5.1.1 Algemeen	29
5.1.2 Financiële aangelegenheden?	30
5.1.3 Oosterweel vs. het gemeentelijk belang?	33
5.1.4 Integratie openbare centra voor maatschappelijk welzijn	35
5.2 Nederland	36
5.2.1 Algemeen	36

5.2.2	De Tijdelijke referendumwet .....	37
5.2.3	VNG Referendumverordening.....	39
5.2.4	Referendumverordeningen in de praktijk .....	40
5.3	Tussenconclusie .....	46
6	De vraagstelling .....	48
6.1	België .....	48
6.1.1	Algemeen .....	48
6.1.2	In de praktijk .....	49
6.1.3	Theoretische verruiming .....	52
6.2	Nederland .....	57
6.2.1	Algemeen .....	57
6.2.2	De Tijdelijke referendumwet .....	57
6.2.3	VNG Referendumverordening.....	58
6.2.4	Vraagstellingen in de praktijk.....	59
6.3	Tussenconclusie .....	66
7	Opkomst.....	67
7.1	België .....	67
7.1.1	Algemeen .....	67
7.1.2	De praktijk .....	70
7.1.3	Wachten op misschien?.....	70
7.2	Nederland.....	71
7.2.1	Algemeen .....	71
7.2.2	De praktijk .....	72
7.2.3	Alternatieven voor een opkomstdrempel .....	75
7.2.4	Het moment van het referendum.....	77
7.3	Tussenconclusie .....	78
8	Het “niet-bindende” karakter van de uitslag.....	79
8.1	België .....	79
8.1.1	Algemeen .....	79
8.1.2	Wel volksraadplegingen mogelijk .....	81
8.1.3	Dan toch referenda mogelijk?.....	86
8.2	Nederland.....	88
8.2.1	Algemeen .....	88
8.2.2	Niet-bindende referenda en de Grondwet.....	88

8.2.3	Dan toch bindende referenda mogelijk? .....	91
8.3	Tussenconclusie .....	93
9	Binnengemeentelijke volksraadplegingen of referenda .....	94
9.1	België .....	94
9.2	Nederland .....	95
9.3	Tussenconclusie .....	97
10	De waardering van de volksraadpleging en het referendum .....	98
10.1	België .....	98
10.1.1	Vaststellingen .....	98
10.1.2	Steun .....	101
10.1.2.1	Algemeen .....	101
10.1.2.2	Opleidingsniveau .....	102
10.1.2.3	Politieke voorkeur .....	103
10.2	Nederland .....	105
10.2.1	Vaststellingen .....	105
10.2.2	Steun .....	106
10.2.2.1	Algemeen .....	106
10.2.2.2	Van cognitive mobilization naar political disaffection .....	107
10.2.2.3	Invoeren rechtstreekse verkiezing burgemeester en afschaffen Wet raadgevend referendum .....	110
10.3	Tussenconclusie .....	111
	Eindconclusie .....	113
	Bibliografie .....	117
	Internationaal .....	117
	Internationaalrechtelijke norm .....	117
	Internationale rechtspraak .....	117
	België .....	117
	Wetgeving .....	117
	Interne wetgeving .....	117
	Parlementaire documenten .....	118
	Adviezen Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen .....	121
	Rechtspraak .....	121
	Rechtsleer .....	122
	Andere wetenschappelijke bronnen ter ondersteuning van de Belgische onderdelen ...	126

Niet-wetenschappelijke bronnen ter ondersteuning van de Belgische onderdelen.....	128
Nederland.....	131
Wetgeving.....	131
Interne wetgeving.....	131
Pseudowetgeving .....	132
Parlementaire documenten.....	132
Rechtspraak.....	135
Rechtsleer.....	135
Andere wetenschappelijke bronnen ter ondersteuning van de Nederlandse onderdelen	139
Niet-wetenschappelijke bronnen ter ondersteuning van de Nederlandse onderdelen ...	143
Lijst van tabellen.....	146
Lijst van afbeeldingen.....	146
Bijlagen.....	147
Bijlage 1: Opleidingsniveau en referendum (NL) .....	147
Bijlage 2: Opvattingen over lokale participatie en democratie (NL).....	148
Bijlage 3: Participatiewensen en indicatoren van lokale betrokkenheid (NL) .....	149
Bijlage 4: Scenario's lokaal referendum (NL).....	150
Bijlage 5: Georganiseerde volksraadplegingen (BE).....	151
Bijlage 6: Brief VNG 05/08/2004 (NL).....	154
Bijlage 7: Participatieladder AMSTEIN.....	156
Bijlage 8: Opleidingsniveau en referendum (BE).....	157
Bijlage 9: ISSP – Partijvoorkeur (Vlaanderen) vs. steun referenda.....	158
Bijlage 10: Partijvoorkeur (Nederland) vs. steun referenda .....	159



## **Inleiding**

Dit onderzoek is toegespitst op de lokale volksraadpleging in België en het lokale raadplegend/raadgevend referendum in Nederland.

De volgende vragen spelen een centrale rol in dit werkstuk:

- Waarom wordt zo weinig gebruik gemaakt van volksraadplegingen en referenda?
- Waarom is de opkomst bij volksraadplegingen en referenda zo beperkt?

Daarnaast bevat deze masterproef suggesties om de regeling in verband met de volksraadpleging te verbeteren op basis van de ervaring in Nederland, waarbij rechtsvergelijking en empirische gegevens worden aangewend. Om meer duidelijkheid te scheppen over de betrokken vaststellingen komen eveneens sociologische, politicologische en economische concepten aan bod in deze masterproef.

In het eerste hoofdstuk ligt de focus op het terminologisch purisme dat gepaard gaat met de volksraadpleging en het referendum. Het tweede hoofdstuk betreft een korte schets van de evolutie in de wetgeving, zowel in België als in Nederland.

Het rechtsvergelijkende luik vertrekt vanuit een faseplan dat sterk aanleunt bij het faseplan van GORGLÉ (en eigenlijk een uitvloeisel is van het faseplan van CONSTANTINESCO).

Dit faseplan bestaat uit vier stappen, met name:

1. kennen;
2. vergelijken;
3. verklaren;
4. waarderen.

De vergelijkingen en de verklaringen komen aan bod in de tussenconclusies. De betrokken commissies, het mogelijke voorwerp, de vraagstelling, de opkomst, het adviserende karakter en binnengemeentelijke volksraadplegingen of referenda maken in deze masterproef het voorwerp uit van een rechtsvergelijkende analyse.

Ten slotte handelt het laatste hoofdstuk over de volksraadpleging en het referendum vanuit een ontwikkelingsgericht perspectief. Het bestaan van de concepten wordt in dit hoofdstuk gewaardeerd. Hierbij wordt een koppeling gemaakt naar empirische onderzoeken en interviews.

De Masterproef is geactualiseerd tot 10 mei 2018.

# 1 Gebruikte afkortingen

ABRvS	Afdeling bestuursrechtsspraak Raad van State (NL)
AD	Algemeen dagblad
Adv.	Advies
Al.	Alinea
APT	Administration publique (Trimestriel): revue du droit public et des sciences administratives
Art.	Artikel
AV	Algemene vergadering
B.Vl.Reg.	Besluit van de Vlaamse Regering
Bb&b	Burger, bestuur en beleid
BN De Stem	Brabants Nieuwsblad De Stem
Bv.	Bijvoorbeeld
BWHI	Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, <i>BS</i> 15 augustus 1980.
CBS	College van Burgemeester en Schepenen
CD&V	Christen-Democratisch en Vlaams
CDA	Christen-Democratisch Appèl
CDH	Centre démocratie humaniste
CDLD	Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation
CPAS	Centre Publique d'Action Sociale
CRISP	Centre de recherche et d'information socio-politiques
CU	ChristenUnie
D66	Democraten 66
DLB	Decreet over het Lokaal Bestuur
E.a.	En andere(n)
E.v.	En volgende
Ed(s).	Editor(s)
EHLA	Europees Handvest inzake lokale autonomie
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens de Fundamentele vrijheden

FOD	Federale overheidsdienst
Gec.	Gecoördineerd
Gem.	Gemeenschap(s) / gemeenschappelijk
Gemeent.	Gemeentelijk
Gepubl.	Gepubliceerd
GL	GroenLinks
HP/DeTijd	Haagse Post / De Tijd
I.c.	In casu
I.e.	Id est
I.f.	In fine
I.v.m.	In verband met
ISSP	International Social Survey Programme
J°	Juncto
JB	Juristenblad
Journ.Proc.	Journal des procès
JT	Journal des tribunaux
K.	Kamer
Lokaal	Lokaal: VVSG-magazine voor gemeente en OCMW
M.b.t.	Met betrekking tot
Mouv.comm.	Mouvement communal
MR	Mouvement Réformateur
MvT	Memorie van toelichting
N-VA	Nieuwe Vlaamse Alliantie
NJB	Nederlands Juristenblad
NOS	Nederlandse Omroep Stichting
Nr.	Nummer
NRC	Nieuwe Rotterdamse Courant
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
Open VLD	Open Vlaamse Liberalen en Democraten
Opm.	Opmerking
Overw.	Overweging
P.	Pagina
PS	Parti Socialiste

PvdA	Partij van de Arbeid
PVDA-PTB	Partij van de Arbeid – Parti du Travail de Belgique
PVV	Partij voor de Vrijheid
Rev.dr.commun.	Revue de Droit Communal
RMThemis	Rechtsgeleerd Magazijn Themis
RvS	Raad van State
SP	Socialistische Partij
Sp.a	Socialistische Partij Anders
T.g.v.	Ten gevolge van
T.Gem.	Tijdschrift voor gemeenterecht
TBP	Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht
TOO	Tijdschrift voor omgevingsrecht en onderwijsbeleid
TvCR	Tijdschrift voor Constitutioneel Recht
TVW	Tijdschrift voor wetgeving
V.	Versus
VAV	Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen
Vb.	Voorbeeld
Vgl.	Vergelijk
Vl.Parl.	Vlaams Parlement
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Vol.	Volume
VRIND	Vlaamse Regionale Indicatoren
VTOM	Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten
W.Parl.	Waals Gewestparlement

## 2 Terminologisch onderscheid en juridische implicaties

1. Het onderscheid tussen een volksraadpleging en een referendum wordt in media en in het dagelijkse taalgebruik soms met de voeten getreden. Een referendum in de ruime betekenis wordt vaak gedefinieerd als volgt: *“beslissingsvorm waarbij de bevolking, zich al dan niet bindend, over een bepaalde aangelegenheid uitspreekt”*.<sup>1</sup> Ook Van Dale hanteert een ruime definitie voor het begrip ‘referendum’: *“stemming, rechtstreeks door het volk en dus niet via gekozen volksvertegenwoordigers, over een bepaalde politieke kwestie”*.<sup>2</sup>

2. In de Belgische opvatting wordt er een onderscheid gemaakt tussen een referendum (in de enge betekenis) en een volksraadpleging, hoewel het beide een vorm directe democratie betreft; het determinerende onderscheid is te vinden in de al dan niet bindende aard van de uitslag van de stemming.<sup>3</sup> Een referendum in de enge zin is *“een procedé inzake rechtstreekse democratie met een duidelijk bindend karakter. Het bestaat erin dat de bevolking wordt uitgenodigd haar wil te kennen te geven omtrent een beslissing die een overheidsinstantie of een deel van de bevolking haar voorlegt.”*<sup>4</sup> De volksraadpleging wordt vaak gedefinieerd als *“een – als niet-bindend bedoeld – procedé inzake rechtstreekse democratie. Het bestaat erin de bevolking ertoe uit te nodigen haar mening te kennen te geven omtrent een aangelegenheid die een overheidsinstantie haar voorlegt.”*<sup>5</sup>

Uit die laatste definitie kan verkeerd worden afgeleid dat het initiatief niet kan uitgaan van het volk zelf. Het volk kan wel degelijk het initiatief nemen om een volksraadpleging te organiseren, maar het is de overheid die het volk nog altijd raadpleegt. Het initiatief en de effectieve organisatie van de volksraadpleging zijn twee te onderscheiden fasen in de

---

<sup>1</sup> E. DIRIX, B. TILLEMEN en P. VAN ORSHOVEN, *De Valks Juridisch Woordenboek*, Mortsel, Intersentia, 2010, 621 p.

<sup>2</sup> Te raadplegen via: <http://vandale.be/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/referendum#.Wo78ICNx-i4>

<sup>3</sup> H. BROUCKAERT, “[Taal en wetgeving] Het referendum, de volksraadpleging en het burgerinitiatief”, *TWW* 2011, afl. 2, 157.

<sup>4</sup> Advies uitgebracht door het Wetenschappelijk Comité van de Commissies voor de Politieke Vernieuwing, De politieke vernieuwing directe democratie (Referendum, Volksraadpleging, Volksinitiatief en Petitiericht), *Parl.St. Kamer* 2000-01, nr. 0797/002, 5; *Parl. St. Senaat* 2001-01, nr. 2-416/2, 5.

<sup>5</sup> Advies uitgebracht door het Wetenschappelijk Comité van de Commissies voor de Politieke Vernieuwing, De politieke vernieuwing directe democratie (Referendum, Volksraadpleging, Volksinitiatief en Petitiericht), *Parl.St. Kamer* 2000-01, nr. 0797/002, 5; *Parl. St. Senaat* 2001-01, nr. 2-416/2, 7-8.

procedure van de volksraadpleging.<sup>6</sup> Het initiatief kan derhalve zowel uitgaan van het volk als van de overheid.<sup>7</sup>

3. De Nederlandse rechtsleer houdt er een andere visie op na. Zij beschouwt zowel een bindende als een niet-bindende volksstemming als een referendum.<sup>8</sup> In Nederland gaat de definitie van referendum in de ruime zin zodoende wel op.<sup>9</sup> Terwijl er in België een onderscheid wordt gemaakt naargelang van het al dan niet bindende karakter van de volksstemming, wordt er in Nederland een onderscheid gemaakt naargelang van de initiatiefnemende instantie.<sup>10</sup> Gaat het initiatief uit van het volk zelf dan is er sprake van een raadgevend referendum.<sup>11</sup> Gaat daarentegen het initiatief uit van de overheid, dan wordt er gesproken van een raadplegend referendum. Eenmaal een referendum bindend is in Nederland, wordt er geen onderscheid meer gemaakt naargelang raadgevend of raadplegend.<sup>12</sup>

Tevens kent Nederland het correctief referendum. Een correctief referendum houdt in dat een besluit wordt voorgelegd aan de kiesgerechtigden (al dan niet op initiatief van het volk) nadat het besluit is gestemd, doch vóór de inwerkingtreding ervan.<sup>13 14</sup>

---

<sup>6</sup> G. GEUDENS, “Het gemeentelijk referendum en volksinitiatief in België en Nederland. Een rechtsvergelijkende benadering.”, *TBP*. 2000, afl.8, 619-631.

<sup>7</sup> P. POPELIER, “Hoe democratisch zijn het referendum en de volksraadpleging?”, *TVW* 2001, afl. 8, 343-355.

<sup>8</sup> H. BROUCKAERT, “[Taal en wetgeving] Het referendum, de volksraadpleging en het burgerinitiatief”, *TVW* 2011, afl. 2, 157.

<sup>9</sup> G. GEUDENS, “Het gemeentelijk referendum en volksinitiatief in België en Nederland. Een rechtsvergelijkende benadering.”, *TBP*. 2000, afl.8, 619-631.

<sup>10</sup> J.L.W. BROEKSTEEG en K.H.J. VAN DER KRIEKEN, “Lokale referenda in Nederland: gemeenten als leerschool voor staatkundige vernieuwing”, *RMThemis* 2017, afl.4, 162-172.

<sup>11</sup> R.J.B. SCHUTGENS, “Referenda”, *RMThemis* 2014, afl.4., 141.

<sup>12</sup> Ter illustratie: Voorstel van wet van de leden Duyvendak en Dubbelboer houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemings van bepalingen inzake het correctief referendum, *Parl.St.* Tweede Kamer 2004-05, nr. 30174/2.

<sup>13</sup> X, “Het correctief referendum op de knieën gebracht door ‘demofobie’”, *HP/DeTijd* 27 september 2017. Te raadplegen via: <http://www.hpdetijd.nl/2017-09-27/referendum-knieen-demofobie/>

<sup>14</sup> C. KEUCHENIUS en B. VAN DER LELIJ, *Publieksmonitor BZK, 2-meting*, Amsterdam, Motivacion International B.V., 2015, 70.

## 3 Evolutie in de wetgeving

### 3.1 België

#### 3.1.1 *Wet tot aanvulling van de Nieuwe Gemeentewet met bepalingen betreffende de gemeentelijke volksraadpleging van 10 april 1995.*

4. Vóór 1995 bestond er in België geen uniforme juridische regeling om over te gaan tot het organiseren van een referendum of een volksraadpleging.<sup>15</sup> Voordien werden nochtans referenda of volksraadplegingen georganiseerd.<sup>16</sup> <sup>17</sup> Het onderscheid tussen volksraadplegingen en referenda (*supra*) kwam er pas na de inwerkingtreding van de federale ‘wet tot aanvulling van de Nieuwe Gemeentewet met bepalingen betreffende de gemeentelijke volksraadpleging van 10 april 1995’.<sup>18</sup> De hoofddoelstelling van het wetsontwerp was de gemeentelijke volksraadpleging een wettelijk kader te geven. De wetgever ontkende niet dat de volksraadpleging ook voordien bestond, niettemin ging de volksraadpleging in de toekomst op een meer georganiseerde manier gebeuren.<sup>19</sup> De krachtlijnen van het wetsontwerp waren de volgende:

- de gemeentelijke volksraadpleging is niet bindend, enkel raadgevend;
- de raadpleging moet zaken van gemeentelijk belang – zoals omschreven in de wet – betreffen, met uitsluiting van een aantal aangelegenheden (gemeentebelastingen, persoonlijke aangelegenheden, toepassing van de vreemdelingenwetgeving,...);
- de bevolking kan zelf een initiatief nemen, op voorwaarde dat dit wordt gesteund door ten minste 10 % van de gemeenteraadskiezers;
- de gemeenteraad beslist in laatste instantie over de organisatie van de volksraadpleging en over de vraagstelling;
- de deelname is niet verplicht;

---

<sup>15</sup> L. VENY, “Geachte burger, uw mening graag. Omtrent de invoering van het gemeentelijk referendum”, *T.Gem.* 1995, 189-255.

<sup>16</sup> Verslag namens de Commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt (uitgebracht door de heer Schellens), Wetsontwerp tot aanvulling van de Nieuwe Gemeentewet met bepalingen betreffende de gemeentelijke volksraadpleging, *Parl.St.* Kamer 1994-95, nr. 1784/3, 2.

<sup>17</sup> G. GENERET, “La consultation populaire communale”, *Courrier hebdomadaire du CRISP* 1997, afl. 31, 5-7.

<sup>18</sup> D. HALJAN, “Het representatieve stelsel, de rechtstreekse democratie en de grondwet”, in W. PAS, P. PEETERS, W. VERRIJDT (eds.), *Liber discipulorum André Alen*, Brugge, die Keure, 2015, 177-201.

<sup>19</sup> Memorie van toelichting, Ontwerp van wet tot aanvulling van de Nieuwe Gemeentewet met bepalingen betreffende de gemeentelijke volksraadpleging, *Parl.St.* Senaat 1994-95, nr. 1338/1, 1-2.



- tot het opnemen van de stemmen wordt slechts overgegaan indien ten minste 40 % van de gemeenteraadskiezers aan de raadpleging heeft deelgenomen;
- het aantal volksraadplegingen per zittingsperiode is beperkt;
- er kan geen volksraadpleging worden georganiseerd in een periode van 16 maanden vóór de gemeenteraadsverkiezingen.<sup>20</sup>

De krachtlijnen beoogden een ‘inflatie’ van volksraadplegingen te vermijden.<sup>21</sup>

5. De afdeling wetgeving van de Raad van State gaf het advies om rekening te houden met het advies van 15 mei 1985 van de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State.<sup>22</sup> De algemene vergadering stelde drie voorwaarden voorop, waaraan een regeling tot organiseren van een gemeentelijke volksraadpleging diende te voldoen om overeen te stemmen met de Grondwet:

- *“de vragen mochten enkel betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor de gemeenteraad bevoegd was;*
- *het antwoord van de inwoners mocht het gemeentebestuur niet binden;*
- *de raadpleging van de inwoners mocht er niet toe strekken dat ze een kwestie beslechtten die behoorde tot het gemeentelijk beleid, namelijk tot de beoordeling van hetgeen opportuun was uit het oogpunt van het gemeentelijk belang.”*<sup>23</sup>

Het advies van 24 februari 1995 verankerde de visie van de Raad van State van 15 mei 1985 en kwam in latere adviezen nog meermaals aan bod (*infra*). In het advies gaf de afdeling wetgeving van de Raad van State te kennen dat met de interpretatie van de laatste voorwaarde zorgvuldig moest worden omgesprongen. De Raad van State stelde voor om in de memorie van toelichting te vermelden dat eveneens gedeconcentreerde aangelegenheden het voorwerp van een volksraadpleging konden uitmaken.<sup>24 25</sup> Aanvankelijk stond in het wetsontwerp dat

<sup>20</sup> Verslag namens de Commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt (uitgebracht door de heer Schellens), Wetsontwerp tot aanvulling van de Nieuwe Gemeentewet met bepalingen betreffende de gemeentelijke volksraadpleging, *Parl.St.* Kamer 1994-95, nr. 1784/3, 2.

<sup>21</sup> Memorie van toelichting, Ontwerp van wet tot aanvulling van de Nieuwe Gemeentewet met bepalingen betreffende de gemeentelijke volksraadpleging, *Parl.St.* Senaat 1994-95, nr. 1338/1, 2-3.

<sup>22</sup> Adv. RvS. nr. 24.156/2, bij het ontwerp van wet “houdende instelling van de gemeentelijke volksraadpleging”, 20-21.

<sup>23</sup> Adv. RvS. nr. L.15.853/A.V., bij voorstel van wet tot instelling van een volksraadpleging over de kruisraketten; Adv.RvS. nr. L.15.854/A.V., bij voorstel van wet tot instelling van het referendum op initiatief van het volk; Adv.RvS, nr. L.15.969/A.V., bij voorstel van wet waarbij de volksraadpleging tot instelling wordt verheven; Adv.RvS, nr. L. 15.970/A.V., bij voorstel van wet tot organisatie van volksraadplegingen en referendums; Adv.RvS, nr. L. 15.971/A.V., bij voorstel van wet tot instelling van het referendum.

<sup>24</sup> Adv. RvS. nr. 24156/2, bij het ontwerp van wet “houdende instelling van de gemeentelijke volksraadpleging”, 21-22.

eveneens het college van burgemeester en schepenen kon overgaan tot het houden van een gemeentelijke volksraadpleging.<sup>26</sup> De Raad van State merkte op dat dit om twee redenen een lacune was. De eerste reden viel toe te schrijven aan het feit dat de volksraadpleging onvermijdelijk een weerslag zou hebben op de werking van de gemeenteraad in relatie tot het college van burgemeester en schepenen en tot de bevolking. De tweede reden lag vervat in de logica van het college, wat dezelfde logica was van de volksraadpleging, namelijk die van de meerderheid. *A fortiori* betreurde de afdeling wetgeving dat het ontwerp niet voorschreef dat advies van de gemeenteraad vereist was voordat het college kon overgaan tot organisatie van de volksraadpleging.<sup>27</sup> Na de stemming in de Senaat werd deze bepaling geschrapt en konden alleen de gemeenteraden en de gemeenteraadskiezers het initiatief nemen om een volksraadpleging te houden.<sup>28</sup> Het wetsontwerp schreef aanvankelijk een opkomstdrempel van 50 % voor, doch werd na de besprekingen in de Senaat deze drempel verlaagd naar 40 %.<sup>29 30</sup> Op 10 april 1995 werd de aanvulling van de Nieuwe Gemeentewet bekrachtigd en afgekondigd en bestond er bijgevolg een uniforme regeling m.b.t. het organiseren van een volksraadpleging in de Belgische steden en gemeenten.<sup>31</sup>

### 3.1.2 *Wijzigingen Nieuwe Gemeentewet*

6. Het verzoek tot het houden van een volksraadpleging op initiatief van de gemeenteraadskiezers diende gesteund te zijn door minstens 10 % van de gemeenteraadskiezers.<sup>32</sup> Het duurde niet lang of de wetgever voerde al een wijziging door aan de wetgeving met betrekking tot het steunpercentage om een volksraadpleging te organiseren.<sup>33</sup> De gewijzigde regeling voorzag in een gedifferentieerde handtekeningenvereiste. Dit impliceerde dat in de plaats van een steunpercentage van 10 % te

---

<sup>25</sup> Art. 117, eerste lid, *if.* Nieuwe Gemeentewet.

<sup>26</sup> Memorie van toelichting, Ontwerp van wet tot aanvulling van de Nieuwe Gemeentewet met bepalingen betreffende de gemeentelijke volksraadpleging, *Parl.St.* Senaat 1994-95, nr. 1338/1, 2-3.

<sup>27</sup> Adv. RvS. nr. 24.156/2, bij het ontwerp van wet "houdende instelling van de gemeentelijke volksraadpleging", 25.

<sup>28</sup> Wetsontwerp tot aanvulling van de Nieuwe Gemeentewet met bepalingen betreffende de gemeentelijke volksraadpleging, Ontwerp overgezonden door de Senaat, *Parl.St.* Kamer 1994-95, nr.1784/1, 1-2.

<sup>29</sup> Memorie van toelichting, Ontwerp van wet tot aanvulling van de Nieuwe Gemeentewet met bepalingen betreffende de gemeentelijke volksraadpleging, *Parl.St.* Senaat 1994-95, nr. 1338/1, 4-5.

<sup>30</sup> Verslag namens de commissie voor de Binnenlandse Aangelegenheden uitgebracht door de heer Scharff, Ontwerp van wet tot aanvulling van de Nieuwe Gemeentewet met bepalingen betreffende de gemeentelijke volksraadpleging, *Parl.St.* Senaat 1994-95, nr. 1338/2, 31.

<sup>31</sup> Wet van 10 april 1995 tot aanvulling van de Nieuwe Gemeentewet met bepalingen betreffende de gemeentelijke volksraadpleging, *BS* 21 april 1995.

<sup>32</sup> Art. 1 Wet van 10 april 1995 tot aanvulling van de Nieuwe Gemeentewet met bepalingen betreffende de gemeentelijke volksraadpleging, *BS* 21 april 1995.

<sup>33</sup> G. GEUDENS, "Het gemeentelijk referendum en volksinitiatief in België en Nederland. Een rechtsvergelijkende benadering.", *TBP* 2000, afl. 8, 619-631.

hanteren, er een drieledige classificatie van steunpercentages gehanteerd werd op basis van het inwonersaantal van de betrokken gemeente:

- in een gemeente met minder dan 15 000 inwoners moest 20 % van de handtekeningen zijn ingezameld ten opzichte van het inwonersaantal;
- in een gemeente met meer dan 15 000 inwoners en minder dan 30 000 inwoners moesten er 3000 handtekeningen zijn ingezameld;
- in een gemeente met minstens 30 000 inwoners moest ten minste 10 % van de inwoners het formulier hebben ondertekend.<sup>34</sup>

De wetgever voerde dezelfde gediversifieerde classificatie in voor de opkomstdrempel. In de plaats van een opkomstdrempel van 40 % van de gemeenteraadskiezers diende vanaf 1999 de bovenstaande classificatie te worden gehanteerd.<sup>35</sup> De vervanging van het begrip ‘gemeenteraadskiezers’ door het begrip ‘inwoners’ zorgde immers voor een verzwaring van de drempels.<sup>36</sup> Vanaf toen gold een leeftijdsgrens van 16 jaar om te kunnen deelnemen aan de volksraadpleging, terwijl de vorige leeftijdsgrens 18 jaar bedroeg.<sup>37 38</sup>

### 3.1.3 *Wijziging Grondwet*

7. De bovenstaande wijzigingen kaderden in de geplande herziening van de grondwet. Die voorgenomen herziening voorzag in een aanvulling van art. 41 van de Grondwet met het volgende lid: “*Over de aangelegenheden van gemeentelijk en provinciaal belang kan in de betrokken gemeente of provincie een volksraadpleging worden gehouden. De wet regelt de nadere uitwerking en de organisatie van de volksraadpleging.*”<sup>39</sup> De toelichting liet uitschijnen dat de grondwetwijziging noodzakelijk was om een volksraadpleging te

---

<sup>34</sup> Tekst aangenomen door de Commissie voor de Binnenlandse en de Administratieve Aangelegenheden, Wetsontwerp tot wijziging van de artikelen 318 tot 323 van de Nieuwe Gemeentewet betreffende de gemeentelijke volksraadpleging, *Parl.St.* Senaat 1998-99, nr. 1-1133/6, 2.

<sup>35</sup> Verslag namens de Commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt uitgebracht door de heer Daniël VANPOUCKE, Wetsontwerp tot wijziging van de artikelen 318 tot 323 van de Nieuwe Gemeentewet betreffende de gemeentelijke volksraadpleging, *Parl.St.* Kamer 1998-99, nr. 1174/18, 4.

<sup>36</sup> Verslag namens de Commissie voor de Binnenlandse en de Administratieve Aangelegenheden uitgebracht door de heer Caluwé, Wetsontwerp tot wijziging van de artikelen 318 tot 323 van de nieuwe gemeentewet betreffende de gemeentelijke volksraadpleging, *Parl.St.* Senaat 1998-99, nr. 1-1133/5, 2.

<sup>37</sup> Verslag namens de Commissie voor de Binnenlandse en de Administratieve Aangelegenheden uitgebracht door de heer Caluwé, Wetsontwerp tot wijziging van de artikelen 318 tot 323 van de nieuwe gemeentewet betreffende de gemeentelijke volksraadpleging, *Parl.St.* Senaat 1998-99, nr. 1-1133/5, 3.

<sup>38</sup> De doorgevoerde wijzigingen bleven doorheen de jaren bestaan en kwamen grotendeels terecht in het Gemeentedecreet (later ook het Decreet over het lokaal bestuur) en de CDLD.

<sup>39</sup> Herziening van artikel 41 van de Grondwet, Herziening van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 1177/1, 2.

implementeren in de Belgische rechtsorde.<sup>40</sup> Het bleef evenwel stilzwijgend over de echte reden, te weten een bindend initiatiefrecht mogelijk te maken.<sup>41</sup> In een latere fase van de herzieningsprocedure werd dit uitdrukkelijk bevestigd.<sup>42</sup> De afkondiging van de grondwetsherziening vond plaats op 12 maart 1999 en de herziening trad in werking op 9 april 1999.<sup>43</sup>

### 3.1.4 Gemeentedecreet en de CDLD

8. De regionalisering van de bevoegdheden inzake de organisatie en werking van gemeenten en provincies had tot gevolg dat de organieke wetgeving in handen kwam van de gewesten.<sup>44</sup> <sup>45</sup> De gewesten kregen immers niet de bevoegdheid over de regelgeving met betrekking tot de gemeentelijke volksraadpleging.<sup>46</sup> In de memorie van toelichting bij de bijzondere wet van 13 juli 2001 stond wel dat de gemeentelijke volksraadpleging mee overging.<sup>47</sup> Art. 41, vijfde lid GW schreef voor dat de ‘wet’ de nadere uitwerking en organisatie bepaalde met betrekking tot de werking en organisatie van de gemeentelijke volksraadpleging.<sup>48</sup> Hierdoor konden de gewesten niet regelgevend optreden, want de bijzondere wet bevatte hieromtrent geen uitdrukkelijke machtiging aan de gewesten.<sup>49</sup> <sup>50</sup> De grondwetsbepaling dateerde van 12 maart 1999, dus na 1 oktober 1980, waardoor uitsluitend de federale wetgever kon optreden.<sup>51</sup> <sup>52</sup> <sup>53</sup> De grondwetgever werkte dit grondwettelijk

---

<sup>40</sup> Herziening van artikel 41 van de Grondwet, Herziening van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 1177/1, 1.

<sup>41</sup> Verslag namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de hervorming der instellingen (uitgebracht door de heer Servais VERHERSTRAETEN), Herziening van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1177/3.

<sup>42</sup> Verslag namens de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden uitgebracht door de heer Desmedt, Herziening van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 1998-99, nr. 1-1068/3, 18-19.

<sup>43</sup> Tekst aangenomen in plenaire vergadering en aan de Koning ter bekrachtiging voorgelegd, Herziening van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer 1998-99, nr. 1-1068/6.

<sup>44</sup> J. VELAERS, “De lokale besturen”, in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, die Keure, 2016, 290-292.

<sup>45</sup> Bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, *BS* 3 augustus 2001.

<sup>46</sup> Y. SACREAS, “Constitutionele en bevoegdheidsrechtelijke benadering van het Gemeentedecreet”, *T.Gem.* 2006, afl. 1, 7.

<sup>47</sup> Memorie van toelichting, Ontwerp van bijzondere wet houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, *Parl.St.* 2000-01, nr. 2-709/1, 9.

<sup>48</sup> J. VELAERS, “De lokale besturen”, in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, die Keure, 2016, 333-334.

<sup>49</sup> X, “Gewesten zijn nu ook volgens Grondwet bevoegd voor binnengemeentelijke territoriale organen en gemeentelijke of provinciale volksraadplegingen”, *Jura Nieuws* 2005.

<sup>50</sup> J. BRASSINNE DE LA BUISSIÈRE, “La régionalisation des lois communales et provinciales et de la législation connexe”, *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2002, afl. 6, 24.

<sup>51</sup> Y. SACREAS, “Constitutionele en bevoegdheidsrechtelijke benadering van het Gemeentedecreet”, *T.Gem.* 2006, afl. 1, 7.

<sup>52</sup> Art. 19, §1 BWHI.

<sup>53</sup> Y. SACREAS, “De ondergeschikte besturen: een stand van zaken”, *TBP* 2004, afl. 2, 73.

probleem weg in 2005 door de decreetgever bevoegd te maken voor de regelgeving ter zake.<sup>54</sup> De grondwetgever verving de woorden ‘de wet’ in art. 41, vijfde lid GW door de woorden ‘de in artikel 134 bedoelde regel’.<sup>55 56 57 58</sup> De herziening trad in werking op 7 april 2005.<sup>59</sup>

9. Het Vlaamse Gewest voerde in 2005 het Gemeentedecreet in, waarbij de volksraadpleging ook werd overgenomen uit de bepalingen van de Nieuwe Gemeentewet.<sup>60 61</sup> De regelgeving kent door de jaren heen een *path dependency*. Aangezien de gewesten autonoom hun regelgeving kunnen bepalen, kunnen ze ook autonoom eigen regels bepalen betreffende de gemeentelijke volksraadpleging. Ondanks dat alles integraal wordt overgenomen, kent het Gemeentedecreet een aantal belangrijke nuanceverschillen ten opzichte van de Nieuwe Gemeentewet. Een eerste verschilpunt is de sperperiode van twaalf maanden in plaats van de vroegere zestien maanden. De decreetgever verantwoordt dit door te stellen dat twaalf maanden ruim voldoende is “om te vermijden dat de gemeentelijke volksraadpleging over één specifieke vraag in het vaarwater zou komen van de beoordeling door de kiezer van het gevoerde beleid van de afgelopen zittingsperiode van de gemeenteraad.”<sup>62 63 64</sup> Een tweede verschilpunt ligt vervat in wie het primaat van de agenderingsbevoegdheid bezit, meer bepaald de bevoegdheid om het verzoek tot het houden van een volksraadpleging in te schrijven op de agenda van de eerstvolgende vergadering van de gemeenteraad. Volgens de Nieuwe Gemeentewet gebeurt de inschrijving op de agenda door het college, terwijl onder het Gemeentedecreet de voorzitter van de gemeenteraad de inschrijving op de agenda verzorgt.<sup>65 66 67</sup>

---

<sup>54</sup> Toelichting, Herziening van de Grondwet, *Parl. St.* Kamer 2003-04, nr. 0468/001, 7.

<sup>55</sup> Verslag namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming der Instellingen (uitgebracht door de heer Servais VERHERSTRAETEN), Herziening van de Grondwet, *Parl. St.* Kamer 2003-04, nr. 0468/005, 4.

<sup>56</sup> Art. 134 GW.

<sup>57</sup> De gewijzigde bepaling luidde als volgt: “Over de aangelegenheden van gemeentelijk, bovengemeentelijk of provinciaal belang kan in de betrokken gemeente, het betrokken bovengemeentelijk bestuur of de betrokken provincie een volksraadpleging worden gehouden. De in artikel 134 bedoelde regel regelt de nadere uitwerking en de organisatie van de volksraadpleging.”

<sup>58</sup> J. VELAERS, “De lokale besturen”, in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, die Keure, 2016, 333-334.

<sup>59</sup> Herziening van de Grondwet (art. 41), *BS* 7 april 2005.

<sup>60</sup> Art. 205 – 220 Gemeentedecreet.

<sup>61</sup> Memorie van toelichting, Ontwerp van Gemeentedecreet, *Parl. St.* VI.Parl. 2004-05, nr. 347/1, 35.

<sup>62</sup> Memorie van toelichting, Ontwerp van Gemeentedecreet, *Parl. St.* VI.Parl. 2004-05, nr. 347/1, 110.

<sup>63</sup> Art. 214, §2 Gemeentedecreet.

<sup>64</sup> Art. 323, derde lid Nieuwe Gemeentewet.

<sup>65</sup> Art. 215, derde lid Gemeentedecreet.

<sup>66</sup> Art. 324, derde lid Nieuwe Gemeentewet.

<sup>67</sup> Memorie van toelichting, Ontwerp van Gemeentedecreet, *Parl. St.* VI.Parl. 2004-05, nr. 347/1, 101.

Aangezien het Gemeentedecreet beperkt blijft tot het Vlaams Gewest, geldt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waals Gewest een andere regeling. Het Waals Gewest heeft daarentegen wel een eigen regeling ontwikkeld inzake de organisatie van de lokale volksraadpleging. Die zit vervat in de *Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation* (hierna: CDLD) van 22 mei 2004.<sup>68 69</sup> Titel IV ‘*Consultation populaire*’ geeft gestalte aan de lokale volksraadpleging.<sup>70</sup> In tegenstelling tot de Vlaamse regeling, houdt de Waalse decreetgever de sperperiode van zestien maanden aan.<sup>71</sup> Het primaat van de agenderingsbevoegdheid blijft evenzeer liggen bij het college van burgemeester en schepenen.<sup>72</sup> De decreetgever opteerde in 2012 om de gedifferentieerde opkomstdrempels te vervangen door een uniforme opkomstdrempel van 10 % ten opzichte van het inwonersaantal.<sup>73 74</sup> De Waalse Regering verantwoordt de uniformering door te stellen dat een verschil in behandeling tussen de gemeenten op basis van de grootte van de gemeente niet te rechtvaardigen valt.<sup>75</sup> De gedifferentieerde drempels met betrekking tot de handtekeningenvereiste bestaan echter nog steeds.<sup>76</sup> De regels inzake de organisatie van de volksraadpleging in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest liggen vervat in de Nieuwe Gemeentewet.<sup>77</sup> In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest blijft de sperperiode van zestien maanden bestaan, samen met de agenderingsbevoegdheid in hoofde van het college van burgemeester en schepenen.<sup>78 79 80</sup>

---

<sup>68</sup> A. COENEN, “Le Code Wallon de la démocratie locale et de la décentralisation. La région wallonne organise ses pouvoirs locaux”, in C. HAVARD, *Manuel Pratique de droit communal en Wallonie*, Brugge, die Keure, 2005, 257.

<sup>69</sup> X, “Wallonië heeft decreetgeving over plaatselijke besturen gecodificeerd”, *Jura Nieuws* 2004.

<sup>70</sup> Art. L1141-1 – L1141-13 CDLD.

<sup>71</sup> Art. L1141-6, eerste lid CDLD: “*Nulle consultation populaire ne peut être organisée au cours des seize mois qui précèdent la réunion ordinaire des électeurs pour le renouvellement des conseils communaux.*”

<sup>72</sup> Art. L1141-7, derde lid CDLD.

<sup>73</sup> Art. L1141-5, §6 CDLD: “*Il est procédé au dépouillement si au moins 10 % des habitants ont participé à la consultation.*”

<sup>74</sup> Zowel in het Vlaams Gewest als in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geldt nog steeds een gedifferentieerde opkomstdrempel op basis van de grootte van de gemeente. Zie: art. 205, tweede lid Gemeentedecreet; art. 318, tweede lid Nieuwe Gemeentewet.

<sup>75</sup> Exposé des motifs, Projet de Décret modifiant certaines dispositions du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation, *Parl.St. W.Parl.* 2011-12, nr. 567/1, 101.

<sup>76</sup> Art. L1141-2, §1, tweede lid CDLD.

<sup>77</sup> Art. 318-329 Nieuwe Gemeentewet.

<sup>78</sup> Art. 323 Nieuwe Gemeentewet.

<sup>79</sup> Art. 324 Nieuwe Gemeentewet.

<sup>80</sup> D. RENDERS en L. VANSNICK, “Vers un renforcement du contrôle institutionnel et de la participation citoyenne”, *Rev.dr.commun.* 2007, afl. 2, 86-96.

### 3.1.5 *Decreet over het lokaal bestuur (vanaf 1 januari 2019)*

10. Het Vlaams Parlement nam op 21 december 2017 het Decreet over het lokaal bestuur aan (hierna: DLB).<sup>81</sup> Dit decreet vervangt het Gemeentedecreet, het OCMW-decreet, het decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten en het Decreet Intergemeentelijke Samenwerking.<sup>82</sup> De bepalingen met betrekking tot de gemeentelijke volksraadplegingen bevatten een bijsturing ten opzichte van het Gemeentedecreet met als doel een logischere tekstopbouw te bekomen.<sup>83</sup> De decreetgever bevestigt in de memorie van toelichting de adviespraktijk van de VAV met betrekking tot aangelegenheden die zijn uitgesloten van een volksraadpleging, indien de vraagstelling ‘uitsluitend en rechtstreeks’ betrekking heeft op de financiën van de gemeente (*infra*).<sup>84</sup> Daarnaast krijgt de VAV een decretale verankering met een duidelijke bevestiging van haar taakomschrijving (*infra*).<sup>85</sup> De bepalingen met betrekking tot de gemeentelijke volksraadpleging treden in werking op 1 januari 2019.<sup>86</sup>

---

<sup>81</sup> Tekst aangenomen door de plenaire vergadering, Ontwerp van decreet over het lokaal bestuur, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1353/10.

<sup>82</sup> Memorie van toelichting, Ontwerp van decreet over het lokaal bestuur, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1353/1, 3.

<sup>83</sup> Memorie van toelichting, Ontwerp van decreet over het lokaal bestuur, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1353/1, 21

<sup>84</sup> Memorie van toelichting, Ontwerp van decreet over het lokaal bestuur, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1353/1, 126.

<sup>85</sup> Art. 308, eerste lid DLB.

<sup>86</sup> D. STOFFELEN, “Participatie van de burger (Deel 2, Titel 6, art. 302-325 DLB)”, in J.P. VAN SPEYBROECK en E.VERMEIREN, *Het Decreet Lokaal Bestuur – Een praktische gids*, Brugge, die Keure, 2018, 61-64.

## 3.2 Nederland

### 3.2.1 Algemeen

11. Hoewel in Nederland een uniforme regeling inzake de organisatie van referenda op het gemeentelijk niveau ontbreekt, bestaan op het gemeentelijk niveau echter wel referendumverordeningen.<sup>87 88</sup> De gemeenteraad kan zelf een referendumverordening uitvaardigen en bepaalt daarin autonoom de regels die nodig zijn om een raadgevend, dan wel raadplegend referendum te organiseren.<sup>89</sup> Het aantal gemeenten dat een referendumverordening heeft bedraagt 115 (in 2015). Dit betekent dat 29 % van de Nederlandse Gemeenten een referendumverordening heeft.<sup>90 91</sup> De regels die aan bod komen in de verschillende referendumverordeningen zijn heel divers.<sup>92</sup> In dit kader pleit ELZINGA voor een wet op het lokaal referendum.<sup>93</sup> Ondanks de ontstentenis van een uniforme wetgeving staat de teller van het aantal georganiseerde lokale referenda op 199 (in 2016).<sup>94</sup> Het eerste referendum vond plaats in de gemeente Hillegom in 1906 en betrof de organisatie van een volksfeest of een kermis.<sup>95</sup> Uiteindelijk kreeg het volksfeest de meeste stemmen, waardoor de Gemeenteraad van Hillegom besliste om zowel een volksfeest als een kermis te houden.<sup>96 97</sup>

---

<sup>87</sup> K. VAN DER KRIEKEN en L. DE GRAAF, “Dichotoom in dialoog? Lokale referenda in Nederland”, *Bestuurswetenschappen* 2015, afl. 2, 46-70.

<sup>88</sup> A. NIJEBOER, “De referendumsituatie in Nederland en België”, in *Mehr Demokratie*. Te raadplegen via: [https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2007\\_07\\_directe\\_democratie\\_nl\\_kap7.pdf](https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2007_07_directe_democratie_nl_kap7.pdf)

<sup>89</sup> J.L.W. BROEKSTEEG en K.H.J. VAN DER KRIEKEN, “Lokale referenda in Nederland: gemeenten als leerschool voor staatkundige vernieuwing”, *RMThemis* 2017, afl. 4, 162-172.

<sup>90</sup> X, *Staat van het bestuur*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2014, 149. Te raadplegen via: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/253584/staat-van-bestuur-2014.pdf>

<sup>91</sup> K. VAN DER KRIEKEN, *Het lokale referendum in Nederland. Een verkenning van de lokale referendumpraktijk in Nederland en scenario's voor de toekomst*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2015, 39-40..

<sup>92</sup> D.J. ELZINGA, H.G. HOOGERS, J. KOOPMAN en B. THOMAS, *Het lokale referendum: een handeling voor de praktijk*, Alphen aan den Rijn, Samson Tjeenk Willink, 86.

<sup>93</sup> W. JOUSTRA, “Onderzoekers pleiten voor wet op lokaal referendum ‘Gemeenten doen maar wat met referenda’”, *De Volkskrant* 25 juni 1996. Te raadplegen via: <https://www.volkskrant.nl/archief/onderzoekers-pleiten-voor-wet-op-lokaal-referendum-gemeenten-doen-maar-wat-met-referenda-a441773/>

<sup>94</sup> L. VAN LONKHUYZEN, “In Rotterdam ging het mis, maar vaak pakken lokale referenda wel goed uit”, *NRC* 1 december 2016. Te raadplegen via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/12/01/vaker-pakken-lokale-referenda-wel-goed-uit-5611870-a1534602>

<sup>95</sup> R.B. ANDEWEG en M. LEYENAAR, *Alle stemmen tellen! Een nieuw algemeen kiesrecht*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2018, 248.

<sup>96</sup> J. WESTERWEEL en F.J.H. VAN TIENEN, “Het gemeentelijk Referendum in de Praktijk”, *TvCR* 2017, afl. 188, 190.

<sup>97</sup> X, “De eerste lokale referenda: een kermis?”, *IsGeschiedenis* 30 november 2016. Te raadplegen via: <https://isgeschiedenis.nl/nieuws/de-eerste-lokale-referenda-een-kermis>



### 3.2.2 Tijdelijke referendumwet

12. Door de ‘Wet van 16 juli 2001, houdende tijdelijke regels inzake het raadgevend correctief referendum’ (hierna: Tijdelijke referendumwet) ontstond een uniforme regeling met betrekking tot het referendum in Nederland.<sup>98</sup> Deze wet regelde zowel het nationaal referendum als het gemeentelijk en provinciaal referendum.<sup>99 100 101 102</sup> De reden waarom de wet zowel gold voor het nationaal, provinciaal als het gemeentelijk niveau werd uitgelegd als volgt: “Op deze wijze kan de procedure die op deze drie niveaus en in de verschillende opeenvolgende fasen gevolgd wordt bij het referendum (inleidend verzoek, definitief verzoek, stemming) zo eenduidig, gelijkvormig en toegankelijk mogelijk zijn. Deze opzet sluit tevens aan bij het systeem van de Kieswet dat als uitgangspunt is genomen en zoveel mogelijk is gevolgd.”<sup>103</sup> De Tijdelijke referendumwet beoogde een einde te stellen aan het toen gangbare amalgaan van referendumverordeningen.<sup>104</sup> Ondanks deze doelstelling leidde het toepassingsgebied van de Tijdelijke referendumwet enkel tot het vervallen van de bestaande referendumverordening waarin correctieve raadgevende referenda geregeld stonden (*infra*).<sup>105</sup>

Een correctief referendum vond plaats nadat het vergaderende orgaan (i.e. gemeenteraad, provinciale staten, Staten-Generaal) een besluit nam. Dit betekende dat een correctief referendum altijd *ex post* plaatsvond.<sup>107</sup> De Tijdelijke referendumwet werd ingevoerd in afwachting van een grondwetswijziging om een (bindend) correctief referendum in te voeren. Dit viel alvast zo te lezen in de aanhef: “Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is in functie en perspectief van wijziging van de Grondwet tot invoering van het correctief referendum tijdelijke bepalingen vast te stellen inzake het raadgevend

---

<sup>98</sup> Wet van 16 juli 2001, houdende tijdelijke regels inzake het raadgevend correctief referendum, *Staatsblad* 4 september 2001. (Hierna: Tijdelijke referendumwet)

<sup>99</sup> H.M.B. BREUNESE, “De Tijdelijke referendumwet in de gemeentelijke praktijk”, *de Gemeentestem* 2002, afl.

2. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00A9B61B&cpid=WKNL-LTR-Nav2>

<sup>100</sup> Art. 6 Tijdelijke referendumwet.

<sup>101</sup> Art. 8, §1 Tijdelijke referendumwet.

<sup>102</sup> Art. 8, §2 Tijdelijke referendumwet.

<sup>103</sup> Memorie van toelichting, Tijdelijke referendumwet, *Parl.St.* Tweede Kamer 1999-00, nr. 27 034/3, 7.

<sup>104</sup> Memorie van toelichting, Tijdelijke referendumwet, *Parl.St.* Tweede Kamer 1999-00, nr. 27 034/3, 66-67.

<sup>105</sup> Memorie van toelichting, Tijdelijke referendumwet, *Parl.St.* Tweede Kamer 1999-00, nr. 27 034/3, 68.

<sup>106</sup> W. VAN DER WOUDE, “Anterieure referendumverordeningen en de Tijdelijke referendumwet”, *De Gemeentestem* 2001, afl. 1. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00A90816&cpid=WKNL-LTR-Nav2>

<sup>107</sup> Art. 6 – 9 Tijdelijke referendumwet.

*referendum.*”<sup>108</sup> Hierdoor diende de wet als proefversie ten opzichte van het bindend correctief referendum.<sup>109</sup>

De wet stipuleerde dat het zou vervallen op 1 januari 2005, vandaar het tijdelijke compartiment.<sup>110</sup> Het aanvankelijke voorstel tot herziening van de Grondwet met het oog op de invoering van een correctief (bindend) referendum diende als maatstaf voor de Tijdelijke referendumwet.<sup>111</sup> <sup>112</sup> In tegenstelling tot het correctief (beslissend) referendum behield de beslissingnemende instantie (i.e. gemeenteraden, provinciale staten, Staten-Generaal) onder alle omstandigheden haar bevoegdheid en, desgevallend, kon ze een gemotiveerde afwijkende beslissing nemen van het kiezersoordeel.<sup>113</sup> De Nederlandse Grondwet garandeerde dat de wetgevende organen (en *mutatis mutandis* de gemeenteraden en de provinciale staten) vrij en ongebonden bleven in hun eigen, finale besluitvorming inzake het aannemen en bekrachtigen van wetsvoorstellen.<sup>114</sup> Het raadgevend correctief referendum deed geen afbreuk aan de finale besluitvorming van het beraadslagende orgaan en was derhalve conform met de Nederlandse Grondwet. De Raad van State besliste eerder al dat een raadgevend referendum op gemeentelijk niveau overeenstemde met de Grondwet, omdat het geen bindend karakter had en doordat het de bevoegdheden van de gemeenteraad niet aantastte (*infra*).<sup>115</sup>

13. Tijdens de besprekingen in de Eerste Kamer stond het bindend initiatiefrecht ter discussie. De CDA-fractie betwiste de conformiteit van het bindend initiatiefrecht met het representatieve karakter van het Nederlandse staatsbestel.<sup>116</sup> De fractie verwees naar de Belgische regeling in verband met de gemeentelijke en provinciale volksraadpleging waarbij de grondwetswijziging van art. 41 GW wel noodzakelijk was om het bindend initiatiefrecht mogelijk te maken. Het eindoordeel om een raadgevend referendum te organiseren lag niet meer bij de gemeenteraad, maar bij de burgers zelf en dit druiste (althans volgens de CDA-fractie) in tegen het representatieve stelsel. In de memorie van antwoord stond dat de

---

<sup>108</sup> Tijdelijke referendumwet.

<sup>109</sup> Memorie van toelichting, Tijdelijke referendumwet, *Parl.St.* Tweede Kamer 1999-00, nr. 27 034/3, 5-6.

<sup>110</sup> Art. 171, eerste lid Tijdelijke referendumwet.

<sup>111</sup> Memorie van toelichting, 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, *Parl.St.* Tweede Kamer, 1996-97, nr. 25 153/3.

<sup>112</sup> Memorie van toelichting, Tijdelijke referendumwet, *Parl.St.* Tweede Kamer 1999-00, nr. 27 034/3, 4.

<sup>113</sup> Memorie van toelichting, Tijdelijke referendumwet, *Parl.St.* Tweede Kamer 1999-00, nr. 27 034/3, 4.

<sup>114</sup> Memorie van toelichting, Tijdelijke referendumwet, *Parl.St.* Tweede Kamer 1999-00, nr. 27 034/3, 4.

<sup>115</sup> Memorie van toelichting, Tijdelijke referendumwet, *Parl.St.* Tweede Kamer 1999-00, nr. 27 034/3, 5.

<sup>116</sup> Voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat, Tijdelijke referendumwet, *Parl.St.* Eerste Kamer 2000-01, nr. 27 034/216a, 4.

Nederlandse Raad van State een adviespraktijk had opgebouwd inzake de verenigbaarheid met de Grondwet waarbij het bindend initiatiefrecht reeds lang werd aanvaard.<sup>117</sup> De wetgever nam de wet aan op 4 juli 2001 en de Tijdelijke referendumwet trad in werking op 1 januari 2002, zonder noemenswaardige wijzigingen in het wetgevingsproces.<sup>118</sup> Zoals aangekondigd eindigde de wet op 1 januari 2005.<sup>119</sup> De grondwetswijziging kwam er nooit.

### 3.2.3 *Burgemeestersreferenda*

14. Van 2001 tot en met 2008 voorzag de Gemeentewet in de mogelijkheid om raadplegende burgemeestersreferenda te organiseren.<sup>120</sup> Dit hield in dat de gemeenteraad kon beslissen om, voorafgaand aan de voordracht van een kandidaat-burgemeester aan de Kroon, een raadplegend referendum in te richten.<sup>121</sup>

15. Aanvankelijk heerste het idee om de Grondwet te wijzigen, meer bepaald art. 131 GW: “*De commissaris van de Koning en de burgemeester worden bij koninklijk besluit benoemd.*” D66 stelde voor om de commissaris van de Koning en de burgemeester rechtstreeks te verkiezen. Het voorgestelde grondwetsartikel zou er als volgt hebben uitgezien: “*De aanstelling van de commissaris van de Koning en de burgemeester vindt plaats volgens regels bij de wet te stellen.*”<sup>122</sup> De regering argumenteerde dat de bestaande grondwettelijke regeling een vruchtbaar debat over de positie van de burgemeester in een veranderend lokaal bestuur in een zich snel ontwikkelende samenleving blokkeerde.<sup>123</sup> De deconstitutionalisering raakte niet door de Eerste Kamer in tweede lezing, omdat de PvdA-fractie tegenstemde.<sup>124</sup> Dit leidde uiteindelijk tot het aftreden van minister DE GRAAF.<sup>125</sup> De

---

<sup>117</sup> Memorie van antwoord, Tijdelijke referendumwet, *Parl.St.* Eerste Kamer 2000-01, nr. 27 034/216c, 4.

<sup>118</sup> Tijdelijke referendumwet.

<sup>119</sup> B.F. STEUR, *De keuze om te kiezen. Referenda in Nederland*, 's-Gravenhage, Elsevier Overheid, 2005, 9.

<sup>120</sup> X, “Burgemeestersreferendum wordt afgeschaft”, *NJB* 2008, afl. 9. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00A93338&cpid=WKNL-LTR-Nav2>

<sup>121</sup> Memorie van toelichting, Wijziging van de Gemeentewet in verband met het afschaffen van het raadplegend burgemeestersreferendum, *Parl.St.* Tweede Kamer 2007-08, nr. 31 393/3, 1-2.

<sup>122</sup> Voorstel van wet, Verandering in de Grondwet, strekkende tot wijziging van de bepaling inzake de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester, *Parl.St.* Tweede Kamer 2001-02, nr. 28 509/2, 2.

<sup>123</sup> C.A.J.M. KORTMANN, “De benoemde burgemeester die liever gekozen wordt”, *NJB* 2005, afl. 15. Te raadplegen via: <http://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/31668/31668.pdf>

<sup>124</sup> Te raadplegen via: [https://www.parlement.com/id/vh8lnhrsk1yj/de\\_paascrisis](https://www.parlement.com/id/vh8lnhrsk1yj/de_paascrisis)

<sup>125</sup> F. HENDRIKS, K. VAN DER KRIEKEN en C. WAGENAAR, *Democratische zegen of vloek? Aantekeningen bij het referendum*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2017, 71-72.

paascrisis deed natuurlijk geen afbreuk aan de intentie van de regering om de aanstelling van de burgemeester democratischer te doen verlopen.<sup>126</sup>

16. De gemeenteraden konden autonoom beslissen of zij al dan niet overgingen tot het organiseren van een raadplegend referendum ten behoeve van de aanbeveling inzake de benoeming van de burgemeester.<sup>127 128 129</sup> Vanwege het raadplegend karakter van het burgemeestersreferendum kon de raad afwijken van de uitslag van het referendum.<sup>130</sup> Die ingreep in de Gemeentewet vloeide tevens voort uit het regeerakkoord van het kabinet-Kok II om de burger meer te betrekken bij de benoeming van de burgemeester.<sup>131</sup> In de periode van 2001 tot en met 2008 vonden slechts acht burgemeestersreferenda plaats.<sup>132</sup> Bovendien was de opkomst bij die acht burgemeestersreferenda zeer gering.<sup>133</sup> Een verklaring voor het falen van het burgemeestersreferendum was dat de keuze tussen slechts twee kandidaten die door de gemeenteraad geselecteerd waren te dichotoom was om een deftige keuzemogelijkheid te verschaffen aan de kiezers (dit deed afbreuk aan een open systeem van kandidaatstelling).<sup>134</sup> Bovendien tastte een burgemeestersreferendum de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de burgemeester aan, doordat hij campagne diende te voeren om verkozen te worden. *A fortiori* stelden de tegenstanders van het burgemeestersreferendum dat de burger via de representatieve democratie al voldoende invloed had op de benoeming van de burgemeester. Veel gemeenteraden consulteerden de bevolking over de profielschets van de nieuw te

---

<sup>126</sup> Voorstel van wet , Wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met een aanpassing van de procedure tot benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning, *Parl.St.* Tweede Kamer 1996-97, nr. 25 444/3, 1-2.

<sup>127</sup> Memorie van toelichting, Wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met een verduidelijking van de procedureregels inzake benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning, *Parl.St.* Tweede Kamer 2001-02, nr. 28 177/3, 1..

<sup>128</sup> Nota van wijziging, Wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met een aanpassing van de procedure tot benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning, *Parl.St.* Tweede Kamer 1998-99, nr. 25 444/6, 2-3.

<sup>129</sup> Voormalig Art. 61, tweede lid Gemeentewet.

<sup>130</sup> J.L.W. BROEKSTEEG, "Het burgemeestersreferendum: vlees noch vis", *Ars Aequi* 2008, afl. 4, 258-260.

<sup>131</sup> Brief van de informateurs, Kabinetsformatie 1998, *Parl.St.* 1997-98, nr. 26 024/9, 72-73.

<sup>132</sup> J.L.W. BROEKSTEEG en K.H.J. VAN DER KRIEKEN, "Lokale referenda in Nederland: gemeenten als leerschool voor staatkundige vernieuwing", in *RMThemis* 2017, afl. 4, 162-172.

<sup>133</sup> Memorie van toelichting, Wijziging van de Gemeentewet in verband met het afschaffen van het raadplegend burgemeestersreferendum, *Parl.St.* Tweede Kamer 2007-08, nr. 31 393/3, 2.

<sup>134</sup> Memorie van toelichting, Wijziging van de Gemeentewet in verband met het afschaffen van het raadplegend burgemeestersreferendum, *Parl.St.* Tweede Kamer 2007-08, nr. 31 393/3, 1.

benoemen burgemeester.<sup>135</sup> Op 19 december 2008 wijzigde de wetgever de Gemeentewet en verdween het burgemeestersreferendum uit de Nederlandse rechtsorde.<sup>136</sup>

### 3.2.4 *Wet raadgevend referendum*

17. Na een periode zonder wettelijke regeling inzake een referendum stemde de Staten-Generaal voor de ‘wet van 30 september 2014, houdende regels inzake het raadgevend referendum’ (hierna: Wet raadgevend referendum). Die wet is, anders dan de Tijdelijke referendumwet, een wet zonder houdbaarheidsdatum.<sup>137</sup> In tegenstelling tot de Tijdelijke referendumwet strekt de Wet raadgevend referendum zich alleen uit tot wetten en stilzwijgende goedkeuringen van verdragen.<sup>138</sup> Onder de Tijdelijke referendumwet vielen eveneens besluiten van de provinciale staten en de gemeenteraden.<sup>139</sup> De wetgever hield rekening met de brief van 5 augustus 2004 van de VNG, waarin stond dat het niet wenselijk was om een uniforme regeling in te voeren van bovenuit. De gemeenten en de provincies moeten zelf beslissen of zij al dan niet een referendumverordening invoeren, welke soort en welke voorwaarden ze daarin stellen.<sup>140</sup>

De opstellers van de Wet raadgevend referendum stellen, net zoals de opstellers van de Tijdelijke referendumwet, het instrument van het correctief raadgevend referendum voorop.<sup>141</sup> Een andere overeenkomst met de Tijdelijke referendumwet is dat de wetgevende macht ‘vrij en ongebonden’ blijft in zijn besluitvorming, omdat het raadgevende karakter juist impliceert dat het slechts om een advies gaat.<sup>142</sup> Onder de Wet raadgevend referendum vonden tot op heden twee raadgevende referenda plaats.<sup>143</sup>

---

<sup>135</sup> Memorie van toelichting, Wijziging van de Gemeentewet in verband met het afschaffen van het raadplegend burgemeestersreferendum, *Parl.St.* Tweede Kamer 2007-08, nr. 31 393/3, 3.

<sup>136</sup> Wet van 4 december 2008, houdende wijziging van de Gemeentewet in verband met het afschaffen van het raadplegend burgemeestersreferendum, *Staatsblad* 18 december 2008.

<sup>137</sup> H.M.B. BREUNESE, “Het referendum: nieuwe ronde, nieuwe kansen”, *TvCR* 2013, afl. 4, 344-347.

<sup>138</sup> Art. 4 Wet raadgevend referendum.

<sup>139</sup> H.M.B. BREUNESE, “Het referendum: nieuwe ronde, nieuwe kansen”, *TvCR* 2013, afl. 4, 350.

<sup>140</sup> R.J.J.M. PANS, *Brief van 5 augustus 2004 gericht aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, Den Haag, VNG, 2004, 1-2. (Zie bijlage 6).

<sup>141</sup> T.C. BORMAN, “Niet-referendabele onderwerpen in de Wet raadgevend referendum”, *RMThemis* 2017, afl. 4, 173-182.

<sup>142</sup> Memorie van toelichting, Voorstel van wet van de leden Dubbelboer, Duyvendak en Van der Ham, houdende regels inzake het raadgevend referendum, *Parl.St.* Tweede Kamer 2005-06, nr. 30 372/3, 5.

<sup>143</sup> Te raadplegen via: <https://www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2017/11/01/referendum-over-wiv-gaat-door>

### 3.2.5 Recente ontwikkelingen

18. De Wet raadgevend referendum fungeert, evenals de Tijdelijke referendumwet, als een voorbereiding op de invoering van een bindend correctief referendum op nationaal niveau.<sup>144</sup> De wet blijft bestaan, ongeacht of de grondwetswijziging er komt of niet.<sup>145</sup> De voorgestelde grondwetswijziging komt er niet, omdat na de tweede lezing in de Tweede Kamer geen tweederdemeerderheid werd behaald.<sup>146 147</sup>

19. In het regeerakkoord van Kabinet-Rutte III staat dat de deconstitutionalisering van de benoeming van de Burgemeester wordt verdergezet.<sup>148</sup> De deconstitutionalisering maakt het mogelijk dat de burgemeester voortaan rechtstreeks wordt verkozen indien de wetgever de rechtstreekse verkiezing voorziet.<sup>149</sup> Intussen is de herziening aan de tweede lezing toe in de Eerste Kamer, nadat op 23 januari 2018 een tweederdemeerderheid werd bereikt in de Tweede Kamer.<sup>150 151</sup>

20. Hetzelfde regeerakkoord bevat de intentie om de Wet raadgevend referendum in te trekken. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (De heer K.H. OLLONGREN) stelt vast dat de steun voor het raadgevend referendum afbrokkelt en dat het instrument de verwachtingen niet inlost.<sup>152 153</sup> De Tweede Kamer keurde de intrekkingwet

---

<sup>144</sup> Memorie van toelichting, Voorstel van wet van de leden Duyvendak en Dubbelboer houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake het correctief referendum, *Parl.St.* Tweede Kamer 2004-05, nr. 30 174/3, 1-2.

<sup>145</sup> Memorie van toelichting, Voorstel van wet van de leden Dubbelboer, Duyvendak en Van der Ham, houdende regels inzake het raadgevend referendum, *Parl.St.* Tweede Kamer 2005-06, nr. 30 372/3, 3-4.

<sup>146</sup> Stemmingen Initiatief-Van Raak inzake het correctief referendum, *Parl.St.* Tweede Kamer 2017-18, nr. 34 724/15.

<sup>147</sup> De procedure tot herziening van de GW ligt vervat in art. 137-142 GW.

<sup>148</sup> VVD, CDA, D66, ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst – Regeerakkoord 2017-2021*, Den Haag, Bureau Woordvoering Kabinetsformatie, 2017, 7.

<sup>149</sup> Memorie van toelichting, Voorstel van wet van het lid Schouw houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot de deconstitutionalisering van de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester, *Parl.St.* Tweede Kamer 2011-12, nr. 33 239/3, 3-4.

<sup>150</sup> Stemming Deconstitutionalisering benoeming commissaris van de Koning en burgemeester, *Parl.St.* Tweede Kamer 2017-18, nr. 34 716/19.

<sup>151</sup> X, “Kamer schrapt obstakel gekozen burgemeester”, *Het Parool* 23 januari 2018. Te raadplegen via: <https://www.parool.nl/binnenland/kamer-schrapt-obstakel-gekozen-burgemeester-a4561461/>

<sup>152</sup> VVD, CDA, D66, ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst – Regeerakkoord 2017-2021*, Den Haag, Bureau woordvoering kabinetsformatie, 2017, 8.

<sup>153</sup> E. VAN VUGT, “Intrekking van de Wet raadgevend referendum: over de nasleep van het Oekraïnerferendum”, *NJB* 2018, afl. 2, 59-84.

goed op 20 februari 2018.<sup>154</sup> Het is nu aan de leden van Eerste Kamer om de intrekkingwet goed of af te keuren.<sup>155</sup>

### 3.3 Tussenconclusie

21. De Nieuwe Gemeentewet, het Gemeentedecreet, de CDLD en het DLB verschaffen in België de rechtsgrond om over te gaan tot een volksraadpleging. Om in Nederland over te gaan tot een gemeentelijk referendum moeten de inwoners terugvallen op een gemeentelijke referendumverordening. In Nederland hebben slechts 115 gemeenten een referendumverordening. Op inhoudelijk vlak vertonen deze referendumverordeningen heel wat verschilpunten.<sup>156</sup> De VNG tracht uniformering te brengen in de referendumverordeningen door een modelreferendumverordening aan te bieden.<sup>157</sup> Anders dan in Nederland, kan in iedere Belgische gemeente een gemeentelijke volksraadpleging plaatsvinden. De Tijdelijke referendumwet bood de inwoners van de Nederlandse gemeenten tijdelijk een uniforme grondslag voor een raadgevend correctief referendum.

---

<sup>154</sup> Memorie van toelichting, Intrekking van de Wet raadgevend referendum, *Parl.St.* Tweede Kamer 2017-18, nr. 34 854/3, 1-2.

<sup>155</sup> , Voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning, Intrekking van de Wet raadgevend referendum, *Parl.St.* Eerste Kamer 2017-18, nr. 34 854/B.

<sup>156</sup> A.H.M. DÖLLE, "Het labyrint van het lokale referendum", *De Gemeentestem* 2007, afl. 15. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00A9E25C&cpid=WKNL-LTR-Nav2>

<sup>157</sup> R.J.J.M. PANS, *Brief Modelreferendumverordening*, Den Haag, VNG, 2009, 3.

## 4 Commissies

### 4.1 De Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen

22. Sinds 1997 adviseert de VAV de toezichthoudende overheid (*i.e.* Minister voor Binnenlandse Aangelegenheden) over de gemeentelijke volksraadplegingen.<sup>158</sup> <sup>159</sup> De toezichthoudende bevoegdheid lag toen al bij de Vlaamse Regering, niettemin was de organieke regelgeving in verband met de gemeentelijke volksraadpleging wel nog een federale bevoegdheid.<sup>160</sup> De commissie gaat na of voldaan is aan de voorwaarden om een volksraadpleging te kunnen organiseren. Bovendien kunnen gemeenten aankloppen bij de commissie om advies in te winnen over het houden van volksraadplegingen.<sup>161</sup> De VAV geeft geen bindende adviezen en de gemeenteraad heeft nog altijd de beslissingsmacht om het verzoek tot organiseren van een volksraadpleging af te wijzen of in te willigen.<sup>162</sup>

De territoriale bevoegdheid van de commissie strekt zich uit over het volledige Vlaams Gewest. In de andere gewesten bestaat geen commissie die adviezen verstrekt aan de toezichthouders of de gemeenten in verband met de volksraadpleging. Het valt op dat in het Waals Gewest meer volksraadplegingen plaatsvonden die niet overeenstemden met de wetgeving inzake volksraadplegingen dan in het Vlaams Gewest (zie bijlage 5). De rol van de VAV mag als dusdanig zeker niet worden onderschat, want haar adviezen bevatten ook juridische aspecten, zoals de overeenstemming met de wetgeving, formulering van de vraagstelling... Die adviezen spelen een belangrijke rol in het beslissingsproces van de gemeenteraad om een volksraadpleging al dan niet te laten doorgaan (referendabel onderwerp, voldoende handtekeningen, op het juiste moment...). De commissie refereert vaak aan eerdere adviezen om een consequente adviesverlening te garanderen. Bovendien brengt de

---

<sup>158</sup> Te raadplegen via: <https://www.vlaanderen.be/nl/vlaamse-overheid/persberichten/oprichting-adviescommissie-voor-volksraadplegingen>

<sup>159</sup> L. LEMMENS, “Vlaanderen verruimt lidmaatschap Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen”, *Jura Nieuws* 2008.

<sup>160</sup> S. VERBEKE, *De gemeentelijke volksraadpleging*, Antwerpen, UIA Departement Politieke en Sociale Wetenschappen, 2001, 23.

<sup>161</sup> Art. 2, B.VI.Reg. van 8 juli 1997 betreffende de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen, *BS* 5 september 1997. (Hierna: VAV-besluit)

<sup>162</sup> VAV/2012/2 van 9 november 2012. Te raadplegen via: [https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/thema/werking\\_bestuur/2012\\_2\\_Destelbergen.pdf](https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/thema/werking_bestuur/2012_2_Destelbergen.pdf)



commissie ieder jaar een verslag uit met een overzicht van de verstrekte adviezen. Dit stuurt ze toe aan de Vlaamse Regering die het dan overmaakt aan het Vlaams Parlement.<sup>163</sup>

23. De commissie bestaat uit vier leden en één voorzitter. Eén van de vier leden bekleedt de functie van ondervoorzitter.<sup>164</sup> De benoeming gebeurt door de Vlaamse Minister voor Binnenlands Bestuur voor een termijn van drie jaar.<sup>165</sup> De voorzitter is eveneens magistraat bij de Raad van State.<sup>166</sup> Het College van Ambtenaren-Generaal nomineert twee ambtenaren van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap met een grondige kennis van het administratief recht.<sup>167</sup> Daarnaast moeten de andere twee leden een academische graad hebben (master-niveau) of een functie op A-niveau bekleden, waarvan ten minste één van hen bijzondere kennis van het administratief recht bezit.<sup>168</sup> Met uitzondering van de voorzitter benoemt de minister plaatsvervangers voor elk van de leden die de functie bekleden in geval een lid ontslag neemt, om een andere reden ophoudt deel uit te maken van de commissie, verhinderd is of afwezig is.<sup>169</sup> <sup>170</sup> Een geldige beraadslaging vindt plaats indien ten minste de meerderheid van de leden van de commissie aanwezig is. De VAV beslist bij volstreekte meerderheid. Bij staking van de stemmen heeft de stem van de voorzitter of de ondervoorzitter een doorslaggevende rol.<sup>171</sup>

24. Door het DLB verkrijgt de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen een decretale verankering. Dit decreet bepaalt dat de adviescommissie advies uitbrengt aan de Vlaamse Regering, aan de initiatiefnemers of aan de gemeenten over het houden van een gemeentelijke volksraadpleging.<sup>172</sup> <sup>173</sup> Bovendien kan de commissie uit eigen beweging advies geven aan de Vlaamse Regering.<sup>174</sup>

---

<sup>163</sup> Art. 3 VAV-besluit.

<sup>164</sup> Art. 5, §1, eerste lid VAV-besluit.

<sup>165</sup> Art. 5, §2, eerste lid VAV-besluit.

<sup>166</sup> Art. 5, §2, tweede lid VAV-besluit.

<sup>167</sup> Art. 5, §2, derde lid VAV-besluit.

<sup>168</sup> Art. 5, §2, vierde lid VAV-besluit.

<sup>169</sup> Art. 5, §2, vijfde lid VAV-besluit.

<sup>170</sup> Art. 5, §3 VAV-besluit.

<sup>171</sup> Art. 8 VAV-besluit.

<sup>172</sup> Memorie van toelichting, Voorontwerp Decreet over het lokaal bestuur, *Parl. St.* Vlaams Parlement 2017-18, nr. 1353-1, 21.

<sup>173</sup> D. STOFFELEN, “Participatie van de burger”, in J.P. VAN SPEYBROECK en E. VERMEIREN, *Het Decreet Lokaal Bestuur: een praktische gids*, Brugge, Die Keure, 2018, 62-63.

<sup>174</sup> Art. 308 DLB.

## 4.2 Referendumcommissies

25. Het concept van de referendumcommissie maakt onlosmakelijk deel uit van de referendumpraktijk in Nederland.<sup>175</sup> In tegenstelling tot België heeft vrijwel iedere gemeente een eigen referendumcommissie.<sup>176</sup> Sinds 1991 waken de referendumcommissies in veel gemeenten over de dubbele positie van de lokale overheid bij referenda. Ten eerste staat de lokale overheid in voor de organisatie en het goede verloop van het referendum. De overheid moet in dit kader een neutrale voorlichtingscampagne voeren over de verschillende standpunten. Ten tweede heeft de lokale overheid een belang bij de uitslag. Hiertoe zal de lokale overheid de meningsvorming van de burgers proberen te beïnvloeden. Die dubbele positie wordt ook wel het ‘pettenprobleem’ genoemd. De referendumcommissies waarborgen het vertrouwen in de lokale overheid en minimaliseren het ‘pettenprobleem’.<sup>177</sup>

De commissies bestaan uit drie tot vijf leden die worden aangesteld door de gemeenteraad. De samenstelling varieert van gemeente tot gemeente en de vakbekwaamheid eveneens. Zowel juristen als bestuurskundigen en politicologen kunnen deel uitmaken van de referendumcommissies. Samengevat vervullen de referendumcommissies een achttal taken:

- advies geven over de ontvankelijkheid van een referendumverzoek;
- advies geven over de vraagstelling van een referendum en de datum van het referendum;
- toezicht houden op het verloop van het referendum;
- klachten behandelen;
- nagaan of het voorlichtingsmateriaal voldoende neutraal is;
- advies geven over de subsidieverlening voor campagnes;
- adviseren over de referendumverordening;
- adviseren over de evaluatie.<sup>178</sup>

26. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) stelde een modelreferendumverordening op met vrijwel een identieke overname van het bovenstaande

---

<sup>175</sup> M. ROSEMA, “Inleiding: Het referendum in de consensusdemocratie”, *Res Publica* 2009, afl. 1, 8-9.

<sup>176</sup> K. VAN DER KRIEKEN, *Handreiking lokale referenda: tips voor de organisatie en inrichting*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2017, 6.

<sup>177</sup> P. VAN PRAAG, “Onafhankelijke referendumcommissies: kenmerkend voor de Nederlandse consensusdemocratie”, *Res Publica* 2009, afl. 1, 36-38.

<sup>178</sup> P. VAN PRAAG, “Onafhankelijke referendumcommissies: kenmerken voor de Nederlandse consensusdemocratie”, *Res Publica* 2009, afl. 1, 38-41.

takenpakket.<sup>179</sup> Om het ‘pettenprobleem’ nog harder aan te pakken, staat in de modelreferendumverordening dat de commissie gevraagd en ongevraagd advies kan verlenen.

Onder de Tijdelijke referendumwet bestond geen referendumcommissie, evenwel vervulde het stembureau veel van de bovenstaande taken. De onafhankelijkheid van de stembureaus kan niet worden vergeleken met dat van de referendumcommissies. De stembureaus vervullen eigenlijk een politieke functie en komen niet tegemoet aan het pettenprobleem. Bovendien worden ze ingesteld door het college van burgemeester en wethouders, terwijl de referendumcommissies door de gemeenteraden worden aangesteld.<sup>180</sup> De democratische legitimiteit met betrekking tot de installatie van de referendumcommissies ligt bijgevolg veel hoger dan bij de installatie van de stembureaus. Bovendien staat het takenpakket van de stembureaus limitatief omschreven in de betrokken wetgeving, waardoor ze niet uit eigen beweging adviezen kunnen verstrekken. Er zijn verder evenmin wettelijke vereisten met betrekking tot de deskundigheid van de leden van het stembureau.<sup>181</sup>

De Tijdelijke Referendumwet maakte geen gebruik van de mogelijkheid tot invoering van een referendumcommissie, maar de Wet raadgevend referendum daarentegen wel. Hoewel die wet uitsluitend betrekking heeft op nationale referenda, trok de wetgever de inzichten inzake de gemeentelijke referendumcommissies door naar het nationale niveau.<sup>182</sup>

### 4.3 Tussenconclusie

27. De referendumcommissies en de VAV vertonen aanzienlijk veel gelijkenissen. Ze geven allebei advies over de referendabiliteit, over de vraagstelling... Daarnaast vertoont hun samenstelling bijzonder veel overeenkomsten, want in een groot aantal gemeenten bestaat de referendumcommissie uit vijf leden, net zoals bij de VAV.

In het Vlaams Gewest bestaat maar één commissie en dat is de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen. Die commissie verleent enkel advies en neemt geen bindende beslissingen. In talrijke Nederlandse gemeenten behandelen de referendumcommissies

---

<sup>179</sup> Art. 4 Modelreferendumverordening van 27 mei 2009.

<sup>180</sup> Art. E 3 Wet van 28 september 1989, houdende nieuwe bepalingen inzake het kiesrecht en de verkiezingen, *Staatsblad* 26 oktober 1989.

<sup>181</sup> H. DEN RIDDER, “Stemmen moet radicaal anders”, *BN DeStem* 18 april 2018. Te raadplegen via: <https://www.bndestem.nl/bergen-op-zoom/stemmen-moet-radicaal-anders~acd8439c/>

<sup>182</sup> Art. 90 Wet raadgevend referendum.

klachten in verband met het referendum en kunnen ze zelfs bindende beslissingen nemen. Het pettenprobleem doet zich eveneens voor in het Vlaams Gewest, desondanks verhelpt het bestaan van de VAV dit probleem niet. De VAV waakt immers niet over de objectiviteit van de campagnes en over de organisatie van de volksraadpleging. Hierdoor bestaat het gevaar dat de voorlichtingscampagnes (d.m.v. informatiebrochure) onvoldoende objectief aan de man worden gebracht en dat het gemeentebestuur de besluitvorming van het kiezerspubliek in een bepaalde richting stuurt. De gemeenteraden en het college van burgemeester en schepenen oefenen gezamenlijk dit belangrijke takenpakket uit. De referendumcommissies kunnen in bepaalde gevallen bindende beslissingen nemen (bv. bij klachten), daar waar de VAV slechts een advies kan verlenen.

## 5 Het voorwerp van de volksraadpleging en van het referendum

### 5.1 België

#### 5.1.1 Algemeen

28. In principe kan elke aangelegenheid het voorwerp vormen van een volksraadpleging, tenzij het uitgesloten is. Art. 214, §1 van het Gemeentedecreet bevat het volgende voorschrift met betrekking tot de ‘referendabiliteit’: *“Persoonlijke aangelegenheden en aangelegenheden betreffende de rekeningen, de gemeentebelastingen, de retributies, het meerjarenplan en de aanpassingen eraan, het budget en de budgetwijzigingen kunnen niet het voorwerp zijn van een raadpleging.”* Art. 2, eerste lid van het Gemeentedecreet bepaalt dat: *“De gemeenten beogen om op het lokale niveau bij te dragen tot het welzijn van de burgers en tot de duurzame ontwikkeling van het gemeentelijk gebied. Overeenkomstig artikel 41 van de Grondwet zijn ze bevoegd voor de aangelegenheden van gemeentelijk belang voor de verwezenlijking waarvan ze alle initiatieven kunnen nemen.”* De combinatie van beide artikelen komt erop neer dat aangelegenheden van gemeentelijk belang die geen betrekking hebben op ‘persoonlijke aangelegenheden’ en ‘aangelegenheden betreffende de rekeningen, de gemeentebelastingen, de retributies, het meerjarenplan en de aanpassingen eraan’ het voorwerp kunnen zijn van een volksraadpleging.

In afwijking van het Gemeentedecreet legt de Waalse decreetgever in de CDLD nog een aanvullende beperking op. Volgens de CDLD kan een aangelegenheid bedoeld in art. 18*bis* van de ‘Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’ niet aan een volksraadpleging worden onderworpen.<sup>183</sup> Dit artikel betreft de status van langdurig ingezetenen in België en het verlies van hun status in het geval die status werd toegekend door een andere lidstaat van de Europese Unie.<sup>184</sup> In art. 323 van de Nieuwe Gemeentewet (enkel toepasselijk in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest; opgeheven in het Waals Gewest en Vlaams Gewest) staat in het tweede lid hetzelfde voorgeschreven.

---

<sup>183</sup> Art. L1141-6, tweede lid CDLD.

<sup>184</sup> Art. 18*bis* wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *BS* 31 december 1980.

Sinds de overheveling van de bevoegdheid inzake volksraadplegingen naar de gewesten, bestaat een *path dependency* met betrekking tot het materiële toepassingsgebied van volksraadplegingen. De Vlaamse decreetgever deed afstand van de verwijzing naar art. 18bis van de Wet van 15 december 1980. In het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State staat het volgende: “*Dit laatste artikel is evenwel opgeheven bij de programmawet van 22 december 2003, die in werking is getreden op 10 januari 2004.*”<sup>185</sup> De Nieuwe Gemeentewet en de CDLD bevatten nog steeds de verwijzing naar art. 18bis. De data van beide instrumenten wijst erop dat art. 18bis op het moment van het wetgevingsproces wel nog gold. De Nieuwe Gemeentewet dateert namelijk van 24 juni 1988 en de CDLD dateert van 22 april 2004 (waarvan het wetgevingsproces vroeger begon).

### 5.1.2 Financiële aangelegenheden?

29. Een nuttige toepassing van de volksraadpleging vereist een goed afgebakend voorwerp.<sup>186</sup> De voorstanders van volksraadplegingen beweren dat ieder thema zich tot een volksraadpleging moet kunnen lenen, zonder beperkingen.<sup>187</sup> Volgens hen volstaat de burgerzin van de bevolking om zelf de relevantie van de verschillende thema's te onderscheiden.<sup>188</sup> Ze erkennen wel de mogelijkheid tot het stellen van beperkingen inzake het bevoegde orgaan en het respecteren van fundamentele rechten en vrijheden.<sup>189</sup> Politiekers en academici neigen, volgens VERHULST, veeleer tot het beperken van mogelijke aangelegenheden vanwege een wantrouwen ten opzichte van de burgers. Zo luidt het advies uitgebracht door het ‘Wetenschappelijk Comité van de Commissies voor de Politieke Vernieuwing’ over fiscale aangelegenheden: “*Fiscale aangelegenheden zijn in de meeste landen uitgesloten van een volksstemming; de reden schuilt in de terechte vrees dat de bevolking bij het referendum of de volksraadpleging nagenoeg steeds zal opteren voor een verlaging van de op hen rustende lasten, terwijl zij van de overheid tegelijkertijd eenzelfde of een betere dienstverlening zal eisen. Dergelijke raadplegingen zouden dan ook tot onrealiseerbare verzoeken (kunnen) leiden, die vervolgens moeilijk door de overheid kunnen worden ingewilligd en zodoende als averechts effect tot gevolg zal hebben dat de burger (nog*

---

<sup>185</sup> Adv.RvS nr.38.240/3, *Parl.St VI*. Parl. 2004-2005, nr. 347/ 1.

<sup>186</sup> S. VERBEKE, *De gemeentelijke volksraadpleging*, Antwerpen, UIA Departement Politieke en Sociale Wetenschappen 2001, 11-13.

<sup>187</sup> A. NIJEBOER en J. VERHULST, *Directe democratie. Feiten, argumenten en ervaringen omtrent het referendum*, Brussel, Democracy International 2007, 17.

<sup>188</sup> S. VERBEKE, *De gemeentelijke volksraadpleging*, Antwerpen, UIA Departement Politieke en Sociale Wetenschappen 2001, 11-13.

<sup>189</sup> A. NIJEBOER en J. VERHULST, *Directe democratie. Feiten, argumenten en ervaringen omtrent het referendum*, Brussel, Democracy International 2007, 17.

meer) gefrustreerd raakt in het politieke bedrijf en zich van de politiek zal afwenden.”<sup>190</sup> In o.a. Zwitserland kunnen echter wel referenda plaatsvinden over fiscale thema’s.<sup>191</sup> GILHUIS verklaart dat het uitsluiten van onderwerpen verwijst naar het wantrouwen van de politiek in de burger.<sup>192</sup> Daarentegen stelt VERBEKE dat het collectief bewustzijn soms ontbreekt in een individualiserende maatschappij. Bijgevolg raadt hij aan om toch beperkingen te stellen aan de mogelijke aangelegenheden waarover een volksraadpleging worden georganiseerd.<sup>193</sup>

ASATRYAN en DE WITTE argumenteren dat de uitsluiting van fiscale aangelegenheden zoals de begroting, meerjarenplanning... een efficiënte toepassing van de volksraadpleging in de weg staat.<sup>194</sup> Ze halen het voorbeeld aan van een volksraadpleging over een tolheffing dat zou kunnen leiden tot een efficiëntere overheid.<sup>195</sup> Zowel de Nieuwe Gemeentewet, het Gemeentedecreet als de CDLD bepalen dat aangelegenheden betreffende de rekeningen, de gemeentebelastingen, de retributies, het meerjarenplan en de aanpassingen eraan, het budget en de budgetwijzigingen niet het voorwerp kunnen uitmaken van een raadpleging.<sup>196 197 198</sup> Hierdoor kan een volksraadpleging over een mogelijke tolheffing niet plaatsvinden. Uit onderzoek komt naar voren dat referenda over het budget of over een begroting uiteindelijk leiden tot lagere overheidsuitgaven.<sup>199</sup> Verplichte referenda naar aanleiding van het overschrijden van een vaste grens voor bepaalde investeringen kunnen leiden tot een lager uitgavenpatroon van de lokale overheid.<sup>200</sup> De *median voter theory* wijkt hiervan af en houdt een kiessysteem in waarbij de uitkomst afhankelijk is van de voorkeur van de

---

<sup>190</sup> Advies uitgebracht door het Wetenschappelijk Comité van de Commissies voor de Politieke Vernieuwing, De politieke vernieuwing directe democratie (Referendum, Volksraadpleging, Volksinitiatief en Petitiericht), *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 0797/002, 34; *Parl. St.* Senaat 2001-01, nr. 2-416/2, 34.

<sup>191</sup> A. NIJEBOER en J. VERHULST, *Directe democratie. Feiten, argumenten en ervaringen omtrent het referendum*, Brussel, Democracy International 2007, 17.

<sup>192</sup> P.C. GILHUIS, *Het referendum: een rechtsvergelijkende studie*, Alphen aan den Rijn, Samson, 1981, 337.

<sup>193</sup> S. VERBEKE, *De gemeentelijke volksraadpleging*, Antwerpen, UIA Departement politieke en sociale wetenschappen 2001, 11-13.

<sup>194</sup> K. DE WITTE, “Hoe referenda kunnen bijdragen tot een efficiëntere lokale overheid”, *Leuvense Economische Standpunten (Short)* 2015, afl. 50, 4.

<sup>195</sup> Z. ASATRYAN en K. DE WITTE, *Working paper: Direct democracy and local government efficiency*, Mannheim, Centre for European Economic Research 2014, 65-66.

<sup>196</sup> Art. 323, eerste lid Nieuwe Gemeentewet.

<sup>197</sup> Art. 214, §1 Gemeentedecreet.

<sup>198</sup> Art. L1141-6, eerste lid CDLD.

<sup>199</sup> L.P. FELD en J.G. MATSUSAKA, “Budget referendums and government spending: evidence from Swiss cantons”, *Journal of Public Economics* 2003, afl. 87, 2721-2722.

<sup>200</sup> J.G. MATSUSAKA, “Fiscal effects of the voter initiative: evidence from the last 30 years.” *Journal Political Economy* 1995, afl. 130, 620-621.

mediaankiezer.<sup>201</sup> De overheid kan, indien ze vertrekt vanuit de *median voter theory*, evenzo op een efficiënte manier de middelen besteden.<sup>202</sup> Hieruit leiden FELD en MATSUSAKU af dat verplichte referenda bij het overschrijden van een vaste grens het beslissingsproces niet beïnvloeden.<sup>203</sup>

30. In Gent vond op 25 april 1999 een volksraadpleging plaats over het ‘gratis’ openbaar vervoer.<sup>204</sup> De voorbereidingsprocedure van deze volksraadpleging verliep niet zonder slag of stoot.<sup>205</sup> Ten eerste onderging de vraagstelling van de volksraadpleging een aantal wijzigingen.<sup>206</sup> Ten tweede bestond onduidelijkheid over het voorwerp van de volksraadpleging.<sup>207</sup> In deze kwestie stond art. 323 van de Nieuwe Gemeentewet ter discussie, waarbij de vraagstelling mogelijks interfereerde met de begroting van de gemeente.<sup>208</sup> De VAV gaf aan dat de gemeenteraad de vraagstelling beter wijzigde om een rechtstreekse impact op de begroting van de gemeente te vermijden. De VAV ging echter niet zo ver dat ieder thema met financiële repercussies van een volksraadpleging uitgesloten was.<sup>209</sup>

Deze netelige kwestie kwam in latere adviezen van de VAV nog meermaals ter sprake.<sup>210</sup> De VAV herhaalde telkens dat niet ieder voorwerp met financiële gevolgen van een raadpleging zou zijn uitgesloten, doch enkel die waar het antwoord op de vraag ‘uitsluitend en rechtstreeks’ gevolgen voor de gemeentelijke begroting zou hebben. Wat precies moet worden verstaan onder ‘uitsluitend en rechtstreeks’ hangt af van geval tot geval.<sup>211</sup>

---

<sup>201</sup> J. POULETTE, “The Median Voter Theorem and its Application”, *Cornell College* 2017, 1. Te raadplegen via: <https://www.cornellcollege.edu/politics/Reading - The Median Voter Theorem and its Applications - J. Poulette.pdf>

<sup>202</sup> E.J. BRUNNER, “Is the Median Voter Decisive? Evidence of ‘Ends Against the Middle’ From Referenda Voting Patterns”, *Economics Working Papers* 2009, afl. 2, 909.

<sup>203</sup> L.P. FELD en J.G. MATSUSAKA, “Budget referendums and government spending: evidence from Swiss cantons”, *Journal of Public Economics* 2003, afl. 87, 2721-2722.

<sup>204</sup> F. LEFEVERE, “Stevaert: ‘Dit referendum opent doos van Pandora’”, *De Morgen* 23 april 1999.

<sup>205</sup> Te raadplegen via: <http://www.democratie.nu/index.php/nieuws-14/archief/107-witte-werf-mei-1999#jaarverslag>

<sup>206</sup> M. BECKERS en J. BILLIET, “‘Handhaven’ of ‘herroepen’? De vraagstelling in twaalf gemeentelijke volksraadplegingen in Vlaanderen onderzocht”, *Res Publica* 2009, afl. 1, 63.

<sup>207</sup> RvS 12 april 1999, nr. 79.778, VAN DEN EYNDE.

<sup>208</sup> J. BEULENS, “Volksraadplegingen: kan België wat leren van Nederland?”, *Res Publica* 2009, afl. 1, 24-26.

<sup>209</sup> Adv. VAV/1998/9 van 10 juli 1998. Te raadplegen via: <http://www.democratie.nu/index.php/en/nieuws/432-het-jaarverslag-van-de-vlaamse-adviescommissie-voor-volksraadplegingen>

<sup>210</sup> Adv. VAV/2010/2 van 5 maart 2010 en 4 juni 2010; Adv. VAV/2011/7 van 24 juni 2011; Adv. VAV/2013/1 van 14 juni 2013; Adv. VAV/2013/3 van 13 september 2013.

<sup>211</sup> Adv. VAV/1998/9 van 10 juli 1998.



31. Het DLB herneemt grotendeels de bepalingen inzake de volksraadpleging. In de memorie van toelichting geeft de decreetgever het volgende aan: *“Wat betreft de aangelegenheden die het onderwerp kunnen uitmaken van een volksraadpleging, mag uit het tweede lid van dit artikel niet worden afgeleid dat elk onderwerp met financiële gevolgen zou worden uitgesloten. Dat zou enkel het geval zijn wanneer het antwoord op de vraag uitsluitend en rechtstreeks gevolgen zou hebben voor de gemeentelijke financiën. Het meerjarenplan als dusdanig kan niet het voorwerp uitmaken van een volksraadpleging, maar een daarin opgenomen investeringsproject bijvoorbeeld wel.”*<sup>212</sup> In het voorontwerp van het DLB werd het ‘meerjarenplan’ niet opgenomen in de niet-referendabele onderwerpen. Niettemin kwam de decreetgever hierop terug na het advies van de Raad van State. De Vlaamse Regering ging ervan uit dat het meerjarenplan veel meer inhield dan enkel financiële aspecten. Het meerjarenplan betrof, volgens de Vlaamse Regering, veeleer een beleidsvisie van de gemeenten. De Raad van State merkte op dat de vaststelling van de kredieten voor het volgende boekjaar bij de jaarlijkse aanpassing van het meerjarenplan behoort en dat, door de opname hiervan in het meerjarenplan, dit aan een gemeentelijke volksraadpleging kon worden onderworpen. Dit zou dan ‘uitsluitend en rechtstreeks gevolgen hebben voor de gemeentelijke financiën’ indien dit het voorwerp vormde van een gemeentelijke volksraadpleging. Bovendien ging dit in tegen de bedoeling van de opstellers van het voorontwerp en bijgevolg drong de Raad van State erop aan om alsnog het meerjarenplan op te nemen in de uitsluitingslijst.<sup>213</sup> De decreetgever amendeerde het voorontwerp en voegde het meerjarenplan toe aan de uitsluitingsgronden.<sup>214 215</sup>

### **5.1.3 Oosterweel vs. het gemeentelijk belang?**

32. De Oosterweelverbinding in Antwerpen staat al lange tijd op de politieke agenda en gaf in het verleden al bijzonder veel aanleiding tot betwistingen.<sup>216</sup> Het Oosterweeldebat leidde uiteindelijk tot de organisatie van een volksraadpleging.<sup>217 218</sup> Burgers laten

---

<sup>212</sup> Memorie van toelichting, Voorontwerp Decreet over het lokaal bestuur, *Parl. St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1353/1, 126.

<sup>213</sup> Adv. RvS nr. 61.794/3 over een voorontwerp van Decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘over het lokaal bestuur’.

<sup>214</sup> Verslag namens de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid uitgebracht door Nadia Sminate en Els Robyns over het ontwerp van decreet over het lokaal bestuur en over het voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 6 juli 2001 houdende intergemeentelijke samenwerking. *Parl.St.* VI. Parl. 2017-2018, nr. 1353/7, 168.

<sup>215</sup> Art. 305 DLB.

<sup>216</sup> M. LOOPMANS, “David tegen Lange Wapper”, *Agora* 2014, afl. 3, 16-19.

<sup>217</sup> L. VAN DER KELEN, “Lange wapper: ja of nee?”, *De Standaard* 16 oktober 2009.

participeren bij dergelijke grote project vereist veel overtuigingskracht en creativiteit.<sup>219</sup> Het Masterplan Mobiliteit Antwerpen waarin de Oosterweelverbinding centraal stond, kwam onder druk te staan door een aantal participatieproblemen.<sup>220</sup> Verschillende actiecomités (o.a. Ademloos en stRaten-generaal) vonden dat de Vlaamse Regering voor het foute alternatief koos.<sup>221</sup> De actiecomités, namelijk Ademloos en stRaten-generaal, stelden dat het voorgestelde project met betrekking tot de noordelijke Ring een gezonde leefomgeving in het gedrang bracht en daarom opteerden ze ervoor om een volksraadpleging af te dwingen.<sup>222</sup> De beoogde vraagstelling kwam erop neer dat de Stad Antwerpen al dan niet een gunstig advies moest geven voor de stedenbouwkundige vergunning van de Oosterweelverbinding op het huidig voorziene tracé tussen Zwijndrecht/Linkeroever en Merksem/Deurne.<sup>223</sup>

Ademloos vroeg aan de VAV of hun vooropgestelde vraagstelling overeenstemde met het Gemeentedecreet. Art. 205 van het Gemeentedecreet stipuleert dat een gemeentelijke volksraadpleging slechts kan plaatsvinden voor zover het een aangelegenheid betreft zoals bedoeld in art. 2, eerste lid van het Gemeentedecreet. Dit artikel bepaalt dat de gemeenten bijdragen tot het welzijn van de burgers en tot de duurzame ontwikkeling van het gemeentelijk gebied en dat ze overeenkomstig art. 41 GW bevoegd zijn voor aangelegenheden van gemeentelijk belang. Het thema van de voorgenomen gemeentelijke volksraadpleging (advies over de stedenbouwkundige vergunning voor het tot stand brengen van de Oosterweelverbinding met het oog op het sluiten van de ring rond Brussel)<sup>224</sup> kan tot mogelijke betwisting leiden in verhouding tot art. 2, eerste lid van het Gemeentedecreet. Die bevoegdheid is aan de gemeente toevertrouwd ‘door of krachtens de wet of het decreet’ in de zin van art. 2, eerste lid van het Gemeentedecreet. De VAV neemt aan dat de gemeente over een eigen inbreng beschikt die toelaat het gemeentelijk belang te behartigen. Indien een gemeente een medebewindstaak uitoefent, dan heeft de gemeente geen eigen inbreng. Bij de

---

<sup>218</sup> X, “Overzicht. Discussie over Oosterweel eindelijk afgerond”, *Nieuwsblad* 14 februari 2014. Te raadplegen via: [https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20140214\\_017](https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20140214_017)

<sup>219</sup> B. DE PEUTER en W. VAN DOOREN, “Participatie in complexe besluitvormingsprocessen: yes, we should?”, *VTOM* 2011, afl. 1, 29-38.

<sup>220</sup> Vlaamse Overheid, Masterplan 2020, *Bouwstenen voor de uitbreiding van het Masterplan Mobiliteit Antwerpen*, Brussel, Vlaamse Overheid, 2010, 42. Te raadplegen via: <https://www.vlaanderen.be/nl/mobiliteit-en-openbare-werken/wegen/masterplan-2020-voor-de-mobiliteit-en-rond-antwerpen>

<sup>221</sup> X, “Actiegroepen Oosterweel “laten zich niet gijzelen””, *De Morgen* 3 september 2009. Te raadplegen via: <https://www.demorgen.be/binnenland/actiegroepen-oosterweel-laten-zich-niet-gijzelen-b01d0d13/>

<sup>222</sup> Te raadplegen via: <http://www.ademloos.be/nieuws/volksraadpleging-oosterweelverbinding>

<sup>223</sup> W. JORIS, “De Lange Wapper: een brug te ver? Een analyse van de inspraak in de besluitvorming over de Oosterweelverbinding”, *Bb&b* 2010, afl. 1, 39-57.

<sup>224</sup> Op grond van het toenmalige art.127, §1, tweede lid van het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *BS* 8 juni 1999.

adviesverlening daartegen kan de gemeente wel over een eigen inbreng beschikken. Hierbij spreekt de VAV van een aangelegenheid van gemengd belang (*i.e.* deels gemeentelijk belang, deels algemeen belang).<sup>225</sup> De VAV merkt op dat over zaken van gemengd belang een volksraadpleging kan plaatsvinden in de mate dat het de aspecten betreft waar de gemeente over een eigen discretionaire bevoegdheid beschikt om het gemeentelijk belang na te streven. Dit had tot gevolg dat de volksraadpleging gewoon kon doorgaan.<sup>226</sup> De kwestie rond de Oosterweelverbinding en de Lange Wapper leidde tot heel wat discussie bij zowel academici als politici.<sup>227 228 229 230</sup> In de memorie van toelichting van het DLB staat dat aangelegenheden van gemengd belang kunnen worden aanvaard als het voorwerp van een volksraadpleging.<sup>231</sup>

#### **5.1.4 Integratie openbare centra voor maatschappelijk welzijn**

33. De politieke en ambtelijke integratie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in de gemeente kan aanleiding geven tot verwarring met betrekking tot de volksraadpleging.<sup>232</sup> De VVSG wijst erop dat volksraadplegingen niet kunnen plaatsvinden over OCMW-aangelegenheden.<sup>233</sup> Art. 305 van het DLB refereert aan art. 2, §2 van hetzelfde decreet, waarin is bepaald dat gemeenten bevoegd zijn voor de aangelegenheden van gemeentelijk belang. Art. 305 DLB verwijst niet naar art. 2, §3 waardoor de opdrachten die de openbare centra voor maatschappelijk welzijn uitoefenen niet aan een volksraadpleging onderworpen kunnen worden.<sup>234</sup> Dit zijn de opdrachten vermeld in art. 1 en 57 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, alsook de andere aangelegenheden die hen door of krachtens een wet of een decreet worden

---

<sup>225</sup> Adv. VAV/2009/1 van 23 maart 2009.

<sup>226</sup> Dergelijke probleemstelling kwam eerder al voor in het kader van de volksraadpleging over het fenixproject. Meer daarover: <https://docs.vlaamsparlement.be/website/htm-vrg/257880.html>

<sup>227</sup> W. VAN DOOREN, “Na Oosterweel: participatie onder hoogspanning”, *Samenleving en politiek* 2010, afl. 3, 29-37.

<sup>228</sup> D. LAUWERS, “Decision making process of the Antwerp Oosterweel link: lessons learnt”, *CETRA* 2012, 8.

<sup>229</sup> P. THIJSEN, “Participeren jongeren anders? Een context-specifiek antwoord op basis van het Belgische Oosterweel-referendum”, *Res Publica* 2012, afl. 55, 61-84.

<sup>230</sup> E. LANCKSWEERDT, “Burgerparticipatie bij grote infrastructurele projecten: een mogelijkheid tot burgerschap, samenwerking en creativiteit”, in P. CANNOOT, J. GOOSSENS en J. VANDE LANOTTE (eds.), *Rechtsbescherming in het Publiekrecht: kan er nog gebouwd worden in Vlaanderen*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2016, 123-158.

<sup>231</sup> Memorie van toelichting, Ontwerp van decreet over het lokaal bestuur, *Parl. St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1353/1, 126.

<sup>232</sup> J. LEROY, “Decreet lokaal bestuur: geen fundamentele bezwaren”, *VVSG* 2017. Te raadplegen via: <http://www.vvsg.be/nieuws/Paginas/Geen-fundamentele-bezwaren-Raad-van-State-bij-decreet-lokaal-bestuur.aspx>

<sup>233</sup> VVSG, *Aan de slag met het Decreet Lokaal Bestuur*, Brussel, Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vzw, 2018, 35. Te raadplegen via: [http://www.vvsg.be/Werking\\_Organisatie/Documents/Aan%20de%20slag%20met%20het%20decreet%20lokaal%20bestuur%20-%20Uitgebreide%20versie%20%28DV-HC%29.pdf](http://www.vvsg.be/Werking_Organisatie/Documents/Aan%20de%20slag%20met%20het%20decreet%20lokaal%20bestuur%20-%20Uitgebreide%20versie%20%28DV-HC%29.pdf)

<sup>234</sup> Art. 2, §3 DLB.

opgelegd. Art. 1 vermeldt dat elke persoon recht heeft op maatschappelijke dienstverlening die hem in staat moet stellen om een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid en art. 57 van dezelfde wet bevat een indicatie van de draagwijdte van de maatschappelijke dienstverlening. Per definitie vormen die materies ‘persoonlijke’ aangelegenheden en vallen ze buiten de scope van art. 305 van het DLB.<sup>235</sup> In de memorie van toelichting verduidelijkt de decreetgever bovendien dat “... *de dossiers die onder de bevoegdheid van het Bijzonder Comité voor de Sociale Dienst vallen, als persoonlijke aangelegenheden moeten worden beschouwd en dus niet het voorwerp kunnen uitmaken van een volksraadpleging.*”<sup>236</sup> De bevoegdheden van het bijzonder comité voor de sociale dienst zijn, ten eerste, de ‘beslissingen over de toekenning, terugvordering, herziening en schorsing van individuele steun op het vlak van de maatschappelijke dienstverlening en de maatschappelijke integratie’ en, ten tweede, de ‘bekrachtiging van de beslissingen van de voorzitter van het Bijzonder Comité voor de Sociale Dienst, vermeld in art. 114 DLB’.<sup>237 238</sup> Dergelijke bevoegdheden vertonen vanzelfsprekend een strikt persoonlijk karakter en kunnen hoe dan ook niet het voorwerp zijn van een gemeentelijke volksraadpleging.<sup>239</sup>

## 5.2 Nederland

### 5.2.1 Algemeen

34. Zoals reeds uiteengezet werd, bestaat in Nederland een onderscheid tussen raadgevende en raadplegende referenda, maar ook tussen corrigerende en niet-corrigerende referenda.<sup>240 241 242 243</sup> Naargelang van het onderscheid kunnen bepaalde thema’s wel of niet het object uitmaken van een referendum.<sup>244 245</sup>

---

<sup>235</sup> Art. 305, tweede lid DLB.

<sup>236</sup> Memorie van toelichting, Ontwerp van decreet over het lokaal bestuur, *Parl. St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1353/1, 126.

<sup>237</sup> Art. 113 DLB.

<sup>238</sup> Art. 114 DLB. Dit artikel bepaalt dat de voorzitter van het bijzonder comité in dringende gevallen kan beslissen over dringende hulpverlening

<sup>239</sup> Art. 305, tweede lid DLB.

<sup>240</sup> K. VAN DER KRIEKEN, *Het lokale referendum in Nederland: een verkenning van de lokale referendumpraktijk in Nederland en scenario’s voor de toekomst*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015, 53.

<sup>241</sup> A.P.M. LUCARDIE, “Vox Populi, Vox Diaboli? Het debat over het referendum in de Nederlandse politieke partijen”, in G. VOERMAN (ed.), *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, 1996, 109-128.

<sup>242</sup> J. WESTERWEEL en F.J.H. VAN TIENEN, “Het Gemeentelijke Referendum in de Praktijk: Spanningen van directe democratie in een representatief stelsel”, *TvCR* 2017, 188-209.

<sup>243</sup> Raadgevend: initiatief door burgers (*bottom-up*); raadplegend: initiatief door bestuur (*top-down*)

<sup>244</sup> J. BUELENS, “Volksraadplegingen: kan België wat leren van Nederland”, *Res Publica* 2009, afl. 1, 13-31.

### 5.2.2 De Tijdelijke referendumwet

35. De Tijdelijke referendumwet had uitsluitend betrekking op correctieve referenda (zowel op het gemeentelijk, provinciaal als op het nationaal niveau).<sup>246 247</sup> Die wet verdween, zoals voorzien, op 1 januari 2005 uit de Nederlandse rechtsorde.<sup>248</sup> De Tijdelijke referendumwet gaf soms aanleiding tot betwistingen, vooral in verhouding tot anterieure (*i.e.* reeds van kracht zijnde) referendumverordeningen.<sup>249 250</sup>

In een eerste zaak wees de Gemeenteraad van Zwolle een referendum over de wijziging van de Verordening op speelautomatenhallen af. De verzoekers probeerden een referendum af te dwingen op grond van de referendumverordening van de gemeente Zwolle. De Gemeenteraad van Zwolle heeft dit verzoek afgewezen met de argumentatie dat de referendumverordening voorzag in een uitsluiting omwille van dringende redenen. De verzoekers trokken daarna naar de Nederlandse Raad van State (afdeling bestuursrechtspraak) met het verzoek om dit besluit te vernietigen. De verzoekers steunden hun verzoek op art. 165 van de Tijdelijke referendumwet dat toepassing had moeten vinden. De referendumverordening van de gemeente Zwolle kende namelijk geen raadgevend correctief referendum. De verordening voorzag uitsluitend in een raadgevend referendum en dit terwijl het verzoek een raadgevend correctief referendum impliceerde. De Tijdelijke referendumwet prevaleerde op de referendumverordening wat raadgevende correctieve referenda betrof. De fase in de besluitvormingsprocedure speelde een doorslaggevende rol bij het bepalen van de aard van het referendum (correctief of niet-correctief). De Raad van State verwoordde dit als volgt: *“Dit betekent dat in de gemeente Zwolle tot de bekendmaking van de Verordening op grond van de Zwolse referendumverordening een raadplegend referendum kan worden gehouden. Daarna kunnen kiesgerechtigden ten aanzien van deze Verordening een inleidend verzoek op grond van de Tijdelijke referendumwet indienen.”*<sup>251</sup> De rechtsvraag in deze zaak had betrekking op een toepassingsgeval van art. 122 van de Gemeentewet dat bepaalde dat anterieure verordeningen van rechtswege vervielen van zodra een wet hierover iets bepaalde

---

<sup>245</sup> J. WESTERWEEL en F.J.H. VAN TIENEN, “Het Gemeentelijke Referendum in de Praktijk: Spanningen van directe democratie in een representatief stelsel”, *TvCR* 2017, 188-209.

<sup>246</sup> Tijdelijke referendumwet.

<sup>247</sup> J.N. DUBBELBOER, “Lekker puzzelen”, *RegelMaat* 2004, afl. 6, 208-210.

<sup>248</sup> Art. 171 Tijdelijke Referendumwet.

<sup>249</sup> Zie o.a. ABRvS 20 september 2004, nr. 200407639/1; ABRvS 11 november 2004, nr. 200408965/1; ABRvS 28 april 2004, nr. 200303535/1.

<sup>250</sup> W. VAN DER WOUDE, “Anterieure referendumverordening en de Tijdelijke referendumwet”, *De Gemeentestem* 2001, afl. 7138, 157-164.

<sup>251</sup> ABRvS 20 september 2004, nr. 200407639/1.

dat niet overeenstemde met de betrokken verordening. Art. 165 bevatte volgens de verzoekers een afwijkende bepaling, waardoor de Tijdelijke referendumwet had moeten voorgaan.<sup>252</sup> De Raad van State besliste *in casu* dat de Zwolse referendumverordening moest worden toegepast en niet de Tijdelijke referendumwet.

Een tweede zaak deed zich voor in de gemeente Eemnes waarbij de gemeenteraad een verzoek tot het houden van een referendum over de herinrichtingsplannen van het dorpshart afwees. De gemeenteraad ging ervan uit dat de opsomming van de uitgesloten besluiten, zoals vermeld in art. 8 van de Tijdelijke referendumwet, niet-limitatief was en dat de gemeenteraad bij verordening andere uitsluitingen kon vooropstellen. De Raad van State merkte op dat slechts een uitbreiding van een aantal soorten besluiten mogelijk is. Desalniettemin moest de verordenende instantie zich wel houden aan de potentiële uitsluitingen die de Tijdelijke referendumwet vooropstelde.<sup>253</sup>

De Raad van State boog zich later over de niet-referendabiliteit van een besluit in verband met een ruimtelijk bestemmingsplan. De gemeenteraad besloot *in casu* dat het referendum niet kon plaatsvinden daar art. 8 van de Tijdelijke referendumwet referenda over een algemeen voorschrift uit een bestemmingsplan uitsloot. De Raad van State gaf aan dat de gemeenten referendumverordeningen konden uitvaardigen die niet afweken van de Tijdelijke referendumwet. In de referendumverordening van Amsterdam werd de referendabiliteit van bestemmingsplannen uitgesloten.<sup>254</sup> De gemeenteraad van Amsterdam vulde de referendumverordening aan met deze bepaling in 2003. Om die reden deed zich een schending voor van het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel, aldus de voorzieningsrechter. Volgens hem hield de adviescommissie onvoldoende rekening met de bezwaren. Bovendien schreef de Wet Ruimtelijke ordening voor dat bestemmingsplannen niet aan raadgevende referenda mochten worden onderworpen.<sup>255</sup> De Raad van State besliste in deze zaak dat bestaande verordeningen bleven gelden op grond van art. 165 van de Tijdelijke referendumwet, voor zover niet strijdig. *In casu* moest het besluit wel worden vernietigd, want het steunde op de verkeerde rechtsgrond. Het besluit van de gemeenteraad had een

---

<sup>252</sup> S.A.S. MUNNEKE, Noot onder ABRvS 20 september 2004, nr. 200407639/1, *AB Rechtspraak Bestuursrecht* 2005, afl. 93.

<sup>253</sup> Zie o.a. ABRvS 11 november 2004, 200408965/1; ABRvS 13 september 2004, nr. 20040745/1; ABRvS 13 december 2004, nr. 200409338/1.

<sup>254</sup> art. 2, §2, h, *Inpraakverordening van 13 juni 2003 Amsterdam*, Gemeenteblad 2003, afl. 3A, nr. 138.

<sup>255</sup> Wet van 5 juli 1962 houdende vaststelling van nieuwe voorschriften omtrent de ruimtelijke ordening, *Staatsblad* 5 juli 1962 (heden niet meer van toepassing).

rechtsgrond moeten hebben in de Tijdelijke referendumwet en niet in een referendumverordening.<sup>256</sup> Gelijkaardige beslissingen over de verenigbaarheid tussen de Tijdelijke referendumwet en de referendumverordeningen van gemeenten vormden geen uitzondering voor de Raad van State.<sup>257</sup>

36. Gemeenten en provincies die geen referendumverordening hadden op het moment van inwerkingtreding van de Tijdelijke referendumwet konden nog altijd een referendumverordening uitvaardigen, mits inachtneming van de Tijdelijke referendumwet. Ze konden enkel referendumverordeningen uitvaardigen voor onderwerpen die niet onder de scope van de Tijdelijke referendumwet vielen.<sup>258</sup> Thema's die normaliter buiten de scope van de Tijdelijke referendumwet vielen, konden wel worden onderworpen aan raadgevende referenda, voorzover het niet-correctieve referenda betrof.<sup>259</sup>

37. Onder de Tijdelijke referendumwet kon enkel een gemeentelijk referendum plaatsvinden over besluiten van de gemeenteraad.<sup>260</sup> Gemeentelijke referenda werden belemmerd door een aantal evidente uitsluitingen. Hierdoor kon er geen referendum worden georganiseerd over een besluit dat uitsluitend betrekking had op de uitvoering van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie, een besluit ter uitvoering van een wet dat strekt tot uitvoering van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie. Verder mocht geen referendum plaatsvinden over een algemeen verbindend voorschrift met betrekking tot een bestemmingsplan en besluiten die strekten tot intrekking van een besluit waarover reeds een referendum werd gehouden.<sup>261</sup>

### **5.2.3 VNG Referendumverordening**

38. De VNG maakte in 2009 een nieuwe modelreferendumverordening naar aanleiding van het vervallen van de Tijdelijke referendumwet. Die modelreferendumverordening verving

---

<sup>256</sup> ABRvS 28 april 2004, nr. 200303535/1.

<sup>257</sup> Zie ook: ABRvS 14 oktober 2003, nr. 200306533/1; ABRvS 19 juli 2004, nr. 2004058543/1; ABRvS 13 september 2004, nr. 200407455/1; ABRvS 11 november 2004, nr. 200408965/1.

<sup>258</sup> Art. 166 Tijdelijke referendumwet.

<sup>259</sup> W. VAN DER WOUDE, "De Tijdelijke referendumwet voor provincies en gemeenten", *Openbaar bestuur* 2002, afl. 5, 27-31.

<sup>260</sup> Art. 8, tweede lid Tijdelijke referendumwet

<sup>261</sup> Art. 8, derde lid Tijdelijke referendumwet.

de modelreferendumverordening van 1997.<sup>262</sup> De gemeenten bleven vrij om zich al dan niet te conformeren met dit modeldocument. Het model onderging een uitgebreide metamorfose en om de gemeenten te conformeren met de modelreferendumverordening raadde de VNG aan om een nieuwe referendumverordening uit te vaardigen, omdat het redactioneel niet anders kon. In afwijking van het vorige model, kent het huidige model enkel een raadgevend referendum en geen raadplegend referendum. Het staat de gemeenten weliswaar vrij om ook referendumverordeningen uit te vaardigen waarmee een raadplegend referendum kan plaatsvinden. In het advies van de Commissie Biesheuvel werd gewezen op de machtsrelatie die gepaard gaat met referenda en de eventuele ongrondwettigheid. Aangezien volksvertegenwoordiging het principe is en een referendum de uitzondering, zouden de volksvertegenwoordigers zich door middel van een raadplegend referenda kunnen onttrekken aan hun grondwettelijke opdracht.<sup>263 264 265</sup>

In de modelreferendumverordening van 2009 somt art. 2 de uitgesloten besluiten van een raadgevend referendum op. In het algemeen gaat het referendum over concept raadsbesluiten.<sup>266</sup> Doordat de raad zich nog moet buigen over het concept is hier geen sprake van correctieve referenda, want die vinden plaats nadat de raad een besluit neemt. De uitgesloten onderwerpen verwijzen voornamelijk naar persoonlijke kwesties en financiële kwesties. Besluiten over individuele kwesties (benoemingen, ontslagen...), over de hoogte van geldelijke voorzieningen voor ambtsdragers, over de bepaling van de rechtspositieregeling, over de gemeentelijke begroting, over de gemeentelijke heffingen... zijn eveneens onttrokken van de scope van het referendum. Daarnaast zijn de onderwerpen waarover de raad slechts een gebonden bevoegdheid bezit uitgesloten. Ten slotte kan geen referendum plaatsvinden over een thema dat reeds aan een referendum werd onderworpen.<sup>267</sup>

#### **5.2.4 Referendumverordeningen in de praktijk**

39. De Grondwet en de Gemeentewet stellen een aantal randvoorwaarden voorop waarmee gemeenten rekening moeten houden bij de invulling van referendumverordeningen:

---

<sup>262</sup> R.J.J.M. PANS, *Brief Modelreferendumverordening*, Den Haag, VNG, 2009, 2. Te raadplegen via: <https://www.schiedam.nl/shared/files/nota/organisatie/Ledenbrief%20VNG%20d.d.%2029%20mei%202009%20over%20modelreferendum.pdf>

<sup>263</sup> Te raadplegen via: [https://www.parlement.com/id/vh8lnhrqlyx0/staatscommissie\\_biesheuvel](https://www.parlement.com/id/vh8lnhrqlyx0/staatscommissie_biesheuvel)

<sup>264</sup> J.A.M.L. HOUBEN, "Referendum", *Christen Democratische Verkenningen* 1985, afl. 4, 162-171.

<sup>265</sup> N. VAN 'T RIET, "Het referendum", *IDEË BESCHOUWING* 1993, 23-24.

<sup>266</sup> Art. 1 Modelreferendumverordening van 27 mei 2009.

<sup>267</sup> Art. 2 Modelreferendumverordening van 27 mei 2009.



- de raad beslist geval per geval of een referendum plaatsvindt;
- de raadsleden bepalen zelf in welke mate ze zich gebonden achten aan de uitslag;<sup>268 269</sup>
- het definitieve besluit wordt nog steeds door de raad genomen.<sup>270 271 272</sup>

Een referendum mag geen verkeerde verwachtingen scheppen en een referendumverordening mag dit evenmin, want dit kan leiden tot een vervreemding van de burger ten opzichte van het bestuur. De referendabele kwesties mogen geenszins betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor het gemeentebestuur niet bevoegd is.<sup>273</sup> De omschrijving van thema's in de referendumverordeningen kan verschillen tussen verordeningen over raadplegende referenda en verordeningen over raadgevende referenda. In het geval dat beide referendumvarianten voorkomen in één referendumverordening, dan bevat de referendumverordening vaak dezelfde uitsluitingsgronden voor zowel de raadgevende als de raadplegende referenda. DÖLLE stelt dat referendumverordeningen die weinig tot geen uitsluitingen inhouden, er vaak een grotere discretionaire bevoegdheid bij de raad rust om referendumverzoeken al dan niet in te willigen of te weigeren.<sup>274</sup>

De oude referendumverordening van de gemeente Tilburg maakte het mogelijk om raadplegende referenda te organiseren, zo de gemeenteraad een referendum bijzonder aangewezen achtte.<sup>275</sup> Bovendien voorzag de oude referendumverordening zowel in een raadgevend correctief referendum als in een raadgevend niet-correctief referendum en dit met dezelfde uitsluitingsgronden.<sup>276 277</sup> In 2017 koos de gemeenteraad van Tilburg ervoor om een nieuwe referendumverordening aan te nemen waarin hij afstand deed van het raadplegend

<sup>268</sup> Art. 129, zesde lid Gw.

<sup>269</sup> Art. 27 Gemeentewet.

<sup>270</sup> R.J.J.M. PANS, *Brief Modelreferendumverordening*, Den Haag, VNG, 2009, 3. Te raadplegen via: <https://www.schiedam.nl/shared/files/nota/organisatie/Ledenbrief%20VNG%20d.d.%2029%20mei%202009%20over%20modelreferendum.pdf>

<sup>271</sup> H.F. DIJKSTAL, "Circulaire aan de gemeentebesturen van 27 januari 1995", *Staatscourant* 1995, nr. 21, 1-2. Te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-1995-21-p7-SC1893.html>

<sup>272</sup> Besluit van 17 oktober 1996 tot vernietiging van het besluit van de raad van de gemeente Amsterdam van 4 september 1996 voor zover het betreft het vaststellen van de Verordening op het referendum 1996.

<sup>273</sup> H.F. DIJKSTAL, "Circulaire aan de gemeentebesturen van 27 januari 1995", *Staatscourant* 1995, nr. 21, 1-2. Te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-1995-21-p7-SC1893.html>

<sup>274</sup> A.H.M. DÖLLE, "Het labyrint van het lokale referendum", *De Gemeentestem* 2007, afl. 15. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00A9E25C&cpid=WKNL-LTR-Nav2>

<sup>275</sup> Art. 5 Referendumverordening van 29 maart 2004 Tilburg, *Gemeentebblad* 29 maart 2004. Te raadplegen via: [http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Tilburg/26347/26347\\_1.html](http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Tilburg/26347/26347_1.html)

<sup>276</sup> Art. 7-12 Referendumverordening van 29 maart 2004 Tilburg, *Gemeentebblad* 29 maart 2004. Te raadplegen via: [http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Tilburg/26347/26347\\_1.html](http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Tilburg/26347/26347_1.html)

<sup>277</sup> Art. 3 Referendumverordening van 29 maart 2004 Tilburg, *Gemeentebblad* 29 maart 2004. Te raadplegen via: [http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Tilburg/26347/26347\\_1.html](http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Tilburg/26347/26347_1.html)

referendum.<sup>278</sup> Bovendien kan enkel nog een correctief referendum plaatsvinden en geen referendum over een voorgenomen raadsbesluit.<sup>279</sup> De uitgesloten aspecten stemmen overeen met de uitsluitingsgronden uit de modelreferendumverordening van de VNG.<sup>280</sup>

De voormalige referendumverordening van Rotterdam kende, in afwijking van de referendumverordening van de gemeente Tilburg, dezelfde uitsluitingen voor zowel raadplegende als raadgevende referenda.<sup>281</sup> Het aantal uitsluitingen was betrekkelijk hoger dan in de VNG-modelverordening, want de gemeenteraad vulde de lijst aan met besluiten over een ingediend burgerinitiatief en aangelegenheden waarvoor deelgemeenten bevoegd zijn.<sup>282</sup> In 2014 verving de Gemeenteraad van Rotterdam de referendumverordening van 2007 door een nieuwe ‘verordening inzake de inspraak, het burgerinitiatief en referenda’. Die verordening regelt referenda en andere vormen van burgerparticipatie, zoals een digitale meningspeiling en het burgerinitiatief.<sup>283</sup> De verordening bepaalt dat referenda enkel voorgenomen besluiten tot voorwerp kunnen hebben, waardoor correctieve referenda *a priori* uitgesloten zijn.<sup>284</sup> De uitsluitingen van de oude referendumverordening van Rotterdam worden herhaald in de nieuwe ‘verordening inzake de inspraak, het burgerinitiatief en referenda van 2014’ en zijn van toepassing op zowel raadgevende als raadplegende referenda.<sup>285</sup>

In Rotterdam kunnen de raad, het college of de burgemeester gebiedscommissies instellen en bepalen welke taken de commissies uitoefenen.<sup>286</sup> <sup>287</sup> Die commissies vervullen een

---

<sup>278</sup> R. HAANS, “Maakt Tilburg nog een referendum mee”, *Tilburgse Koerier* 21 juni 2017. Te raadplegen via: <http://www.tilburgsekoerier.nl/nieuws/maakt-tilburg-nog-een-referendum-mee>

<sup>279</sup> Art. 1, a Referendumverordening van 3 juli 2017 Tilburg, *Gemeentebblad* 8 september 2017. Te raadplegen via: [http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Historie/Tilburg/466002/466002\\_1.html](http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Historie/Tilburg/466002/466002_1.html)

<sup>280</sup> Art. 3 Referendumverordening van 3 juli 2017 Tilburg, *Gemeentebblad* 8 september 2017. Te raadplegen via: [http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Historie/Tilburg/466002/466002\\_1.html](http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Historie/Tilburg/466002/466002_1.html)

<sup>281</sup> Art. 1 Referendumverordening van 25 januari 2007 Rotterdam, *Gemeentebblad* 25 april 2007. Te raadplegen via <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Rotterdam/375601.html>

<sup>282</sup> Art. 2 Referendumverordening van 3 juli 2017 Tilburg, *Gemeentebblad* 8 september 2017. Referendumverordening van 3 juli 2017 Tilburg, *Gemeentebblad* 8 september 2017. Te raadplegen via <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Rotterdam/375601.html>

<sup>283</sup> Verordening inspraak, burgerinitiatief en referenda Rotterdam 5 november 2013, *Gemeentebblad* 28 november 2013. Te raadplegen via: <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Rotterdam/403822.html>

<sup>284</sup> Art. 14, §1 Verordening inspraak, burgerinitiatief en referenda Rotterdam 5 november 2013, *Gemeentebblad* 28 november 2013. Te raadplegen via: <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Rotterdam/403822.html>

<sup>285</sup> Art. 15 Verordening inspraak, burgerinitiatief en referenda Rotterdam 5 november 2013, *Gemeentebblad* 28 november 2013. Te raadplegen via: <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Rotterdam/403822.html>

<sup>286</sup> Art. 83 j° 96 Gemeentewet.

verbindingsrol om de burger meer te betrekken bij het beleid van de gemeente. Door uitvoering te geven aan een soort subsidiariteitsbeginsel staan de verkozen leden normaliter dicht bij het volk.<sup>288</sup> <sup>289</sup> Gebiedsreferenda vormen een interessante aanvulling op die verordening, want ook in één van de veertien gebieden van Rotterdam kan een referendum plaatsvinden.<sup>290</sup> <sup>291</sup> De uitsluitingen *ex art.* 15 zijn eveneens van toepassing op gebiedsreferenda, niettemin kunnen ze ook betrekking hebben op een (voorgenomen) besluit van het college.<sup>292</sup> Een gebiedsreferendum heeft dan betrekking op de onderwerpen die van belang zijn voor het betrokken gebied die desgevallend van toepassing kunnen zijn op het volledige grondgebied van de gemeente Rotterdam.<sup>293</sup> <sup>294</sup> Hoofdstuk 10 omvat een ruimere uiteenzetting over de binnengemeentelijke referenda.

40. In 115 gemeenten (29% van de Nederlandse gemeenten in 2015) bestaat een referendumverordening en de inhoudelijke diversiteit van die verordeningen bemoeilijkt natuurlijk de transparantie en de onderzoeksmogelijkheden in verband met dit instrument.<sup>295</sup> <sup>296</sup> Nochtans komen de hiervoor omschreven uitsluitingen vaak terug in de diverse referendumverordeningen.<sup>297</sup> Ofschoon de herindelingskwesties niet tot de bevoegdheid van de gemeenten behoren, vormen herindelingskwesties het vaakst het voorwerp van referenda.<sup>298</sup> Gemeenten spelen immers een heel belangrijke rol in het kader van de uitvoering

---

<sup>287</sup> R.J.M.H. DE GREEF, “Deelgemeenten, deelgemeentebesturen en territoriale bestuurscommissies: do’s en dont’s – Binnengemeentelijke territoriale decentralisatie onder de loep genomen aan de hand van de ontwikkeling in het Rotterdamse bestuurlijke stelsel”, *De Gemeentestem* 2010, afl. 1. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00A9999A&cpid=WKNL-LTR-Nav2>

<sup>288</sup> Te raadplegen via: <https://www.rotterdam.nl/bestuur-organisatie/gebiedscommissies/>

<sup>289</sup> R.J.M.H. DE GREEF, S.A.J. MUNNEKE en S.E. ZIJLSTRA, *Bevoegdheden territoriale bestuurscommissies*, Amsterdam, Vrije Universiteit Amsterdam, 2013, 7.

<sup>290</sup> Art. 2 Verordening op de gebiedscommissies van 18 juni 2013 Rotterdam, *Gemeentebled* 11 juli 2013. Te raadplegen via: <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Rotterdam/369495.html>

<sup>291</sup> Art. 20 Verordening inspraak, burgerinitiatief en referenda Rotterdam 2014. Te raadplegen via: <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Rotterdam/403822.html>

<sup>292</sup> Art. 20, §1 Verordening inspraak, burgerinitiatief en referenda Rotterdam 2014. Te raadplegen via: <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Rotterdam/403822.html>

<sup>293</sup> Art. 20 Verordening inspraak, burgerinitiatief en referenda Rotterdam 2014. Te raadplegen via: <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Rotterdam/403822.html>

<sup>294</sup> Voor meer informatie zie hoofdstuk 6 ‘Binnengemeentelijke volksraadplegingen of referenda’ van dit werkstuk.

<sup>295</sup> X, *Staat van het bestuur*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2012, 119. Te raadplegen via: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/23593/staat-van-het-bestuur-2012.pdf>

<sup>296</sup> K. VAN DER KRIEKEN, *Het lokale referendum in Nederland. Een verkenning van de lokale referendumpraktijk in Nederland en scenario’s voor de toekomst*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2015, 39-40.

<sup>297</sup> X, *Discussienota burgerinitiatief raadplegend en raadgevend referendum*, 2016, 8.

<sup>298</sup> X, “Referenda zinloos? In gemeenten hebben ze wel nut”, *NOS* 30 november 2016. Te raadplegen via: <https://nos.nl/artikel/2145763-referenda-zinloos-in-gemeenten-hebben-ze-wel-nut.html>

van de ‘wet algemene regels herindeling’.<sup>299</sup> De gemeenten verrichten als het ware het voorbereidend werk bij een grenscorrectie of een herindeling.<sup>300 301 302</sup> In dat opzicht beschikken gemeenteraden over een ruime discretionaire beoordelingsbevoegdheid bij het vaststellen van een herindelingsadvies of een besluit tot grenscorrectie.<sup>303</sup> Die situatie verschilt niet wezenlijk met de situatie van de volksraadpleging over de Oosterweelverbinding (*supra*), omdat de gemeenten ook een ruime beoordelingsvrijheid hebben bij het te verlenen advies.<sup>304</sup>

Herindelingen en grenscorrecties staan op gespannen voet met art. 5 van het ‘Handvest inzake lokale autonomie’ omdat dit artikel het volgende stipuleert: “*Wijzigingen van plaatselijke gebiedsgrenzen worden niet aangebracht zonder vooraf de desbetreffende plaatselijke gemeenschappen te raadplegen, zo mogelijk door middel van een referendum, waar dit wettelijk is toegestaan*”.<sup>305</sup> Dit artikel doet vermoeden dat een herindeling of een grenscorrectie moet voorafgaan door een referendum, tenminste waar dit wettelijk is toegestaan.<sup>306</sup> Het behelst hier duidelijk een kwestie aangaande de directe werking van art. 5 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie. De voorzitter van de afdeling advisering van de Raad van State en de wetgever nemen de stelling in dat het houden van een referendum geenszins een verplichting is, doch laten ze de vraag over de directe werking onbeantwoord.<sup>307 308</sup> In 2001 deed het Hof ’s-Gravenhage uitspraak over de directe werking van art. 5 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie. De onderliggende zaak betrof een gemeentelijke herindeling waarbij de gemeente Weerselo overging naar de gemeente

---

<sup>299</sup> Wet van 24 oktober 1984, houdende algemene regelen in verband met wijziging van de gemeentelijke indeling, *Staatsblad* 30 oktober 1984 (hierna: Wet AHRI).

<sup>300</sup> Wijziging van de gemeentelijke indeling (i.e. herindeling): “*instelling en opheffing van gemeenten alsmede wijziging van gemeentegrenzen die naar verwachting het inwonertal van tenminste één van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal doen toe- of afnemen.*” Art. 1, b Wet ARHI.

<sup>301</sup> Grenscorrectie: “*een wijziging van een gemeentegrens die naar verwachting het inwonertal van geen van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal doen toe- of afnemen.*” Art. 1, d, Wet ARHI

<sup>302</sup> H. DOORNHOF, “De voorbereiding van een gemeentelijke herindeling”, *De Gemeentestem* 2009, afl. 21. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00AA1C51&cpid=WKNL-LTR-Nav2>

<sup>303</sup> Art. 3-6 Wet ARHI.

<sup>304</sup> Advies VAV/2009/1 van 23 maart 2009, te raadplegen via: [https://www.lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/thema/werking\\_bestuur/2009\\_1\\_Antwerpen.pdf](https://www.lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/thema/werking_bestuur/2009_1_Antwerpen.pdf)

<sup>305</sup> Europees Handvest inzake lokale autonomie van 15 oktober 1985.

<sup>306</sup> W. VAN DER WOUDE, “De Tijdelijke referendumwet voor provincies en gemeenten”, *Openbaar Bestuur* 2002, afl. 5, 27-31.

<sup>307</sup> Nota naar aanleiding van het verslag. Wijziging van de Wet algemene regels herindeling, de Provinciewet en de Gemeentewet (Wijziging procedurele bepalingen), *Parl. St.* Tweede Kamer 1996/97, nr. 25234/5. Te raadplegen via: <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/kst-25234-5.html>

<sup>308</sup> H. DOORNHOF, “De voorbereiding van een gemeentelijke herindeling”, *De Gemeentestem* 2009, afl. 21. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00AA1C51&cpid=WKNL-LTR-Nav2>

Oldenzaal. Het Hof kwam tot de vaststelling dat art. 5 geen directe werking had omdat: “...de begrippen ‘plaatselijke gemeenschappen’ en ‘raadplegen’ in art. 5 EHLA niet in voldoende mate concreet en nauwkeurig zijn om ervan uit te gaan dat bedoeld artikel rechtstreekse werking heeft.”<sup>309</sup>

Het Hof toetste de feiten echter wel aan dit artikel en stelde vast dat de bevolking op een correcte manier werd geraadpleegd, zonder dat een referendum aan de grondslag moest liggen. Dit kwam doordat het Hof de feiten ‘indirect’ interpreteerde. Op die manier gaf de voorzitter (want het betrof een kortgedingprocedure) impliciet uiting van het feit dat hij toch de draagwijdte kende van de “onvoldoende concrete en nauwkeurige” begrippen van art. 5.<sup>310</sup> HENNEKENS wijst op de verbindende werking van art. 5 door te refereren aan het feit dat dit artikel op iedereen van toepassing is, zoals het non-discriminatiebeginsel. Hierdoor kunnen burgers dit artikel desgevallend inroepen omdat ze een subjectief recht genieten om geraadpleegd te worden. Daarnaast poneert hij de stelling dat de bewoordingen ‘wijzigingen’ en ‘worden niet aangebracht zonder’ voldoende duidelijk en van dwingende aard zijn, waardoor het een verbindende werking genereert ‘jegens ieder die het betreft’.<sup>311</sup>

De Raad van State weert iedere interpretatie die een verbindende werking aan het EHLA kan genereren, waardoor art. 93 GW niet kan worden toegepast. Art. 93 GW bepaalt dat “bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die naar haar inhoud eenieder kunnen verbinden, hebben verbindende kracht nadat zij zijn bekendgemaakt.” Het gebrek aan “verbindende werking” heeft tot gevolg dat gemeentebesturen geen vermeende schending van het EHLA kunnen aanvoeren in een rechtszaak. Desalniettemin kunnen de voorschriften uit het EHLA wel dienen als een onderdeel van de bindende spelregels voor de verhouding tussen de verschillende overheden.<sup>312</sup>

---

<sup>309</sup> Hof 's-Gravenhage 8 maart 2001, nr. 00/825Kg, *De Gemeentestem* 2001, afl. 4. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00A8952C&cpid=WKNL-LTR-Nav2>

<sup>310</sup> H. Ph. J.A.M. HENNEKENS, Noot bij Hof 's-Gravenhage 8 maart 2001, nr. 00/825Kg, *De Gemeentestem* 2001, afl. 4. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00A8952C&cpid=WKNL-LTR-Nav2>

<sup>311</sup> H. Ph. J.A.M. HENNEKENS, Noot bij Hof 's-Gravenhage 8 maart 2001, nr. 00/825Kg, *De Gemeentestem* 2001, afl. 4. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00A8952C&cpid=WKNL-LTR-Nav2>

<sup>312</sup> X, *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen: Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, 's-Gravenhage, Raad van State 2006, 23-24. Te raadplegen via: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/62748/spelregels-voor-interbestuurlijke-verhoudingen.pdf>

Het verklarend rapport bij het EHLA vermeldt in verband met art. 5 het volgende: “*Whilst in most countries it is regarded as unrealistic to expect the local community to have power to veto such changes, prior consultation of it, either directly or indirectly, is essential. Referendums will possibly provide an appropriate procedure for such consultations but there is no statutory provision for them in a number of countries. Where statutory provisions do not make recourse to a referendum mandatory, other forms of consultation may be exercised.*”<sup>313</sup>

Dit betekent dat in geval referenda niet verplicht zijn, toch toepassing moet worden gemaakt van andere vormen van consultatie.<sup>314</sup> VAN DER WOUDE stelt dat een consultatie van de gehele Nederlandse bevolking over een herindeling moet plaatsvinden om in overeenstemming te zijn met art. 5. De stelling van VAN DER WOUDE is voor betwisting vatbaar, omdat volgens de libellering van art. 5 een raadpleging van de ‘plaatselijke gemeenschappen’ volstaat. De gemeenten oefenen een relatief grote invloed uit op de gemeentelijke herindelingen. Bij grenscorrecties kunnen de betrokken gemeenteraden trouwens zelf het besluit nemen.

De moeilijkheid in deze kwestie ligt voornamelijk bij de directe werking. De hoven en rechtbanken nemen zelden een duidelijke stelling in. Bovendien zijn verschillende rechtsgeleerden over dit onderwerp verdeeld. Ten slotte nam de Rechtbank Limburg in een recente uitspraak van 2017 aan dat er geen verplichting rust op de provincie om een referendum te houden in het raam van art. 5 van het EHLA. De Rechtbank Limburg ondersteunde haar stelling door te verwijzen naar het Verklarend Rapport bij het EHLA.<sup>315</sup>

<sup>316</sup> In deze zaak liet de rechtbank tevens in het midden of dit Handvest en in het bijzonder art. 5 al dan niet directe werking had.

### **5.3 Tussenconclusie**

41. De opsomming in art. 2 van de modelreferendumverordening is langer dan de Belgische lijst. De uitzonderingen kunnen echter wel ressorteren onder, enerzijds, persoonlijke aangelegenheden en, anderzijds, financiële aangelegenheden. Een uitzondering die niet onder de Belgische uitsluitingsgronden te catalogiseren valt, betreft de besluiten

---

<sup>313</sup> COUNCIL OF EUROPE, *Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government*, Strasbourg, European Treaty Series 1985, No. 122, 6.

<sup>314</sup> W. VAN DER WOUDE, “De Tijdelijke referendumwet voor provincies en gemeenten”, *Openbaar Bestuur* 2002, afl. 5, 27-31.

<sup>315</sup> Rechtbank Limburg 5 juli 2017, nr. AWB/ROE 17/71052 (verzoek) en C/03/237143 / KG ZA 17-324.

<sup>316</sup> COUNCIL OF EUROPE, *Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government*, Strasbourg, European Treaty Series 1985, No. 122, 6.

waarvan de gemeenteraad van mening is dat er dringende redenen voorhanden zijn.<sup>317</sup> Financiële aangelegenheden kunnen leiden tot een efficiëntere overheid, desalniettemin zijn de meningen hierover verdeeld. Voornamelijk de complexiteit van dergelijke aangelegenheid en de individualiserende maatschappij zorgen ervoor dat volksraadplegingen of referenda over financiële kwesties beter niet plaatsvinden.

Over de directe werking van art. 5 van het EHLA bestaat in Nederland betwisting. Volgens de meerderheidsopvatting heeft die bepaling in Nederland geen directe werking. In België bestaat weinig rechtspraak en rechtsleer over art. 5 van het EHLA. In de rechtsleer en de rechtspraak staat vaak een verwijzing naar de artikelen van het EHLA. Hierbij komt vaak tot uiting dat België gebonden is door het Handvest, niettemin bestaat over de directe werking minder duidelijkheid.<sup>318</sup> Om te voldoen aan het principe van de directe werking moet een bepaling ‘voldoende duidelijk’, ‘precies’ en ‘onvoorwaardelijk’ zijn. Aangezien de begrippen ‘betrokken gemeenschappen’ en ‘wijziging van de plaatselijke gebiedsgrenzen’ onvoldoende duidelijk zijn, is de directe werking uitgesloten. Bovendien schrijft art. 5 voor dat een referendum moet plaatsvinden ‘waar dit wettelijk is toegestaan’, Die zinsnede tast duidelijk de vereiste van de niet-voorwaardelijkheid aan. Bij de interpretatie van andere artikelen van het Handvest liet de Belgische Raad van State telkens in het midden of die bepalingen directe werking hadden.<sup>319</sup>

---

<sup>317</sup> Art. 2, j Modelreferendumverordening van 27 mei 2009.

<sup>318</sup> S. KEUNEN, “Lokale autonomie als (essentieel) kenmerk voor democratische legitimiteit van lokale besturen”, *TBP* 2016, afl. 4, 258-259.

<sup>319</sup> RvS 20 juni 2014, nr. 227.775, CAPRASSE; RvS 18 december 2014, nr. 229.602, THIÉRY.

## 6 De vraagstelling

### 6.1 België

#### 6.1.1 Algemeen

42. De vraagstelling bij een volksraadpleging oefent een grote invloed uit op de kwaliteit van het instrument.<sup>320</sup> Het beïnvloedt de opkomst en de uitkomst.<sup>321</sup> Dit gedeelte van de volksraadpleging vormt de kern, samen met het voorwerp, om een doeltreffende consultatie van de bevolking te verwezenlijken. Er bestaat een duidelijk verband tussen het voorwerp van de volksraadpleging en de vraagstelling. Critici vinden dat referenda veel te weinig ruimte laten voor nuance en dit houdt natuurlijk verband met de vraagstelling met als correlaat de dichotome antwoordmogelijkheid.<sup>322</sup>

43. Het wettelijk kader in verband met de vraagstelling bij de gemeentelijke volksraadplegingen in het Vlaams Gewest is opgenomen in art. 218 van het Gemeentedecreet. Het artikel vereist dat een vraag moet worden geformuleerd waarop er slechts met een ‘ja’ of een ‘nee’ kan worden geantwoord.<sup>323</sup> <sup>324</sup> De kiezer staat derhalve voor een dichotome keuze, want hij kan slechts ‘ja’ of ‘nee’ antwoorden, waardoor de formulering van de vraag essentieel is om een onbetwistbare antwoordmogelijkheid te verwezenlijken. De Nieuwe Gemeentewet en de CDLD bepalen hetzelfde over de vraagstelling en de dichotome antwoordmogelijkheid.<sup>325</sup> <sup>326</sup> Het is echter niet uitgesloten dat eenzelfde volksraadpleging meerdere vragen bevat, desalniettemin moeten alle vragen een dichotoom karakter hebben. In La Louvière vond een volksraadpleging plaats over de problematiek rond het huishoudelijk afval, waarbij de gemeenteraad zes ja-neenvragen voorlegde aan het kiezerscorps.<sup>327</sup> Werd één vraag opengelaten of ongeldig beantwoord, dan werd alsnog overgegaan tot de telling van de andere vragen.<sup>328</sup> De VAV gaf reeds aan dat meerdere vragen geen probleem vormden,

---

<sup>320</sup> M. VAN BOUWEL, “Het antwoord van het volk, maar op welke vraag?”, *Lokaal* 2009, afl. 13, 17-19.

<sup>321</sup> M. HOOGHE, “Vraagstelling bepaalt referendum”, *De Standaard* 18 januari 2001, 9.

<sup>322</sup> I. VAN HOUDENHOVE, “Referenda: ja of nee?”, *Campuskrant*, 2017, afl. 4, 9. Te raadplegen via: <https://nieuws.kuleuven.be/nieuwsdienst/campuskrant/files/ck29-nr04.pdf>

<sup>323</sup> Art. 218 Gemeentedecreet.

<sup>324</sup> B. WARNEZ, *Gemeentelijk zakboekje bestuur 2017*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2016, 269-270.

<sup>325</sup> Art. 327 Nieuwe Gemeentewet.

<sup>326</sup> Art. L1142-10 CDLD.

<sup>327</sup> X, “Consultation populaire à La Louvière sur la politique des déchets”, *Belga* 11 februari 1996.

<sup>328</sup> F. ZONEMBERG, “Scrutin sur les déchets à La Louvière mode d’emploi”, *Le Soir* 9 februari 1996. Te raadplegen via: [http://www.lesoir.be/archive/recup/scrutin-sur-les-dechets-a-la-louviere-mode-d-emploi\\_t-19960209-Z0ANJT.html](http://www.lesoir.be/archive/recup/scrutin-sur-les-dechets-a-la-louviere-mode-d-emploi_t-19960209-Z0ANJT.html)



niettemin mochten de vragen niet tot tegenstrijdige resultaten leiden.<sup>329</sup> Het is merkwaardig dat de meeste volksraadplegingen waarbij meerdere ja-neenvragen werden gesteld *top-down*-volksraadplegingen waren: met andere woorden volksraadplegingen, waarbij het initiatief uitging van de gemeenteraad.<sup>330</sup>

### 6.1.2 *In de praktijk*

44. In de praktijk komt het voor dat er wordt afgeweken van de ja-neenvereiste door andere soorten vragen te stellen (meerkeuzevragen, open-vragen...). Afwijken van de ja-neen-vereiste gaat echter in tegen de wet. Desondanks kan dergelijkere afwijking, afhankelijk van de context, een meerwaarde betekenen voor het instrument van de volksraadpleging. Tussen 9 en 14 oktober 1995 vond in Luik een volksraadpleging plaats over de keuze van een fontein op La Place Saint-Lambert.<sup>331</sup> De vraag luidde als volgt: “*Quelle est l’oeuvre qui recueille votre préférence?*”, waarna de burgers konden kiezen tussen zes alternatieven.<sup>332</sup> Ten slotte had de bevolking nog de keuze om aan te geven dat geen van de opgesomde projecten een voorkeur had.<sup>333</sup> Het betrof een *top-down*-volksraadpleging en slechts 2,5 % van de gemeenteraadskiezers kwam opdagen.<sup>334</sup>

45. Eenzelfde situatie deed zich voor bij de volksraadpleging van Crisnée. Deze volksraadpleging werd georganiseerd tussen 27 maart 2010 en 10 april 2010 en handelde over een aantal uiteenlopende onderwerpen van gemeentelijk belang. De volksraadpleging ging over de verkoop van de kerk, de creatie van een golfterrein, de CPAS (*Centre Publique d’Action Sociale* - Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn), de renovatie van het gemeentehuis en een mobiliteitsaangelegenheid.<sup>335</sup> De vraagstelling was bij deze volksraadpleging eveneens divers, want er werden maar liefst drie soorten vragen gesteld, meer bepaald vijf ja-neenvragen, twee open-vragen en één burgervraag (*une question citoyenne*). De eerste vraag behandelde de uitvoering van gemeentelijke werken en door wie ze moesten worden uitgevoerd. Daarnaast werd een vraag voorgelegd over de verkoop van de kerk gekoppeld aan een nieuwe bestemming van dit gebouw. Vervolgens kreeg de bevolking

---

<sup>329</sup> M. BECKERS, J. BILLIET, “‘Handhaven’ of ‘herroepen’? De vraagstelling in twaalf gemeentelijke volksraadplegingen in Vlaanderen onderzocht”, *Res Publica* 2009, afl. 1, 60-61.

<sup>330</sup> Voor een overzicht zie bijlage 5.

<sup>331</sup> X, “Consultation populaire à Liège pour le choix d’une fontaine”, *Belga* 9 oktober 1995.

<sup>332</sup> De betrokken alternatieven waren: A. Declerck, een project van H. Jakubowska, een project van U. Mulkers en H. Duchateau, een project van een L. Rocour et Ph. Frère en een project van R. Rohr.

<sup>333</sup> G. GENERET, “La consultation populaire communale”, *Courrier hebdomaire du CRISP* 1997, afl. 31, 1-29.

<sup>334</sup> Voor een overzicht zie bijlage 5.

<sup>335</sup> X, “La consultation populaire reportée”, *L’Avenir/Huy-Waremme* 27 maart 2010, 16.

een vraag voorgelegd in verband met de ontwikkeling van een terrein voor sport en vrije tijd. Een vierde vraag was gerelateerd aan de constructie van een gebouw voor jonge gezinnen. Ten slotte handelde de vijfde vraag over een voorstel in verband met de aanleg van een landweg. De vijf vragen waren telkens ja-neenvragen en voldeden aan art. L1142-10 van de CDLD. De twee andere vragen waren telkens open vragen, waarop geen ja of nee kon worden geantwoord. De eerste open vraag luidde als volgt: *Quelles actions sociales supplémentaires pourraient encore améliorer la solidarité active et responsable à Crisnée?* De tweede open vraag was de volgende: *Comment aimeriez-vous que votre commune évolue durant les dix prochaines années?* Een laatste opmerkelijke vraag was een ja-neen vraag over burgerschap en kwam erop neer of het college meer beslissingen moest nemen of niet. Dit burgerexperiment had een opkomst van 13,78 % en lag bijgevolg ver onder de gemiddelde opkomst van de volksraadplegingen in België. Ten slotte werd de volksraadpleging tevens gekenmerkt door een *top-down* karakter.<sup>336</sup>

46. De VAV oefent een onmiskenbare invloed uit op de formulering van de vraagstelling.<sup>337</sup> De commissie gaf reeds aan dat het niet tot haar bevoegdheid behoort om in het kader van haar ruim opgevatte adviesopdracht nieuwe vragen te formuleren in de plaats van de besturen of de initiatiefnemers.<sup>338</sup> De commissie kan echter wel suggesties maken ter verfijning van de vraagstelling, maar ze mag zich geenszins in de plaats stellen van de initiatiefnemers of de gemeenteraad. De VAV schiep in 2010 duidelijkheid over een vraag die meerdere deelaspecten omvatte. De vraag luidde als volgt: *“Gaat U akkoord dat het gemeentelijk recyclageparkenbeleid het voorrecht is van het gemeentebestuur zonder rekening te houden met een inspraakorgaan dat een bindend advies geeft en dat bestaat uit vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld?”*. De vraagstelling bestond uit drie afzonderlijke onderdelen, zijnde:

- gemeentelijke recyclageparkenbeleid is het voorrecht van het gemeentebestuur;
- zonder rekening te houden met een inspraakorgaan dat een bindend advies geeft;
- dat bestaat uit vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld.

---

<sup>336</sup> X, “Oui à la vente de l’église d’Odeur, non aux logements”, *L’Avenir/Huy-Waremme* 27 mei 2010, 20.

<sup>337</sup> Art. 2 VAV-besluit.

<sup>338</sup> Adv. VAV/2009/3 van 15 juni 2009.

De VAV beoordeelde de voorgestelde vraagstelling negatief, aangezien de vraagstelling zich door de drie afzonderlijke onderdelen onmogelijk liet beantwoorden met een ja of een neen.<sup>339</sup>

340

Uit de adviespraktijk van de VAV kan worden afgeleid dat de vraagstelling voldoende nauwkeurig moet zijn. De initiële vraagstelling “*Staat u achter het gemeentelijk luik van het mobiliteitsplan stadsregio Turnhout?*” werd volgens de commissie beter geformuleerd als “*Staat u achter het mobiliteitsplan van de stad Turnhout zoals dat door de gemeenteraad van 15.12.2010 voorlopig werd goedgekeurd?*”.<sup>341 342</sup> Bewoordingen zijn een heel belangrijke factor om te bepalen of een vraagstelling voldoende precies is. Woorden zoals ‘vooral’, ‘geheel of gedeeltelijk’ of zelfs ‘niet-havengebonden activiteiten’ maken in de ogen van de commissie inbreuk op de vereiste van voldoende nauwkeurigheid.<sup>343</sup> De VAV staat toe dat meerdere vragen worden gesteld aan de deelnemers om op die manier onnauwkeurige en te vage vragen te vermijden.<sup>344 345</sup> De commissie benadrukt eveneens dat de opportuniteit van de vraagstelling niet tot de beoordelingsbevoegdheid van de commissie behoort en dat in zoverre een vraagstelling voldoet aan de decretale vereisten de volksraadpleging moet plaatsvinden.<sup>346</sup> Het staat de gemeenteraad echter vrij om de vraagstelling te wijzigen, te verduidelijken of aan te vullen met andere vragen op voorwaarde dat de inhoudelijke context van de vraag behouden blijft.<sup>347</sup> Ten slotte raadde de adviescommissie aan dat de volgende vraag beter gewijzigd werd: “*Ophaling van het huisvuil is een openbare dienstverlening. Moet onze reinigingsdienst een stadsdienst zijn?*” De adviescommissie vond dat de vraag dubbelzinnig was omwille van het feit dat die niet overeenstemde met de motiverende nota en omdat de eerste zin een loutere vaststelling inhield die niet thuishoorde bij de vraagstelling. Om die reden deed de commissie een suggestie om de vraagstelling te veranderen in ofwel “*Moet het stadspersoneel instaan voor de huis-aan-huisophaling van het restafval?*” ofwel “*Moet de stedelijke reinigingsdienst instaan voor de huis-aan-huisophaling van het restafval?*”.<sup>348</sup> In de voorbereidingen van de volksraadpleging over het Gentse circulatieplan van 2016 werd de

---

<sup>339</sup> Adv. VAV/2010/2 van 5 maart 2010 en 4 juni 2010. Dit werd later bevestigd door het adv. VAV/2011/7 van 24 juni 2011.

<sup>340</sup> Zie ook Adv. VAV/2016/1 van 6 juni 2016.

<sup>341</sup> Adv. VAV/2011/1 van 18 maart 2011 en 14 april 2011.

<sup>342</sup> Zie ook Adv. VAV/2016/1 van 6 juni 2016.

<sup>343</sup> Adv. VAV/2014/1 van 10 januari 2014.

<sup>344</sup> Adv. VAV/2015/1 van 23 maart 2015

<sup>345</sup> Zie ook Adv. VAV/2017/1 van 6 februari 2017.

<sup>346</sup> Adv. VAV/2011/8 van 24 juni 2011.

<sup>347</sup> Adv. VAV/2011/8 van 24 juni 2011; Adv. VAV/2011/9 van 24 juni 2011.

<sup>348</sup> Adv. VAV/2013/1 van 14 juni 2013.

volgende vraag voorgesteld: “*Vindt u dat Gent en de Gentenaars beter worden van het voorliggende circulatieplan: ja of neen?*”. Deze vraagstelling creëerde een aantal onduidelijkheden volgens de commissie, want de vraag was te subjectief en te vaag geformuleerd. Het subjectieve karakter lag voornamelijk in de woorden ‘beter worden’, waardoor de vraagstelling op zich al een waardeoordeel inhield. De vraagstelling bij een volksraadpleging dient om naar een mening te peilen en dient niet om op voorhand al een mening op te leggen. De commissie stelde voor om de vraag te herformuleren in “*Gaat u akkoord met het circulatieplan, zoals goedgekeurd op de gemeenteraad van Gent van 22 februari 2016: ja of neen?*”.<sup>349 350</sup>

Samengevat komt uit de adviespraktijk van de VAV de volgende vereisten met betrekking tot de vraagstelling naar voren:

- vermijd vragen die meerdere deelaspecten omvatten;
- vermijd vage bewoordingen, zoals ‘vooral’, ‘geheel of gedeeltelijk’, ‘niet-havengebonden activiteiten’;
- maak de vraagstelling voldoende nauwkeurig en verwijst desnoods naar data van een bepaald instrument of een bepaalde gebeurtenis;
- indien nodig kan er geopteerd worden voor meerdere vragen, zodanig dat de vraagstelling voldoende nauwkeurig blijft;
- zorg ervoor dat de vraagstelling in lijn ligt met de motiverende nota van de volksraadpleging;
- vermijd subjectiviteit in de vraagstelling door woorden te vermijden zoals ‘beter worden’.

### **6.1.3 Theoretische verruiming**

47. De vraagstelling van volksraadplegingen is vaak voorwerp van discussie omdat volksraadplegingen een dichotoom karakter hebben. Hierdoor bestaat weinig ruimte voor nuancering (*supra*). Subjectiviteit en verwarring vormen de kern van kritiek, waardoor de volksraadpleging *as such* onder druk staat. Twee grote bezorgdheden met betrekking tot de vraagstelling worden vaak naar voren geschoven. Een eerste bezorgdheid is de vrees voor manipulatie van de vraagstelling en een tweede bezorgdheid is de vrees voor een misleidende

---

<sup>349</sup> Adv. VAV/2016/1 van 6 juni 2016.

<sup>350</sup> Zie ook Adv. VAV/2016/2 van 3 oktober 2016.

vraagstelling.<sup>351</sup> Manipulatie van de vraagstelling houdt in dat door middel van de formulering de antwoorden wetens en willens in een bepaalde richting worden gestuurd.<sup>352</sup> De misleidende vraagstelling houdt dan in dat de deelnemers zich kunnen vergissen bij het antwoorden op de vraag (bv termen zoals intrekken, herroepen,... kunnen aanleiding geven tot verwarring).<sup>353</sup>

48. Meerkeuzevragen geven de kiezer een aantal keuzes die niet beperkt zijn tot een ja of een neen, maar het blijven wel nog steeds gesloten vragen. De meerkeuzevragen geven de deelnemer slechts de mogelijkheid om tussen een beperkt aantal alternatieven te kiezen of geen van beide te kiezen.<sup>354</sup> Het gevaar bestaat dat een meerkeuzevraag geen reële antwoordmogelijkheden biedt omdat bepaalde alternatieven, waarvoor een breed maatschappelijk draagvlak bestaat, niet worden voorgelegd.<sup>355</sup> Dit heeft mogelijks tot gevolg dat bepaalde antwoorden worden aangeduid zonder maatschappelijk draagvlak.<sup>356</sup> BILLIET raadt aan om niet alle alternatieven voor te leggen bij een volksraadpleging of referendum, anders worden de antwoorden niet meer beoordeeld in termen van meerderheid of minderheid.<sup>357</sup> Volgens BUDGE creëren meerkeuzevragen een moeilijkheid met betrekking tot het bepalen van de meerderheid.<sup>358</sup> Vaak komt het voor dat er staat ‘geen voorkeur’ of iets dergelijks en met die cijfers dien je dan ook rekening te houden bij het bepalen van de relatieve waarde. Omwille van de verschillende berekeningsmethodes kunnen dergelijke gegevens het bepalen van de relatieve waarde bemoeilijken.<sup>359</sup> Om die reden vindt BILLIET het niet raadzaam om meerkeuzevragen voor te leggen aan de kiezers. Dit valt enigszins te betwisten, omdat meerkeuzevragen echter wel een oplossing bieden voor specifieke aangelegenheden en daarom kunnen ze niet *a priori* worden uitgesloten.<sup>360</sup> Sinds de invoering van de volksraadpleging in de Nieuwe Gemeentewet werd reeds een aantal keer meerkeuzevragen gesteld aan de kiezers. De uitslagen waren bij deze volksraadplegingen niet

---

<sup>351</sup> M. BECKERS en J. BILLIET, “‘Handhaven’ of ‘herroepen’? De vraagstelling in twaalf gemeentelijke volksraadplegingen in Vlaanderen onderzocht”, *Res Publica* 2009, afl. 1, 53-57.

<sup>352</sup> J. BOKMA, “Wordt het ooit nog wat met het referendum?” *TBP* 1997, 663-666.

<sup>353</sup> C. DE GEEST, “De vraagstelling bij een referendum”, *Res Publica* 1986, afl. 38, 3-21.

<sup>354</sup> J. BILLIET, “De vraagstelling in de volksraadpleging en referenda”, *Res Publica* 2000, afl. 4, 547-573.

<sup>355</sup> C. DE GEEST, “De vraagstelling bij een referendum”, *Res Publica* 1986, afl. 38, 3-21.

<sup>356</sup> J. BILLIET, “De vraagstelling in de volksraadpleging en referenda”, *Res Publica* 2000, afl. 4, 547-573.

<sup>357</sup> J. BILLIET, “De vraagstelling in de volksraadpleging en referenda”, *Res Publica* 2000, afl. 4, 547-573.

<sup>358</sup> I. BUDGE, *The new challenge of direct democracy*, Cambridge, Blackwell publishers, 1996, 203p.

<sup>359</sup> J. BILLIET, “De vraagstelling in de volksraadpleging en referenda”, *Res Publica* 2000, afl. 4, 547-573.

<sup>360</sup> In Nederland werd al enkele keren geëxperimenteerd met een meervoudige stemprocedure en een enkelvoudige overdraagbare stem en dit leverde positieve resultaten op (*infra*).

ondubbelzinnig of verwarrend, waardoor de gemeenteraden met het nodige gezonde verstand gevolg konden geven aan de resultaten.<sup>361</sup>

49. Bewoordingen kunnen aanleiding geven tot verwarring. Een ja-nee-vraag, hoe gemakkelijk het ook klinkt, kan leiden tot antwoorden die niet overeenstemmen met de eigenlijke wil van de kiezers.<sup>362</sup> Uit onderzoek bij referenda in de Verenigde Staten komt naar voren dat een dubbelzinnige formulering kan leiden tot een groot percentage ‘verkeerde’ stemmen. Een merkwaardig toepassingsgeval is het referendum over ‘*the rent control initiative*’ in de staat Californië, waarbij meer dan 75 % deelnemers een verkeerde stem uitbracht door een onduidelijke vraagstelling.<sup>363</sup> *In casu* betrof het een ja-nee-vraag, maar voorstanders moesten ‘nee’ stemmen en tegenstanders ‘ja’. Uit de voorbereidingen en in de berichtgevingen werd dit anders voorgesteld, want voorstanders moesten dan ‘ja’ stemmen en tegenstanders ‘nee’.<sup>364</sup> Door die onzorgvuldigheid liep het referendum uit op een sisser en konden de resultaten geen duidelijk beeld geven van de wil van het volk.

Dubbele ontkenningen scheppen extra verwarring op het kiesbriefje.<sup>365</sup> De kiezer mag niet twijfelen en daarom moeten de initiatiefnemers en de controlerende instanties (*i.e.* gemeenteraad, gemeentebestuur, VAV,...) toezien op de duidelijkheid van de vraagstelling. Bovendien raden BECKERS en BILLIET aan om negatieve bewoordingen te vermijden.<sup>366</sup> Te denken valt aan woorden zoals ‘verbieden’, ‘beperken’, ‘verwijderen’,... Daarnaast moet de vraag bevattelijk zijn voor de burger. Bij het referendum in Amsterdam van 1995 luidde de vraagstelling als volgt: “*Bent u het eens of oneens met het besluit van de gemeenteraad om vast te houden aan zijn besluit van 21 april 1993, nr. 227 (Gemeentebld afd. 1 blz. 1057), inzake het handhaven van de reservering voor een tramtracé recht door het weilandje de Vrije Geer in de richting van de Middelveldsche Akerpolder en het plandeel West te*

---

<sup>361</sup> Voorbeelden van volksraadplegingen met meerkeuzevragen: In Spa op 22 april 2007 werd een volksraadpleging gehouden, waarbij de burgers konden kiezen tussen een aantal projecten. In Luik werd tussen 9 oktober en 14 oktober 1995 een volksraadpleging gehouden over een fontein, waarbij de burgers de keuze hadden tussen verschillende kunstwerken, maar waarbij ze ook konden aangeven dat geen van de voorgestelde projecten hun voorkeur genoot. (zie bijlage 5)

<sup>362</sup> D.E. BUTLER en A. RANNEY, *Referendums around the world: the growing use of direct democracy*, Basingstoke, Macmillan, 1995, 304 p.

<sup>363</sup> W. D. KEATING, “Rent Control in California: Responding the Housing Crisis”, *California Agencies* 1983, 1-25.

<sup>364</sup> D. MAGLEBY, “Let the voters decide? An assessment of the initiative and referendum process”, *University of Colorado Law Review* 1994, afl. 66, 13-46.

<sup>365</sup> J. BILLIET, “De vraagstelling in de volksraadpleging en referenda”, *Res Publica* 2000, afl. 4, 547-573.

<sup>366</sup> M. BECKERS en J. BILLIET, “‘Handhaven’ of ‘herroepen’? De vraagstelling in twaalf gemeentelijke volksraadplegingen in Vlaanderen onderzocht”, *Res Publica* 2009, afl. 1, 61-62.

*bebouwen conform het in 1992 bijgestelde Ruimtelijk Programma van Eisen Nieuw Sloten?*”. Woorden zoals ‘handhaven’ en ‘vasthouden’ met nog eens een lintstructuur bemoeilijkten de leesbaarheid van de vraag, waardoor het referendum veel kritiek kreeg.<sup>367 368</sup> Meerdere vragen kunnen een complexe vraagstelling vermijden, zodat er duidelijkheid bestaat over wat ‘ja’ inhoudt.<sup>369</sup>

Suggestieve woorden geven aanleiding tot een bepaalde vorm van vooringenomenheid en impliceren per definitie al een soort waardeoordeel.<sup>370</sup> Algemene woorden kunnen op verschillende wijzen worden geïnterpreteerd waardoor meerdere attitudes ten opzichte van een bepaald begrip aan de grondslag kunnen liggen van een bepaalde beslissing.<sup>371</sup> Bovendien stellen BECKERS en BILLIET dat de *Allow-Forbid Asymmetry* toepasbaar is op referenda en volksraadplegingen.<sup>372</sup> Die theorie vloeit voort uit een experiment van RUGG waarbij de onderzoekers twee verschillende vragen voorlegden aan de respondenten met dezelfde inhoud. De eerste vraag was positief geformuleerd: “*Do you think that the United States should allow public speeches against democracy?*”. De tweede vraag was daarentegen negatief geformuleerd: “*Do you think that the United States should forbid public speeches against democracy?*”. De positieve formulering had als resultaat dat 21 % voor het toelaten van speeches tegen democratie was, terwijl 65 % tegenstemde (17 % had geen mening). De negatieve formulering toonde een heel andere verdeling van de resultaten, want hierbij was 39 % van de ondervraagden voorstander van dit toe te laten, terwijl 46 % dit wilde verbieden (15 % had geen mening).<sup>373 374</sup>

50. BECKERS en BILLIET wijzen op het belang van de informatiebrochure om de verschillende standpunten kenbaar te maken aan de inwoners van de gemeenten, want daarin

---

<sup>367</sup> X, “Geen mens begrijpt vraag bij referendum over ‘het weilandje’”, *Trouw* 26 januari 1995. Te raadplegen via: <https://www.trouw.nl/home/geen-mens-begrijpt-vraag-bij-referendum-over-het-weilandje~a1a37ac0/>

<sup>368</sup> J. BOS, D. JACOBS en J. SUURMOND, *Referendum and debate. A Dutch case-study*, Utrecht, Department of Social Sciences Utrecht University, 1995, 10.

<sup>369</sup> C. DE GEEST, “De vraagstelling bij een referendum”, *Res Publica* 1986, afl. 38, 3-21.

<sup>370</sup> M. BECKERS en J. BILLIET, “‘Handhaven’ of ‘herroepen’? De vraagstelling in twaalf gemeentelijke volksraadplegingen in Vlaanderen onderzocht”, *Res Publica* 2009, afl. 1, 63-64.

<sup>371</sup> W. FODDY, *Constructing questions for interviews and questionnaires. Theory and practice in social research*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992, 43-44.

<sup>372</sup> M. BECKERS en J. BILLIET, “‘Handhaven’ of ‘herroepen’? De vraagstelling in twaalf gemeentelijke volksraadplegingen in Vlaanderen onderzocht”, *Res Publica* 2009, afl. 1, 67-69.

<sup>373</sup> K-H. REUBAND, “The Allow-Forbid Asymmetry in Question Wording – A New Look At An Old Problem”, *Bulleting de méthodologie sociologique* 2003, afl. 80, 9.

<sup>374</sup> D. RUGG, “Experiments in Wording Questions II”, *The Public Opinion Quarterly* 1941, afl. 5, 91-92.

staat het thema op een objectieve wijze geformuleerd.<sup>375</sup> De informatiebrochure is een onderdeel van de voorbereidingen die een gemeentebestuur moet nemen in de aanloop van de volksraadpleging.<sup>376</sup> Door middel van een informatiebrochure kunnen de kiezers wennen aan de vraagstelling en zich een beeld vormen over hoe ze kunnen antwoorden in het kieslokaal.<sup>377</sup> Samengevat kunnen uit de bovenstaande theorie de volgende aanbevelingen worden gedestilleerd:

- *“de vraag moet de kern van de gevoerde discussie raken;*
- *elke vraag mag maar één attitudeobject bevatten. het moet onbetwistbaar duidelijk zijn waarop de kiezer ‘ja’ of ‘neen’ antwoordt;*
- *de vraagtekst mag geen andere informatie bevatten dan strikt noodzakelijk;*
- *vragen moeten zo neutraal mogelijk worden gesteld, zonder argumenten of kleurwoorden;*
- *woorden die geen duidelijke of een te algemene betekenis hebben, moeten worden geweerd;*
- *de vraag moet zo geformuleerd worden dat elke verwarring uitgesloten is: tegenstanders moeten ‘neen’ kunnen stemmen en voorstanders ‘ja’;*
- *elke complexiteit in de vraagstelling moet worden vermeden, dus geen ‘betekenisvolle’ woorden, negatieve formuleringen, dubbele ontkenningen en restrictieve woorden. eigenlijk moet je de vraag volledig kunnen begrijpen na een eerste lezing;*
- *er moet klaarheid bestaan over de implicaties van een ‘ja’-stem;*
- *de vraag of vragen moet(en) een eenduidig interpreteerbare uitslag toelaten.”*<sup>378 379</sup>

51. Ten slotte merken BECKERS en BILLIET op dat open vragen geen keuzevragen zijn. Dergelijke vragen gaan tevens voorbij aan de essentie van een referendum of volksraadpleging.<sup>380 381</sup> Open vragen kunnen echter wel een meerwaarde vormen voor de

---

<sup>375</sup> M. BECKERS en J. BILLIET, “‘Handhaven’ of ‘herroepen’? De vraagstelling in twaalf gemeentelijke volksraadplegingen in Vlaanderen onderzocht”, *Res Publica* 2009, afl. 1, 76-79.

<sup>376</sup> Art. 217 Gemeentedecreet; art. 326 Nieuwe Gemeentewet; art. 140-9 Provinciewet; art. L1141-9 CDLD; art. 316 DLB (toekomstig recht).

<sup>377</sup> Memorie van toelichting, Ontwerp van wet tot aanvulling van de nieuwe gemeentewet met bepalingen betreffende de gemeentelijke volksraadpleging, *Parl.St* Senaat 1994-95, nr. 1338-1, 7-8.

<sup>378</sup> M. VAN BOUWEL, “Het antwoord van het volk, maar op welke vraag?”, *Lokaal* 2009, afl. 13, 17-19.

<sup>379</sup> M. BECKERS en J. BILLIET, “‘Handhaven’ of ‘herroepen’? De vraagstelling in twaalf gemeentelijke volksraadplegingen in Vlaanderen onderzocht”, *Res Publica* 2009, afl. 1, 53-82.

<sup>380</sup> M. BECKERS en J. BILLIET, “‘Handhaven’ of ‘herroepen’? De vraagstelling in twaalf gemeentelijke volksraadplegingen in Vlaanderen onderzocht”, *Res Publica* 2009, afl. 1, 60-61.

<sup>381</sup> C. DE GEEST, “De vraagstelling bij een referendum”, *Res Publica* 1986, afl. 38, 3-21.



gemeenteraad om bepaalde argumenten op te vangen. Die vragen bieden alleen maar een meerwaarde indien ze gepaard gaan met andere gesloten vragen. Op die manier kan meer duiding worden gegeven aan het antwoord op bepaalde gesloten vragen.<sup>382</sup> Aangezien de moeilijkheid bij de kwantificering ligt, is het niet aangewezen om de antwoorden bekend te maken. Ze kunnen eventueel wel worden gegroepeerd en de meest voorkomende bezwaren of antwoorden kunnen dan wel worden bekendgemaakt.

## 6.2 Nederland

### 6.2.1 Algemeen

52. Evenals bij het voorwerp van het referendum is regelgeving omtrent de vraagstelling bijzonder divers.<sup>383</sup> Het onderscheid tussen raadgevende, raadplegende, correctieve en niet-correctieve referenda speelt inzake de vraagstelling een minder belangrijke rol. De vraagstelling is, zoals in België, onlosmakelijk verbonden met het voorwerp. Het grote verschil situeert zich in de diversiteit aan mogelijke vraagstellingen en keuzemogelijkheden, want in België kunnen volgens de wetgeving enkel ja-neenvragen worden gesteld (*supra*).<sup>384</sup> Zowel in België als in Nederland is er overeenstemming in de doctrine over het feit dat een deugdelijke vraagformulering een essentiële rol speelt in het goede verloop van het referendumproces.<sup>385</sup>

### 6.2.2 De Tijdelijke referendumwet

53. Onder de Tijdelijke referendumwet werd de vraagstelling geregeld in art. 115. Art. 115 luidde als volgt: “*I Op het bij de stemming te bezigen stembiljet ... wordt aan de kiezer de keuze geboden zich voor of tegen de wet of het besluit uit te spreken.*”<sup>386</sup> De burger kreeg zodoende een vraag voorgeschoteld waarbij hij kon kiezen tussen ‘voor’ of ‘tegen’ een bepaalde wet of een besluit. De Tijdelijke referendumwet schreef derhalve een dichotome keuzevraag voor, vergelijkbaar met ‘ja’ of ‘neen’. Gelijkaardig aan het voorwerp, konden

---

<sup>382</sup> In Crisnée werd tussen 27 maart 2010 en 10 oktober 2010 een volksraadpleging gehouden met meerdere ja-neenvragen, maar ook met meerdere open vragen. Dit was wel de eerste en enige volksraadpleging met open vragen. (zie bijlage 5)

<sup>383</sup> J. WESTERWEEL en F.J.H. VAN TIENEN, “Het Gemeentelijke Referendum in de Praktijk”, *TvCR* 2017, 188-209.

<sup>384</sup> A.H.M. DÖLLE, “Het labyrint van het lokale referendum”, *De Gemeentestem* 2007, afl. 15. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00A9E25C&cpid=WKNL-LTR-Nav2>

<sup>385</sup> J.L.W. BROEKSTEEG en K.H.J. VAN DER KRIEKEN, “Lokale referenda in Nederland: gemeenten als leerschool voor staatkundige vernieuwing”, *RMThemis* 2017, afl. 4., 162-172.

<sup>386</sup> Art. 115 Tijdelijke referendumwet.

referendumverordeningen en de Tijdelijke referendumwet met elkaar conflicteren.<sup>387</sup> Het toepassingsgebied van de Tijdelijke referendumwet betrof uitsluitend correctieve referenda, waardoor andere vraagstellingen bij gemeentelijke referenda slechts mogelijk waren voor zover die geen correctief raadgevend karakter hadden (ja-neenvragen, meerkeuzevragen, open vragen,...).<sup>388</sup> De kwalificatie van het voorwerp bepaalde de ‘vrijheid’ van de vraagstelling. Eenmaal de kwalificatie ertoe leidde dat het referendum onder het toepassingsgebied van de Tijdelijke referendumwet viel, dan konden de initiatiefnemers niet afwijken van art. 115 van de Tijdelijke referendumwet.<sup>389</sup>

### 6.2.3 VNG Referendumverordening

54. De VNG gaf in 2009 een modelreferendumverordening uit (*supra*). De overname van dit model is niet verplicht voor de gemeenten.<sup>390</sup> Evenals bij de Tijdelijke referendumwet betreft het hier een dichotome keuzevraagstelling, waarbij de kiezers de keuze hebben om voor of tegen het concept raadsbesluit te stemmen. Art. 8 van de Modelreferendumverordening luidt als volgt: “*Tenzij de raad anders besluit wordt bij het referendum aan de kiesgerechtigden de vraag voorgelegd of zij voor of tegen het concept raadsbesluit zijn.*”<sup>391</sup> In de toelichting staat dat de raad zelf beslist of en wanneer een referendum wordt gehouden en dat de raad eveneens de vraagstelling vaststelt.<sup>392</sup> Hieruit valt af te leiden dat de gemeenteraad enorm veel autonomie behoudt.<sup>393</sup> Ten slotte moet de vraagstelling voldoende duidelijk zijn en heeft de referendumcommissie tot taak om hierover te adviseren.<sup>394</sup> Net als de VAV, kunnen de referendumcommissies adviezen geven over de formulering van de vraagstelling.<sup>395</sup>

---

<sup>387</sup> W. VAN DER WOUDE, “Anterieure referendumverordening en de Tijdelijke referendumwet”, *De Gemeentestem* 2001, afl. 7138, 1-9.

<sup>388</sup> Art. 2 Tijdelijke referendumwet.

<sup>389</sup> H.M.B. BREUNESSE, “De Tijdelijke referendumwet in de gemeentelijke praktijk”, *De Gemeentestem* 2002, afl. 2, 2.

<sup>390</sup> R.J.J.M. PANS, *Brief Modelreferendumverordening*, Den Haag, VNG, 2009, 1. Te raadplegen via: <https://www.schiedam.nl/shared/files/nota/organisatie/Ledenbrief%20VNG%20d.d.%2029%20mei%202009%20over%20modelreferendum.pdf>

<sup>391</sup> Art. 8 Modelreferendumverordening van 27 mei 2009.

<sup>392</sup> Toelichting Modelreferendumverordening van 27 mei 2009, 11.

<sup>393</sup> L. HOEGEE, noot onder ABRvS 23 april 2014 nr. 201300693, *De Gemeentestem* 2014, afl. 79. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00C73847&cpid=WKNL-LTR-Nav2>

<sup>394</sup> Toelichting Modelreferendumverordening van 27 mei 2009, 11.

<sup>395</sup> R. SMITS, “Referendumcommissie. Liever tegenstribbelen dan oplossen.”, *NJB* 2018, afl. 262. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00CF850E&cpid=WKNL-LTR-Nav2>

#### 6.2.4 *Vraagstellingen in de praktijk*

55. De Nederlanders maken al veel langer gebruik van het referendum dan de Belgen van de volksraadpleging. Om die reden werd in Nederland veel meer geëxperimenteerd met diverse soorten vraagstellingen dan in België.<sup>396</sup> In de meeste gemeenten stelt de gemeenteraad de vraagstelling vast, weliswaar na advies van een onafhankelijke referendumcommissie.<sup>397</sup> De volgende tabel geeft de verdeling weer van vraagstellingen en antwoordopties bij gemeentelijke referenda tussen 1906 en 2017.

<b>Antwoordopties</b>	<b>Referenda %</b>	<b>Absoluut aantal</b>
Ja, nee / voor, tegen	49,0 %	101
Meerdere opties	35,4 %	73
Meerdere vragen	13,6 %	28
Handtekening	1,0 %	2
Niet bekend	1,0 %	2
<b>Totaal</b>	<b>100 %</b>	<b>206</b>

Tabel 1 Verdeling vraagstelling en antwoordopties bij gemeentelijke referenda (Bron: VAN DER KRIEKEN & BROEKSTEEG)<sup>398</sup>

35,4 % van de lokale referenda vonden met meerkeuzevragen plaats, maar de meerderheid van de vraagstellingen (49%) betrof wel dichotome vragen (ja, nee / voor, tegen). Voorts had 13,6 % van de lokale referenda een combinatie van dichotome antwoordmogelijkheden en open vragen.

56. Bij het organiseren van referenda met meerdere antwoordmogelijkheden bestaat het risico op een multi-interpretabel resultaat. BROEKSTEEG en VAN DER KRIEKEN illustreren dit aan de hand van een voorbeeld. Stel dat de vraagstelling gekoppeld is aan vier antwoordmogelijkheden, waarbij de kiezer kan stemmen voor A, B, C of D. De kiezer kan maar één stem uitbrengen (*i.e.* enkelvoudige niet-overdraagbare stemprocedure). In ons voorbeeld ontvangt A 12% van de stemmen, B 18% van de stemmen, C 33% van de stemmen en D ontvangt 37% van de uitgebrachte stemmen. D heeft *prima facie* gewonnen op grond van die cijfers, niettemin ontving geen enkel alternatief een absolute meerderheid van de

<sup>396</sup> G. GEUDENS, “Het gemeentelijk referendum en volksinitiatief in België en Nederland. Een rechtsvergelijkende benadering.”, *TBP* 2000, afl.8, 627.

<sup>397</sup> K. VAN DER KRIEKEN, *Handreiking lokale referenda: Tips voor de organisatie en inrichting*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2017, 6.

<sup>398</sup> J.L.W. BROEKSTEEG en K.H.J. VAN DER KRIEKEN, “Lokale referenda in Nederland: gemeenten als leerschool voor staatkundige vernieuwing”, *RMThemis* 2017, afl. 4, 162-172.

stemmen en de meerderheid van de opgekomen kiezers heeft niet voor D gestemd. Dit fenomeen staat ook wel bekend als de *Ostrogorski paradox*.<sup>399</sup> Nochtans bestaan er andere stemprocedures om dit interpretatiefenomeen bij meerkeuzevragen te verhelpen, namelijk de *approval voting* (meervoudige stemprocedure) en de *preferential voting* (enkelvoudige overdraagbare stemprocedure).

57. *Approval voting* houdt in dat de kiezers kunnen stemmen voor meerdere opties die tot hun voorkeur behoren.<sup>400 401</sup> Het is democratischer dan de enkelvoudige niet-overdraagbare stemprocedure omdat de optie met de meeste voorkeuren een duidelijke meerderheid heeft. Daarnaast vermijdt deze stemprocedure het *spoiler-effect* omdat de falende opties een duidelijk beeld krijgen van hun steun, dankzij het gelijke gewicht dat aan de betrokken opties kan worden toebedeeld.<sup>402</sup> Dit systeem werd tweemaal gebruikt in Nederland: een eerste maal bij het referendum in Duiven over het project ‘Vitaal Centrum Duiven’ en een ander maal in Landerd over de toekomst van de gemeente.<sup>403 404</sup>

In de gemeente Duiven vond op 23 april 2008 een referendum plaats over het project ‘Vitaal Centrum Duiven’.<sup>405</sup> Dit referendum betrof eveneens een meerkeuzereferendum met een meervoudige stemprocedure.<sup>406</sup> De referendumcommissie adviseerde om te opteren voor een meervoudige stemprocedure in plaats van voor een enkelvoudige niet-overdraagbare stemprocedure. Bij de enkelvoudige niet-overdraagbare stemprocedure bestond het gevaar dat de resultaten op meerdere manieren konden worden geïnterpreteerd. Daarnaast beoordeelde de commissie de mogelijkheid tot het houden van een referendum met enkelvoudige niet-overdraagbare stemprocedure gecombineerd met twee stemronden, zoals bij de Franse

---

<sup>399</sup> G. LAFFORD en J. LAINE, “Single-switch preferences and the Ostrogorski paradox”, *Mathematical Social Sciences* 2006, afl. 52, 49.

<sup>400</sup> Geraadpleegd via: <https://www.youtube.com/watch?v=db6Syys2fmE>

<sup>401</sup> Geraadpleegd via: <https://www.electology.org/approval-voting>

<sup>402</sup> Geraadpleegd via: <https://electology.org/spoiler-effect>

<sup>403</sup> S. BOUTKAN, “Wat betekent de uitslag van het referendum voor Landerd”, *Arena lokaal* 2015. Te raadplegen via: <https://www.arenalokaal.nl/arena/nieuws/regio-oss-uden/landerd/wat-betekent-de-uitslag-van-het-referendum-voor-landerd>

<sup>404</sup> M. ROSEMA en T. KOCK, *De stemming in Duiven: Evaluatie van het referendum op 23 april 2008 over het project Vitaal Centrum Duiven*, Enschede, KennisInstituut Stedelijke Samenleving (KISS), 2009, 30-35. Te raadplegen via: <https://www.utwente.nl/en/bms/pa/staff/rosema/publications/de-stemming-in-duiven-2009.pdf>

<sup>405</sup> A. NIJEBOER en T. VOS, *Gehouden gemeentelijke referenda in Nederland*, Amsterdam, Meer Democratie, 2017, 14.

<sup>406</sup> J.L.W. BROEKSTEEG en K.H.J. VAN DER KRIEKEN, “Lokale referenda in Nederland: gemeenten als leerschool voor staatkundige vernieuwing”, *RMThemis* 2017, afl. 4, 162-172.

presidentsverkiezingen.<sup>407</sup> Eerst zou er dus een stemronde met meerdere alternatieven zijn waarna de twee alternatieven met de meeste stemmen naar de volgende ronde gingen. De tweede stemronde bepaalde dan het winnende alternatief. Uit financiële overwegingen raadde de referendumcommissie de enkelvoudige niet-overdraagbare stemprocedure met ronden af, want twee referenda is duurder dan één referendum. Bij de enkelvoudige overdraagbare stemprocedure kregen de kiezers de mogelijkheid om meerdere alternatieven aan te duiden door middel van een volgorde van voorkeur (*infra*). Het gevaar school in hetzelfde hoekje als bij de enkelvoudige niet-overdraagbare stemprocedure, te weten de mogelijkheid dat geen van de alternatieven een absolute of gewone meerderheid van de stemmen zou krijgen. De referendumcommissie adviseerde om de vraagstelling te onderwerpen aan een *approval vote*. Hierbij bestond een grotere kans dat de stemming een duidelijke meerderheid gaf voor een bepaald alternatief. De commissie steunde haar standpunt op de onderzoeken van HANNU en MERILL waaruit was op te maken dat de meervoudige stemprocedure het beste scoorde.<sup>408</sup>

<sup>409</sup> De referendumcommissie beschouwde een uitslag met een duidelijke meerderheid voor een welbepaald alternatief als een prioriteit.<sup>410</sup>

De antwoordmogelijkheden voorzagen immers niet in de mogelijkheid om te kiezen voor het behoud van de bestaande situatie, want de gemeente zat al voorbij de fase waarin ze moest besluiten of er al dan niet een project kwam. De vraagstelling mocht daarom alleen betrekking hebben op een aantal voorgestelde projecten, zo niet deden zich meerdere referendumvragen voor ('Bent u voor het behoud van de bestaande situatie?' en 'Welk project geniet uw voorkeur?'). De raad stelde de vraagstelling vast op 17 maart 2008 met 'Welk plan krijgt, of welke plannen krijgen, uw stem?'

- plan a: de tuinen van Duiven;
- plan b: een uitnodigend dorpshart;
- plan c: groen hart Duiven.

De gemeenteraad volgde het advies van de referendumcommissie met betrekking tot de meervoudige stemprocedure. In afwijking van het advies beperkte de gemeenteraad de

---

<sup>407</sup> J-F, LASLIER en K. VANDER STRAETEN, "Approval Voting: An Experiment during the French 2002 Presidential Election", *Laboratoire d'Econométrie, Ecole Polytechnique* 2003, 1-2.

<sup>408</sup> S. MERRILL, "A comparison of efficiency of multicandidate electoral systems", *American Journal of Political Science* 1984, afl. 28, 23-48. Te raadplegen via: <http://www.jstor.org/stable/2110786>

<sup>409</sup> N. HANNU, "Voting procedures: A summary analysis", *British Journal of Political Science* 1983, afl. 13, 181-208. Te raadplegen via: <http://www.jstor.org/stable/193949>

<sup>410</sup> M. ROSEMA en T. KOCK, *De stemming in Duiven: Evaluatie van het referendum op 23 april 2008 over het project Vitaal Centrum Duiven*, Enschede, KennisInstituut Stedelijke Samenleving (KISS), 2009, 62-77. Te raadplegen via: <https://www.utwente.nl/en/bms/pa/staff/rosema/publications/de-stemming-in-duiven-2009.pdf>

antwoordschaal tot drie alternatieven terwijl de referendumcommissie vier alternatieven voorstelde. Aangezien de *approval vote* nog nooit werd toegepast, was deze vraagstelling een *unicum* in Nederland. Na evaluatie besloten ROSEMA en KOCK dat de gehanteerde meervoudige stemprocedure zijn doel bereikte en dat er verder geen problemen waren met de vraagstelling in het bijzonder of met het referendum in het algemeen.<sup>411</sup> De opkomst bij dit referendum bedroeg 32 %, ofwel 6 055 van de 18 923 kiesgerechtigde inwoners; bijgevolg werd de opkomstdrempel van 30 % overschreden. De leden van het college en de raadsleden beschouwden dit als een hoge opkomst. Plan B won duidelijk het referendum met 77 % van de stemmen. Plan A ontving 17 % van de stemmen en plan C 15% van de stemmen. Het totale percentage van het aantal stemmen bedroeg 109 %, waaruit voortvloeit dat de kiezers meerdere stemmen uitbrachten. Aangezien 77% van de stemmen in het voordeel van plan B was, concludeerden ROSEMA en KOCK dat de gehanteerde stemprocedure niet echt noodzakelijk was. Zij argumenteerden dat het percentage iets lager zou zijn geweest, namelijk 73 %. Toch bracht deze hypothese plan B nog altijd op de eerste plaats met een absolute meerderheid. De gebruikte stemprocedure strekte dus niet tot meer duidelijkheid, maar alleszins niet tot minder duidelijkheid. Vooraf de voorkeuren vaststellen, blijft immers een zeer moeilijke opgave voor de initiatiefnemers en bijgevolg is de keuze voor de meervoudige stemprocedure een relatief veilige keuze.<sup>412</sup>

Op 25 november 2015 vond het raadgevend referendum over de bestuurlijke toekomst van Landerd plaats.<sup>413</sup> Dit referendum werd getypeerd door zes keuzes, met name:

- Landerd blijft zelfstandig;
- Landerd samenvoegen met Oss;
- Landerd samenvoegen met Uden;
- Landerd samenvoegen met Uden en (een gedeelte) van Bernheze tot de Maashorst-gemeente;
- Landerd opsplitsen: Reek bij Oss, Schaijk bij Oss en Zeeland bij Uden;
- Landerd opsplitsen: Reek bij Uden, Schaijk bij Oss en Zeeland bij Uden.<sup>414</sup>

---

<sup>411</sup> M. ROSEMA en T. KOCK, *De stemming in Duiven: Evaluatie van het referendum op 23 april 2008 over het project Vitaal Centrum Duiven*, Enschede, KennisInstituut Stedelijke Samenleving (KISS), 2009, 30-35. Te raadplegen via: <https://www.utwente.nl/en/bms/pa/staff/rosema/publications/de-stemming-in-duiven-2009.pdf>

<sup>412</sup> M. ROSEMA en T. KOCK, *De stemming in Duiven: Evaluatie van het referendum op 23 april 2008 over het project Vitaal Centrum Duiven*, Enschede, KennisInstituut Stedelijke Samenleving (KISS), 2009, 49-51. Te raadplegen via: <https://www.utwente.nl/en/bms/pa/staff/rosema/publications/de-stemming-in-duiven-2009.pdf>

<sup>413</sup> Te raadplegen via: <https://www.youtube.com/watch?v=axgNxNWmMcM>

De kiezers konden zoveel opties aanduiden als ze wilden. 51,24 % van de Landerse kiezers was voorstander van een samenvoeging met Uden en een deel van Bernheze. Bovendien vond 19,17 % een samenvoeging met Uden geen probleem. 28,33 % vond dat Landerd zelfstandig moest blijven, waardoor *a contrario* geredeneerd 71,67 % van de kiezers voorstander was van een herindeling (ongeacht de vorm). Dit referendum had een opkomst van maar liefst 51,24 %.<sup>415</sup> Na advies van de referendumcommissie koos de gemeente Landerd voor een *approval-voting system*.<sup>416</sup> <sup>417</sup> Hierbij kwam de referendumcommissie tegemoet aan het probleem van de multi-interpretabele uitslag (*supra*). Door middel van die stemprocedure kiest de kiezer één of meerdere alternatieven goed. De optie met de meeste voorkeuren heet de voorkeursoptie en dit betekent dat de meeste kiezers die optie wel zien zitten. Dit heeft tot gevolg dat er vaak meer stemmen worden uitgebracht dan dat er opgekomen kiezers zijn. In het geval van Landerd bedroeg de opkomst van 6 483 kiezers en het aantal uitgebrachte stemmen 8 901.<sup>418</sup>

Politicoloog M. ROSEMA (Universiteit Twente) en prof. dr. J. VAN HOLSTEYN (Universiteit Leiden) stonden niet achter het voorgestelde *approval voting* systeem bij het referendum in Landerd. Volgens hen was het niet duidelijk welk gewicht aan een bepaald alternatief moest worden toegekend. Om die reden was het naar de meningen van ROSEMA en VAN HOLSTEYN heel moeilijk om een realistisch beeld te krijgen van de verhoudingen onder de kiezers. Bovendien bekritiseerde VAN HOLSTEYN de sterk sturende werking van de vraagformulering en volgorde van de antwoordalternatieven.<sup>419</sup> Na een grondige evaluatie vond de referendumcommissie van Landerd dit een ‘passende’ stemprocedure, want het zorgde ervoor dat één bepaald alternatief duidelijk gewonnen had (zelfs met een absolute meerderheid). Indien de gemeenteraad opteerde voor de enkelvoudige niet-overdraagbare stemprocedure, dan bestond de kans dat geen enkel alternatief een duidelijke meerderheid

<sup>414</sup> X, *Proces-verbaal van de verkiezingsuitslag van het referendum over de bestuurlijke toekomst van Landerd gehouden op 25 november 2015*, 1. Te raadplegen via: <https://www.landerd.nl/document.php?m=17&fileid=35635&f=c1d826edd01b2a1c1c1a609be0f362&attachment=0>

<sup>415</sup> C. BLEIJENBERG, H. BROEKSTEEG en K. VAN DER KRIEKEN, *Evaluatie raadplegend referendum bestuurlijke toekomst gemeente Landerd*, Landerd, Referendumcommissie Gemeente Landerd, 2015, 12-15.

<sup>416</sup> C. BLEIJENBERG, H. BROEKSTEEG en K. VAN DER KRIEKEN, *Advies vraagstelling referendum bestuurlijke toekomst Landerd*, Landerd, Referendumcommissie Gemeente Landerd, 2015, 10-12.

<sup>417</sup> Besluitenlijst van de raadsvergadering van de gemeente Landerd van 1 oktober 2015.

<sup>418</sup> C. BLEIJENBERG, H. BROEKSTEEG en K. VAN DER KRIEKEN, *Evaluatie raadplegend referendum bestuurlijke toekomst gemeente Landerd*, Landerd, Referendumcommissie Gemeente Landerd, 2015, 12-15.

<sup>419</sup> M. BROEKMAN, “Expert maakt gehakt van beoogde stemprocedure Landerd”, *Arena lokaal* 2015. Te raadplegen via: <https://www.arenalokaal.nl/arena/nieuws/regio-oss-uden/landerd/expert-maakt-gehakt-van-beoogde-stemprocedure-landerd>

behaalde. Verder stelde de commissie met betrekking tot de vraagstelling geen problemen vast zoals onduidelijkheid, verwarring, onbedoeld stemgedrag of ongeldige stemmen. Dankzij de meervoudige stemprocedure verminderde zelfs de kans op ongeldige stemmen.<sup>420</sup>

58. Veel bekendheid genieten de meeste alternatieve stemprocedures niet en dat is voor de *preferential vote* niet anders. In het Nederlands heet die stemprocedure de enkelvoudige overdraagbare stemprocedure. De enkelvoudige overdraagbare stemprocedure houdt in dat de kiezers een volgorde aangeven van de alternatieven die hun voorkeur genieten.<sup>421</sup> Indien één van de alternatieven een absolute meerderheid behaalt, dan wint dit alternatief. Indien geen van de alternatieven een absolute meerderheid bereikt, dan worden de resultaten van het minst populaire alternatief opgeteld bij de tweede voorkeur. Totdat een absolute meerderheid bereikt is, wordt dit proces herhaald.<sup>422</sup> Het referendum over de bestuurlijke toekomst van de gemeente Onderbanken werd in 2012 aan de enkelvoudige overdraagbare stemprocedure onderworpen en is tot op heden een *unicum* in Nederland.<sup>423</sup> Dit referendum betrof, net als het referendum in Landerd, een herindelingskwestie waarbij aan de inwoners werd gevraagd om zich uit te spreken over één van de volgende drie opties:

- zelfstandig blijven en diensten inkopen bij de gemeente Heerlen;
- herindelen met de gemeente Brunssum;
- herindelen met de gemeente Schinnen.<sup>424</sup>

Alternatief	1 <sup>e</sup> telronde	Na overheveling
Zelfstandig blijven en diensten inkopen bij de gemeente Heerlen	44,4 % (1991 stemmen)	57,4 % (1991 + 448 = 2439 stemmen)
Fusie met de gemeente Brunssum	24,2 % (1087 stemmen)	(285 stemmen)

<sup>420</sup> C. BLEIJENBERG, H. BROEKSTEEG en K. VAN DER KRIEKEN, *Evaluatie raadplegend referendum bestuurlijke toekomst gemeente Landerd*, Landerd, Referendumcommissie Gemeente Landerd, 2015, 12-15

<sup>421</sup> P.C. FISHBURN en S.J. BRAMS, “Paradoxes of Preferential Voting: What can go wrong with sophisticated voting systems designed to remedy problems of simpler systems.”, *Mathematics Magazine* 1983, afl. 4, 207-208. Te raadplegen via: <http://www.jstor.org/stable/2689808>

<sup>422</sup> X, *Het burgerbesluit*, Leusden, G1000 University, 2017, 17-18. Te raadplegen via: <https://g1000.nu/wp-content/uploads/2017/09/Reader-G1000University2017.pdf>

<sup>423</sup> J.L.W. BROEKSTEEG en K.H.J. VAN DER KRIEKEN, “Lokale referenda in Nederland: gemeenten als leerschool voor staatkundige vernieuwing”, *RMThemis* 2017, afl. 4, 162-172.

<sup>424</sup> X, “Onderbanken laat stem ook horen in referendum”, *LI LIMBURG* 12 september 2012. Te raadplegen via: <https://li.nl/onderbanken-laait-stem-ook-horen-in-referendum-48575>



Fusie met de gemeente Schinnen	31,4 % (1408 stemmen)	42,6 % (1408 + 399 = 1807 stemmen)
--------------------------------	--------------------------	---------------------------------------

Tabel 2 Uitslag referendum Onderbanken 2012 voor en na overheveling (Bron: [www.underbanken.nl](http://www.underbanken.nl))

Aanvankelijk kende dit referendum geen absolute meerderheid toe aan een welbepaald alternatief. Na de overheveling van de laatste voorkeur naar de eerste twee voorkeuren, kon uiteindelijk wel een absolute meerderheid worden vastgesteld.<sup>425</sup> De enkelvoudige overdraagbare stemprocedure heeft als consequentie dat de berekening vrij ingewikkeld is en dit komt de transparantie niet ten goede. De resterende 285 stemmen voor de optie ‘fusie met de gemeente Brunssum’ is toe te schrijven aan het feit dat een aantal kiezers uitsluitend die optie aangeduid hadden als hun voorkeur. De uitslag genereerde uiteindelijk wel een duidelijke meerderheid voor zelfstandigheid. Ter gelegenheid van dit referendum kwam een buitengewoon hoog percentage inwoners opdagen, namelijk 69,4 %. De gemeente Onderbanken nam bijgevolg een gelijkaardig besluit vanwege de hoge democratische legitimiteit.<sup>426</sup>

59. Aangezien gemeenten heel veel vrijheid genieten met betrekking tot de invulling van de voorwaarden van de vraagstelling door middel van referendumverordeningen, kunnen ze gedeeltelijk tegemoetkomen aan onduidelijkheden die hiermee verband houden.<sup>427</sup> De referendumcommissies spelen derhalve een sleutelrol bij de goede formulering van vraagstellingen en dragen bij tot correcte analyses van de eindresultaten. De vorm van het referendum beïnvloedt grotendeels de vraagstelling. Bij een correctief referendum volstaat een dichotome keuzevraag, maar in specifieke gevallen kan een meerkeuzevraag een meerwaarde betekenen. Alles hangt af van de concrete inhoud van het referendum en zowel dichotome keuzevragen als *multiplechoice*vragen hebben hun voor- en nadelen.

<sup>425</sup> Te raadplegen via: [https://www.underbanken.nl/nieuws-en-bekendmakingen/nieuwsberichten\\_3461/item/uitslag-referendum-de-toekomst-van-underbanken-zegt-zelfstandig-blijven-en-diensten-inkopen-bij-heerlen\\_24753.html](https://www.underbanken.nl/nieuws-en-bekendmakingen/nieuwsberichten_3461/item/uitslag-referendum-de-toekomst-van-underbanken-zegt-zelfstandig-blijven-en-diensten-inkopen-bij-heerlen_24753.html)

<sup>426</sup> M. ROSEMA en T. KOCK, *De stemming in Duiven: Evaluatie van het referendum op 23 april 2008 over het project Vitaal Centrum Duiven*, Enschede, KennisInstituut Stedelijke Samenleving (KISS), 67-68. Te raadplegen via: <https://www.utwente.nl/en/bms/pa/staff/rosema/publications/de-stemming-in-duiven-2009.pdf>

<sup>427</sup> J.L.W. BROEKSTEEG en K.H.J. VAN DER KRIEKEN, “Lokale referenda in Nederland: gemeenten als leerschool voor staatkundige vernieuwing”, *RMThemis* 2017, afl. 4, 162-172.

### 6.3 Tussenconclusie

60. De vraagstelling is een belangrijk onderdeel van de volksraadpleging en het referendum. Onder het Belgisch recht kan uitsluitend een ja-neenvraag worden gesteld. In een beperkt aantal gevallen experimenteerden de gemeenteraden met meerkeuzevragen en open vragen. In Nederland beschikken de gemeenteraden over behoorlijk veel vrijheid bij het aannemen van referendumverordeningen. Hierdoor kunnen ze andere vraagstellingen mogelijk maken, zoals meerkeuzevragen. In het verleden experimenteerden de gemeenteraden met meerkeuzevragen en speciale stemprocedures. De gewone stemprocedure betreft de enkelvoudige niet-overdraagbare stemprocedure, niettemin werkt deze stemprocedure enkel bij dichotome keuzevragen (ja/nee; voor/tegen). De *Ostrogorski* paradox speelt voornamelijk een rol bij de meerkeuzevragen en houdt in dat geen enkel vooropgesteld alternatief een duidelijke meerderheid van de stemmen ontvangt. De meervoudige stemprocedure (*approval vote*) en de enkelvoudige overdraagbare stemprocedure (*preferential vote*) kunnen aan dit probleem verhelpen. Bijgevolg kan een meerkeuzevraag een betekenisvolle rol spelen bij volksraadplegingen, op voorwaarde van een toepassing van de meervoudige stemprocedure of de enkelvoudige overdraagbare stemprocedure.

## 7 Opkomst

### 7.1 België

#### 7.1.1 Algemeen

61. Sinds 1893 bestaat in België de ‘stemplicht’ (lees: opkomstplicht).<sup>428</sup> Dit komt tevens tot uitdrukking in art. 62 GW, art. 249 Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet en art. L4111-1 van de CDLD waarin telkens is gesteld dat de stemming verplicht en geheim is. De stemplicht houdt verband met het stelsel van de representatieve democratie. Dit betekent dat de bevolking zich door middel van verkiezingen laat vertegenwoordigen door parlementsleden.<sup>429</sup> De invoering van de stemplicht strekte ertoe dat de kiezer een orgaan van de Staat werd met als taak een ander orgaan, de volksvertegenwoordiging, te vormen waarin de staatswil tot uitdrukking komt.<sup>430</sup> Minister van Financiën BEERNAERT beschouwde ‘stemmen’ als een plicht, want de kiezer stemt niet voor zichzelf, maar wel in het belang van de gemeenschap.<sup>431</sup>

Terminologisch klopt het woord ‘stemplicht’ niet met de feiten. De kiezer mag perfect een blanco stem uitbrengen. Hierdoor vormt het woord ‘opkomstplicht’ een beter alternatief.<sup>432</sup> ‘Opkomstplicht’ houdt in dat: “*de burgers verplicht zijn zich op het stembureau aan te melden, zonder dat ze echter kunnen gedwongen worden tot het effectief uitbrengen van een stem.*”<sup>433</sup>

Het regime van de volksraadpleging gaat echter niet zo ver dat een kiezer moet gaan stemmen. Art. 211 van het Gemeentedecreet stipuleert dat de deelname aan de

---

<sup>428</sup> K. MUYLLE en J. VAN NIEUWENHOVE, “Parlementair recht”, *TBP* 2002, afl. 5, 321.

<sup>429</sup> S. BRACKE, G. GOEDERTIER en J. VANDE LANOTTE, *België voor beginners. Wegwijs in het Belgisch labyrint*, Brugge, die Keure, 2017, 25.

<sup>430</sup> Voorstel tot verklaring van herziening van artikel 48, derde lid, van de Grondwet ten einde de stemplicht af te schaffen, *Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 1014/1, 2.

<sup>431</sup> Voorstel tot verklaring van herziening van artikel 48, derde lid van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer 1984-85, nr. 1215/1, 2.

<sup>432</sup> S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Mortsels, Intersentia, 2016, 130.

<sup>433</sup> Voorstel tot verklaring van herziening van artikel 48, derde lid van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer 1984-85, nr. 1215/1, 2.

volksraadpleging niet verplicht is en dat de stemming geheim is.<sup>434</sup> Dit impliceert dat de kiezer het recht geniet om aan de volksraadpleging deel te nemen.<sup>435</sup>

62. Om tot stemopneming over te gaan moet een bepaald aantal inwoners aan de raadpleging deel hebben genomen. Het vereiste opkomstpercentage hangt af van het inwonersaantal van de betrokken gemeente:

- 20 % van de inwoners in gemeenten met minder dan 15 000 inwoners;
- 3000 inwoners in gemeenten met minstens 15 000 inwoners en minder dan 30 000 inwoners;
- 10 % van de inwoners in gemeenten met minstens 30 000 inwoners.<sup>436</sup>

Onder de CDLD geldt een opkomstvereiste van 10 % voordat tot stemopname wordt overgegaan.<sup>437</sup>

Het adviserende karakter van de volksraadpleging leidt ertoe dat de deelname aan de volksraadpleging niet verplicht is.<sup>438</sup> GEUDENS stelt dat het ontbreken van een opkomstplicht de waarde van het instrument onderuithaalt. Deelname is niet belangrijk, want de uitslag moet toch niet worden gerespecteerd. Hij intensifieerde zijn stelling door op te merken dat de opkomstplicht wel geldt bij alle andere verkiezingen.<sup>439</sup> Aanvankelijk bedroeg de opkomsthempel 40 % van de gemeenteraadskiezers. Dit had tot gevolg dat stemopname minder vlug plaatsvond. Bovendien creëerde dit een groot risico op ‘boycotacties’, zodanig dat de participerende burgers verweesd zouden achterblijven.<sup>440</sup> <sup>441</sup> Volgens VERHUSLT stemmen deelnamequorums niet overeen met het mandateringsprincipe. Dit principe

---

<sup>434</sup> Zie ook: art. L1141-5, §5 CDLD; art. 319, DLB; art. 322 Nieuwe Gemeentewet.

<sup>435</sup> G. GEUDENS, “Het gemeentelijk referendum en volksinitiatief in België en Nederland. Een rechtsvergelijkende benadering”, *TBP* 2000, afl. 8, 625-626.

<sup>436</sup> Art. 212 Gemeentedecreet; art. 321 DLB.

<sup>437</sup> Art. L1141-5, §6 CDLD; art. L2214-5, §6 CDLD.

<sup>438</sup> Verslag namens de commissie voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt (uitgebracht door de heer Daniël Vanpoucke), Wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 318 tot 323 van de nieuwe gemeentewet betreffende de gemeentelijke volksraadpleging, Wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 140-1 tot 140-6 van de provinciewet, *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1174/8, 14-15.

<sup>439</sup> G. GEUDENS, “Het gemeentelijk referendum en volksinitiatief in België en Nederland. Een rechtsvergelijkende benadering”, *TBP* 2000, afl. 8, 625-626.

<sup>440</sup> Verslag namens de commissie voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt (uitgebracht door de heer Daniël Vanpoucke), Wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 318 tot 323 van de nieuwe gemeentewet betreffende de gemeentelijke volksraadpleging, Wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 140-1 tot 140-6 van de provinciewet, *Parl.St.* Kamer 1997-98 nr. 1174/8, 9-10.

<sup>441</sup> J. VERHULST en A. NIJEBOER, *Directe democratie. Feiten, argumenten en ervaringen omtrent het referendum*, Brussel, Democracy International, 2007, 19-22.

impliceert dat in het geval een burger niet aan een stemming deelneemt, hij een mandaat verleent aan de mensen die wel een stem uitbrengen.<sup>442</sup>

63. In Gent vond in 1997 een volksraadpleging plaats over de aanleg van de ondergrondse Belfortparking. De meerderheidspartijen, de SP (nu SP.A) en de VLD (nu Open VLD), riepen de mensen op om niet te gaan stemmen. Op die manier konden de meerderheidspartijen verhinderen dat een telling van de stemmen zou moeten doorgaan.<sup>443</sup> De opkomst bedroeg 41,12 % van de kiesgerechtigden, waardoor tot stemopneming moest worden overgegaan, en 94,65 % van de opgekomen kiezers stemde tegen de aanleg van de Gentse Belfortparking.<sup>444</sup> De toenmalige schepen van mobiliteit Sas Van Rouveroy legde zich neer bij het resultaat en de parking kwam er nooit.<sup>445</sup> Een tweede volksraadpleging in Gent handelde over het gratis openbaar vervoer. Na advies van de VAV in verband met de vraagstelling (*supra*) veranderde het bestuur de vraag met als thema ‘gratis openbaar vervoer’ naar een vraag over een ruimer openbaar vervoerplan.<sup>446</sup> Dit resulteerde in een lage opkomst van 22,17 %, waardoor geen telling geschiedde.<sup>447</sup>

In een latere fase besloot de wetgever om de gebruikte terminologie ‘gemeenteraadskiezers’ te veranderen in ‘inwonersaantal’. Dit maakt een verzwaring uit ten opzichte van het vroegere stelsel, niettemin werd de drempel van 40 % wel gewijzigd in een gedifferentieerde opkomstdrempel (10% in geval van meer dan 30 000 inwoners, 3 000 in geval van een inwonersaantal tussen 15 000 en 30 000 en 20% in geval van 30 000 inwoners). Daarnaast verlaagde de minimumleeftijd om te kunnen deelnemen aan de volksraadpleging naar zestien jaar.<sup>448 449</sup>

---

<sup>442</sup> M. PAULY, “Het quorum bij lokale referenda”, *Openbaar Bestuur* 2010, afl. 11, 2-5.

<sup>443</sup> X, “Belfortparking, ja of nee? Zo liep het vorige referendum”, *Het Nieuwsblad* 23 januari 2016, 1.

<sup>444</sup> S. MEURIS en A. GROSEMANS, “Referendum in Gent werkt echt”, *Het Belang van Limburg* 15 december 1997, 1.

<sup>445</sup> X, “Belfortparking, ja of nee? Zo liep het vorige referendum”, *Het Nieuwsblad* 2016, 1.

<sup>446</sup> M. BECKERS en J. BILLIET, “‘Handhaven’ of ‘herroepen’? De vraagstelling in twaalf gemeentelijke volksraadplegingen in Vlaanderen onderzocht”, *Res publica* 2009, afl. 1, 73.

<sup>447</sup> X, “De vertegenwoordigers van de referendumpartijen slaagden er niet in om na de uitslag van het referendum hun ontgoocheling te verbergen”, *Het Laatste Nieuws* 25 april 1999.

<sup>448</sup> Ontwerp geamendeerd door de Senaat, Wetsontwerp tot wijziging van de artikelen 318 tot 323 van de nieuwe gemeentewet betreffende de gemeentelijke volksraadpleging, *Parl.St.* Kamer, 1998-99, nr. 1174/17, 2.

<sup>449</sup> Tekst aangenomen in plenaire vergadering en aan de koning ter bekrachtiging voorgelegd. *Parl.St.* Kamer, 1998-99, nr. 1174/19.

### 7.1.2 De praktijk

64. Bij acht van de 38 georganiseerde volksraadplegingen maakten de colleges van burgemeesters en schepenen de resultaten niet bekend wegens het niet behalen van de opkomsthempel (zie bijlage 5).<sup>450</sup> De gemiddelde opkomst van alle georganiseerde volksraadplegingen in België bedraagt 28,96 % ten opzichte van het inwonersaantal. Door niet te stemmen geeft de kiezer *de facto* ook zijn wil te kennen. Hij of zij gaat dan akkoord met het behoud van het besluit of het voorgenomen besluit.

De volksraadpleging van Zingem illustreert dit fenomeen. De vraagstelling luidde als volgt: “*Bent u voor een fusie met de gemeente Kruishoutem vanaf 1 januari 2019: ja of nee?*”.<sup>451 452</sup> De gemeenten Zingem en Kruishoutem hadden al eerder de intentie geuit om te fuseren, maar ze hadden de fusie nog niet principieel goedgekeurd. De oppositie, Open VLD, nam het initiatief om een volksraadpleging te organiseren.<sup>453</sup> De voorstanders van de fusie stonden voor twee keuzes. Ten eerste konden ze gaan stemmen en ten tweede konden ze thuisblijven en op die manier een lagere opkomst bewerkstelligen. De tegenstanders van de fusie hadden maar één keuze en dat was gaan stemmen, zij konden niet thuisblijven.

### 7.1.3 Wachten op misschien?

65. Na de volksraadpleging in Zingem stelde Vlaams Parlementslid, Wouter Van Besien, voor om de datum van een volksraadpleging te laten samenvallen met een verkiezing.<sup>454</sup> Onder de huidige wetgeving kan geen volksraadpleging plaatsvinden in de twaalf maanden voor de gewone vergadering van de kiezers voor de vernieuwing van de gemeenteraden. Daarnaast kan een volksraadpleging niet doorgaan in een periode van veertig dagen voor de rechtstreekse verkiezing van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de Gemeenschaps- en Gewestparlementen en het Europees Parlement.<sup>455</sup> De Nieuwe Gemeentewet en de CDLD stipuleren dat geen volksraadpleging kan plaatsvinden zestien

---

<sup>450</sup> Art. 19 B.VI.Reg. van 5 juni 2009 houdende de vaststelling van de nadere procedureregels voor de organisatie van een gemeentelijke volksraadpleging, BS 19 juni 2009.

<sup>451</sup> X, “Ook Kruishoutem en Zingem hebben fusieplannen”, *Het Laatste Nieuws* 26 november 2016. Te raadplegen via: <https://www.hln.be/nieuws/binnenland/ook-kruishoutem-en-zingem-hebben-fusieplannen~aa4ddca8/>

<sup>452</sup> L. VAN HEUVERSWIJN, “Dan toch maar één vraag op volksraadpleging over fusie”, *Het Nieuwsblad* 8 juli 2017, 3.

<sup>453</sup> R. DE COSTER, “Volksraadpleging komt er nu toch”, *Het Laatste Nieuws* 30 juni 2017, 17.

<sup>454</sup> X, “Een referendum op verkiezingsdag? Toch maar niet”, *De Standaard* 25 september 2017. Te raadplegen via: [http://www.standaard.be/cnt/dmf20170925\\_03093989](http://www.standaard.be/cnt/dmf20170925_03093989)

<sup>455</sup> Art. 214 Gemeentedecreet; art. 306 DLB.

maanden voor de gemeenteraadsverkiezingen of veertig dagen voor de rechtstreekse verkiezing van de leden van Kamer van volksvertegenwoordigers, de Gemeenschaps-en Gewestparlementen en het Europees Parlement.<sup>456</sup> ACKAERT merkt op dat het gevaar bestaat dat één thema, namelijk het thema van de volksraadpleging, de kiesstrijd zou kapen. De discussie zou dan niet meer gaan over “*welke bestuurders wil ik in mijn gemeente?*” maar wel over “*wat denk ik over dit ene thema*”.<sup>457</sup> Jongstleden vielen in Nederland de gemeenteraadsverkiezingen samen met het ‘sleepwetreferendum’ (*infra*). Die ervaring leert dat een kaping van de kiesstrijd niet plaatsvond.

## 7.2 Nederland

### 7.2.1 Algemeen

66. Het uitbrengen van een stem bij de verkiezingen in Nederland houdt geenszins een verplichting in voor de kiezers. In Nederland geldt een kiesrecht en geen opkomstplicht. Zowel bij de verkiezingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de provinciale staten, de gemeenteraden, het Europees Parlement en het algemeen bestuur van een waterschap geldt het kiesrecht.<sup>458</sup> Het Nederlandse kiesrecht is opgenomen in art. 4 GW: elke Nederlander heeft gelijkelijk het recht om de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen. De verdere uitwerking van dat kiesrecht staat in de Kieswet.<sup>459</sup> Bij referenda geldt eveneens een kiesrecht.<sup>460</sup>

67. Om kiesgerechtigd te zijn bij correctieve referenda moe(s)t de persoon kiesgerechtigd zijn voor de verkiezing van de leden van de Tweede kamer der Staten-Generaal en dit zowel onder de Tijdelijke referendumwet als onder de Wet raadgevend referendum.<sup>461</sup> De referendumverordening van de VNG definieert kiesgerechtigden als diegenen die stemrecht hebben voor de verkiezing van de leden van de gemeenteraad.<sup>462</sup> Om voor de gemeenteraad kiesgerechtigd te zijn, moet de persoon de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt op de dag van

---

<sup>456</sup> Art. L1141-6 CDLD; art. L2214-6 CDLD; art. 323 Nieuwe Gemeentewet.

<sup>457</sup> X, “Een referendum op verkiezingsdag? Toch maar niet”, *De Standaard* 25 september 2017. Te raadplegen via: [http://www.standaard.be/cnt/dmf20170925\\_03093989](http://www.standaard.be/cnt/dmf20170925_03093989)

<sup>458</sup> Te raadplegen via: <https://www.parlement.com/id/vh8lnhrouwze/kiesrecht>

<sup>459</sup> Wet van 28 september 1989, houdende nieuwe bepalingen inzake het kiesrecht en de verkiezingen, *Staatsblad* 26 oktober 1989.

<sup>460</sup> Te raadplegen via: <https://www.parlement.com/id/vh8lnhrouwze/kiesrecht>

<sup>461</sup> Art. 18 Wet raadgevend referendum; art. 29, 1 Tijdelijke referendumwet.

<sup>462</sup> Art. 1, c Modelreferendumverordening van 27 mei 2009.

de stemming.<sup>463</sup> <sup>464</sup> Onderdanen van de Europese Unie kunnen ook gaan stemmen bij de gemeentelijke referenda, doch niet bij referenda op nationaal niveau.<sup>465</sup> <sup>466</sup> De VNG-referendumverordening schrijft bovendien een opkomstdrempel voor.<sup>467</sup> De opkomstdrempel impliceert een geldig referendum indien een bepaald percentage van de gemeenteraadskiezers een stem uitbrengt. De VNG stelt voor om een percentage te hanteren dat lager is dan de opkomst bij de vorige raadsverkiezingen, maar hoog genoeg om een drempel op te werpen. Het mag echter niet leiden tot de onmogelijkheid om een geldige uitslag te krijgen.

Bovendien maakt de VNG duidelijk dat de gemeenten ook kunnen kiezen voor een gekwalificeerde meerderheid.<sup>468</sup> Een gekwalificeerde meerderheid kwam voor in de Tijdelijke referendumwet. De gekwalificeerde meerderheid (*infra*) betekent dat de uitslag van een raadgevend referendum geldt als een raadgevende uitspraak tot afwijzing, indien een meerderheid zich in afwijzende zin uitspreekt en deze meerderheid ten minste dertig procent omvat van de kiesgerechtigden.<sup>469</sup>

### 7.2.2 De praktijk

68. De opkomst bij de lokale referenda in Nederland bedraagt gemiddeld 41,23 %.<sup>470</sup> De geldigheidsdrempels liggen vervat in de verschillende referendumverordeningen, waarbij de percentages sterk van elkaar kunnen afwijken.<sup>471</sup> Uit onderzoek naar alle georganiseerde lokale referenda vloeit voort dat in 34,4 % van de gevallen geen gebruik werd gemaakt van een geldigheidsdrempel. In 18,5 % van de gevallen kozen de gemeenteraden om een

---

<sup>463</sup> Art. B 3 Wet van 28 september 1989, houdende nieuwe bepalingen inzake het kiesrecht en de verkiezingen, *Staatsblad* 26 oktober 1989.

<sup>464</sup> Bovendien gelden er nog specifieke voorwaarden voor buitenlanders. Art. B 3, Wet van 28 september 1989, houdende nieuwe bepalingen inzake het kiesrecht en de verkiezingen, *Staatsblad* 26 oktober 1989.

<sup>465</sup> Art. B 1 Wet van 28 september 1989, houdende nieuwe bepalingen inzake het kiesrecht en de verkiezingen, *Staatsblad* 26 oktober 1989.

<sup>466</sup> Art. B 3 Wet van 28 september 1989, houdende nieuwe bepalingen inzake het kiesrecht en de verkiezingen, *Staatsblad* 26 oktober 1989.

<sup>467</sup> Art. 12, Modelreferendumverordening van 27 mei 2009.

<sup>468</sup> R.J.J.M. PANS, *Brief Modelreferendumverordening*, Den Haag, VNG, 2009, 15. Te raadplegen via: <https://www.schiedam.nl/shared/files/nota/organisatie/Ledenbrief%20VNG%20d.d.%2029%20mei%202009%20over%20modelreferendum.pdf>

<sup>469</sup> Art. 5 Tijdelijke referendumwet.

<sup>470</sup> K. VAN DER KRIEKEN, *Het lokale referendum in Nederland. Een verkenning van de lokale referendumpraktijk in Nederland en scenario's voor de toekomst*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2015, 35-36.

<sup>471</sup> A.H.M. DÖLLE, "Het labyrint van het lokale referendum", *De Gemeentestem* 2007, afl. 15. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00A9E25C&cpid=WKNL-LTR-Nav2>



opkomstdrempel te hanteren van 30 %. Ten slotte hanteerden de gemeenteraden in 16,6 % van de georganiseerde referenda een hogere opkomstdrempel.<sup>472</sup>

69. Bij het referendum van 30 november 2016 over de woonvisie trok 16,9 % van de Rotterdamse gemeenteraadskiezers naar het stemhokje.<sup>473</sup> De woonvisie betreft een plan waarin de ruimtelijke ontwikkeling van Rotterdam omschreven staat. In het plan staan voornamelijk voorschriften met betrekking tot het type van woningen, de kwaliteit van woningen en de prijs van woningen.<sup>474</sup> In de woonvisie staat dat middeldure en dure woningen moeten toenemen.<sup>475</sup> Dit strekt ertoe dat 20 000 sociale huurwoningen moeten verdwijnen voor duurdere woningen.<sup>476</sup>

De SP-fractie in Rotterdam voerde campagne tegen de sloop en de tegenstanders verenigden zich in het actiecomité Woonreferendum Rotterdam.<sup>477</sup> In het actiecomité zetelden huurdersorganisaties, lokale bewoners- en huurdersorganisaties, maatschappelijke organisaties en politieke partijen.<sup>478</sup> Het actiecomité zamelde voldoende handtekeningen in om het referendum te laten plaatsvinden. De lage opkomst had tot gevolg dat de geldigheidsdrempel van 30 % van de kiesgerechtigden niet werd behaald.<sup>479</sup> Ondanks de ongeldige stemming, maakte het Centraal Stembureau de cijfers wel publiek. 25,6 % van de opgekomen kiesgerechtigden stemde voor de woonvisie van Rotterdam en 72,5 % stemde tegen de woonvisie.<sup>480</sup>

Op dezelfde dag vond een referendum plaats in de gemeente Arnhem over een gelijkaardig onderwerp. Het referendum in Arnhem ging over de bouw van nieuwe woningen in het

---

<sup>472</sup> K. VAN DER KRIEKEN, *Het lokale referendum in Nederland. Een verkenning van de lokale referendumpraktijk in Nederland en scenario's voor de toekomst*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2015, 39-41.

<sup>473</sup> X, "Referendum in Rotterdam niet geldig, opkomst te laag", *NOS* 30 november 2016. Te raadplegen via: <https://nos.nl/artikel/2145843-referendum-in-rotterdam-niet-geldig-opkomst-te-laag.html>

<sup>474</sup> Te raadplegen via: <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/woonvisie/>

<sup>475</sup> Gemeenteraad Rotterdam, *Woonvisie Rotterdam. Koers naar 2030 agenda tot 2020*. Rotterdam, 2016, 14.

<sup>476</sup> A. VAN OOSTEN, "Referendum Rotterdam: voor wie is de stad bedoeld?", *NOS* 29 november 2016. Te raadplegen via: <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2145618-referendum-rotterdam-voor-wie-is-de-stad-bedoeld.html>

<sup>477</sup> Te raadplegen via: <https://woonreferendum.nl/>

<sup>478</sup> Te raadplegen via: <https://woonreferendum.nl/informatie/wie-zijn-wij/>

<sup>479</sup> Verordening inzake inspraak, burgerinitiatief en referendum Rotterdam van 28 november 2013.

<sup>480</sup> Te raadplegen via:

<https://www.rotterdam.nl/Clusters/Dienstverlening/Documenten%202016/Stadsreferendum/Proces-verbaal%20definitieve%20uitslag%20referendum%20Woonvisie.pdf>

gebied Stadsblokken-Mijnerswijk.<sup>481</sup> Het actiecomité ‘Kloppend Stadshart’ nam het initiatief om het referendum te organiseren. ‘Kloppend Stadshart’ streefde naar een milieuvriendelijkere bestemming voor het gebied Stadsblokken-Mijnerswijk en wou door middel van een raadgevend referendum vermijden dat het gebied een woonbestemming kreeg.<sup>482</sup> Aangezien de referendumverordening van Arnhem geen geldigheidsdrempel bevatte, bestond het risico op een ongeldige uitslag niet.<sup>483</sup> De afwezigheid van een geldigheidsdrempel moest de gemeenteraadsleden ertoe aanzetten om de uitslag zelf naar waarde te schatten. Bovendien stemde dit meer overeen met de geest van een adviserend referendum, want de inhoudelijke besluitvorming bleef in handen van de gemeenteraad.<sup>484</sup> De opkomst bedroeg bij het Arnhemse referendum 24,1 % van de gemeenteraadskiezers. 65 % van de kiezers stemde voor het plan van de gemeenteraad, terwijl 34 % tegenstemde. Dit betekende dat de initiatiefnemers verkeerd hadden gegokt.<sup>485</sup>

70. De opkomst speelt aldus een belangrijke rol bij het percipiëren van de uitslag. Dit betekent dat ofwel de uitslag niet wordt bekendgemaakt, ofwel dat er een geringe waarde wordt gehecht aan de uitslag bij een lage opkomst. Het spreekt voor zich dat de initiatiefnemers de kiesgerechtigden warm moeten maken om deel te nemen aan het referendum. ROSEMA schrijft drie oorzaken toe aan een lage opkomst. Een eerste oorzaak ligt bij het relatief geringe belang van een voorliggend thema. Daarnaast maakt het beeld dat de kiezers hebben van de gevolgen van de uitslag een tweede belangrijke factor uit. Dit houdt in dat de kiezers veronderstellen dat de gemeenteraad uiteindelijk toch geen rekening houdt met hun stem. Ten slotte wijst ROSEMA de opkomstdrempel *as such* aan als een belangrijke oorzaak voor een lage opkomst.<sup>486</sup> Dit valt te verklaren door het *prisoner’s dilemma* dat gepaard gaat met een opkomstdrempel. Ofwel gaan stemmen en ja-stemmen of neen-stemmen, ofwel niet gaan stemmen en op die manier een lage opkomst bewerkstelligen.<sup>487</sup> Dit

---

<sup>481</sup> X, “Uitslag referendum: Arnhem stemt ‘ja’”, *Arnhem Direct* 30 november 2016. Te raadplegen via: <http://www.arnhem-direct.nl/berichten/uitslag-referendum-arnhem-stemt-ja/>

<sup>482</sup> X, “Burgercoalitie geeft onjuiste informatie over Stadsblokken”, *De Gelderlander* 24 november 2016. Te raadplegen via: <https://www.gelderlander.nl/arnhem/burgercoalitie-geeft-onjuiste-informatie-over-stadsblokken~a038fd11/>

<sup>483</sup> X, “Dat referendum in Arnhem, waar gaat dat nu eigenlijk over”, *De Gelderlander* 26 november 2016. Te raadplegen via: <https://www.gelderlander.nl/arnhem/dat-referendum-in-arnhem-waar-gaat-dat-nu-eigenlijk-over~a219c146/>

<sup>484</sup> Referendumverordening Arnhem 2015.

<sup>485</sup> Te raadplegen via: <https://www.stadsblokken-meinerswijk.org/onze-missie/>

<sup>486</sup> M. ROSEMA, “Waarom was de opkomst bij het Oekraïnerferendum zo laag”, *Hofvijver* 2016, afl. 63. Te raadplegen via: [https://www.montesquieu-institute.eu/id/vk3fc6loluts/waarom\\_was\\_de\\_opkomst\\_bij\\_het](https://www.montesquieu-institute.eu/id/vk3fc6loluts/waarom_was_de_opkomst_bij_het)

<sup>487</sup> Te raadplegen via: <https://infacts.org/prisoners-dilemma-offers-insight-referendum/>

fenomeen wordt ook wel eens de *no-show paradox* genoemd.<sup>488</sup> Democratische factoren, zoals leeftijd en geslacht, beïnvloeden eveneens de deelname aan een referendum.<sup>489</sup>

### 7.2.3 Alternatieven voor een opkomstdrempel

71. De hierboven geïllustreerde referenda tonen de zwakte van een opkomstdrempel aan. Lokale referenda in Nederland hebben als hoofdkenmerk een niet-bindend karakter. Een quorumeis stemt, volgens PAULY en ROSEMA, niet overeen met het niet-bindende karakter van een referendum.<sup>490</sup> <sup>491</sup> Ieder raadslid behoudt de vrijheid om te bepalen of het zich gebonden voelt door de uitslag van het referendum. Omwille van die vaststelling schuiven PAULY en ROSEMA twee alternatieven naar voren, te weten ‘het afschaffen van de opkomstdrempel’ en ‘het invoeren van een meerderheidsquorum’.<sup>492</sup> <sup>493</sup>

72. Het mandateringsprincipe dat inhoudt dat stemonthouding een mandaat is van degenen die niet deelnemen ten voordele van degenen die wel deelnemen, contrasteert enorm met het participatiequorum.<sup>494</sup> Om die reden kan de afschaffing van een participatiequorum het mandateringsprincipe herwaarderen. Daarnaast strekt de afschaffing ertoe dat de perceptie van ‘vergeefs stemmen’ deels verdwijnt, omdat de kans dat het quorum niet wordt behaald daardoor eveneens verdwijnt. Bovendien kan een participatiequorum probleemsituaties met zich meebrengen, zoals het risico dat een duidelijkere meerderheid zich uitspreekt maar dat het quorum niet wordt behaald.<sup>495</sup> <sup>496</sup> Overigens bestaat geen objectieve methode om een juiste opkomstdrempel te bepalen.<sup>497</sup> Het risico aan het ontbreken van een opkomstdrempel of een meerderheidsdrempel bestaat erin dat een kleine meerderheid van een kleine minderheid

---

<sup>488</sup> P.P. CORTE-REAL en P.T. PEREIRA, “The voter who wasn’t there: Referenda, representation and abstention”, *Social Choice and Welfare* 2010, afl. 4, 349-369.

<sup>489</sup> M. ROSEMA, P. KANNE en L. KLEIN KRANENBURG, “Het ‘Oekraïne-referendum’ in de ogen van kiezers”, in A.W. HERINGA, *Het Eerste Raadgevend Referendum – Het EU-Oekraïne Associatieakkoord*, Den Haag, Stichting Montesquieu, 2016, 107-110.

<sup>490</sup> M. PAULY, “Het quorum bij lokale referenda”, *Openbaar Bestuur* 2010, afl. 11, 2-5.

<sup>491</sup> M. ROSEMA, P. KANNE en L. KLEIN KRANENBURG, “Het ‘Oekraïne-referendum’ in de ogen van kiezers”, in A.W. HERINGA, *Het Eerste Raadgevend Referendum – Het EU-Oekraïne Associatieakkoord*, Den Haag, Stichting Montesquieu, 2016, 107-110.

<sup>492</sup> M. ROSEMA, “Waarom was de opkomst bij het Oekraïne-referendum zo laag”, *Hofvijver* 2016, afl. 63. Te raadplegen via: [https://www.montesquieu-institute.eu/id/vk3fc6loluts/waarom\\_was\\_de\\_opkomst\\_bij\\_het](https://www.montesquieu-institute.eu/id/vk3fc6loluts/waarom_was_de_opkomst_bij_het)

<sup>493</sup> M. PAULY, “Het quorum bij lokale referenda”, *Openbaar Bestuur. Tijdschrift voor beleid, organisatie en politiek* 2010, afl. 11, 2-5.

<sup>494</sup> J. VERHULST en A. NIJEBOER, *Directe democratie. Feiten, argumenten en ervaringen omtrent het referendum*, Brussel, Democracy International, 2007, 19-22.

<sup>495</sup> M. PAULY, “Het quorum bij lokale referenda”, *Openbaar Bestuur* 2010, afl. 11, 2-5.

<sup>496</sup> S. ZWART, “Ensuring a representative referendum outcome: the daunting task of setting the quorum right”, *Social Choice and Welfare* 2010, afl. 4, 643-677.

<sup>497</sup> P.P. CORTE-REAL en P.T. PEREIRA, “The voter who wasn’t there: Referenda, representation and abstention”, *Social Choice and Welfare* 2010, afl. 4, 349-369.

van de bevolking een heel grote invloed kan hebben. Stel dat in een gemeente met 10 000 kiesgerechtigden een referendum plaatsvindt met een opkomst van 1 000 kiesgerechtigden (10 %) en 501 kiesgerechtigden stemmen tegen een bepaald besluit, dan neemt een groep van 501 een beslissing in de plaats van 10 000 kiesgerechtigden.<sup>498</sup>

73. Het tweede alternatief betreft het invoeren van een meerderheidsquorum (*i.e.* gekwalificeerde meerderheid, uitkomstdrempel) in de plaats van een opkomstquorum. De referendumverordening van de gemeente Groningen stipuleert dat een geldig inhoudelijk advies onderworpen is aan twee voorwaarden:

- een meerderheid van het totaal uitgebrachte stemmen is nodig;
- die meerderheid omvat ten minste 30 % van de stemgerechtigden.<sup>499 500</sup>

Bij een opkomstdrempel heeft een kiezer die voor een bepaald raadsbesluit is, een strategisch belang om bij een correctief referendum niet te gaan stemmen. Bij een meerderheidsquorum bestaat dit strategisch belang niet, want indien een forse meerderheid tegen het besluit stemt, heeft een onthouding hetzelfde effect als een ja-stem.<sup>501</sup> Beide kampen oefenen geen invloed uit op de vraag of het aantal nee-stemmen het meerderheidsquorum bereikt. Dit strekt ertoe dat een meerderheidsquorum strategisch niet manipuleerbaar is.<sup>502</sup> AGUIAR-CONRARIA en MAGALHAES stellen 11 % minder opkomst vast bij een referendum onderworpen aan een opkomstdrempel, terwijl dat bij een meerderheidsquorum niet het geval is.<sup>503</sup> Gelijkaardig aan de opkomstdrempel bestaan er voor meerderheidsquorums geen objectieve criteria om de hoogte van de drempel te bepalen. PAULY raadt om een drempel te hanteren tussen 15 % en 30 %.<sup>504</sup> HENDRIKS, VAN DER KRIEKEN en WAGENEER pleiten voor een uitkomstdrempel (*i.e.* meerderheidsquorum) van 25 %.<sup>505</sup> De Commissie van Venetië wijst op het gevaar van een te hoge meerderheidsquorum. De commissie verantwoordt dit als volgt: “It

---

<sup>498</sup> F. HENDRIKS, K. VAN DER KRIEKEN en C. WAGENAAR, *Democratische zegen of vloek? Aantekeningen bij het referendum*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2017, 178-179.

<sup>499</sup> Art. 12 Referendumverordening Groningen 2007.

<sup>500</sup> M. PAULY, “Het quorum bij lokale referenda”, *Openbaar Bestuur* 2010, afl. 11, 2-5.

<sup>501</sup> H. HERRERA en A. MATTOZZI, “Quorum and turnout in referenda”, *Journal of the European Economic Association* 2010, afl. 4, 838-871.

<sup>502</sup> M. PAULY, “Het quorum bij lokale referenda”, *Openbaar Bestuur* 2010, afl. 11, 2-5.

<sup>503</sup> L. AGUIAR-CONRARIA en P.C. MAGALHAES, “Referendum design, quorum rules and turnout”, *Public Choice* 2010, afl. 144, 78.

<sup>504</sup> M. PAULY, “Het quorum bij lokale referenda”, *Openbaar Bestuur* 2010, afl. 11, 2-5.

<sup>505</sup> F. HENDRIKS, K. VAN DER KRIEKEN en C. WAGENAAR, *Democratische zegen of vloek? Aantekeningen bij het referendum*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2017, 178-179.

*may be so high as to make change excessively difficult. If a text is approved – even by a substantial margin – by a majority of voters without the quorum being reached, the political situation becomes extremely awkward, as the majority will feel that they have been deprived of victory without an adequate reason; the risk of the turn-out rate being falsified is the same as for a turn-out quorum.*”<sup>506</sup>

74. Een meerderheidsquorum valt te verkiezen boven een opkomstquorum omdat het risico op strategisch gedrag van de burgers verdwijnt en omdat de uitkomst van het referendum naar omhoog gaat. Aangezien een referendum toch geen bindend karakter heeft, valt het tevens aan te raden om geen quorum (meerderheidsquorum of opkomstquorum) te hanteren.

#### **7.2.4 Het moment van het referendum**

75. De datum van een referendum bepaalt mee de opkomst en de kosten van het referendum.<sup>507</sup> Wanneer een referendum plaatsvindt op dezelfde dag als een verkiezing, dan zal de opkomst ongetwijfeld hoger liggen dan wanneer het referendum niet samenvalt met een verkiezing. De VNG-referendumverordening bevat geen beperkingen op het vlak van potentiële referendummomenten, waardoor een referendum op ieder moment kan doorgaan. De VNG wijst wel op de relevantie van een voldoende ruime voorbereidingsperiode.<sup>508</sup> Op die manier kunnen de verschillende belangengroeperingen de kiezers op een daadwerkelijke manier voorlichten.

Op 21 maart 2018 vond een raadgevend referendum plaats samen met de gemeenteraadsverkiezingen.<sup>509</sup> Dit raadgevend referendum betrof een nationaal onderwerp, namelijk de ‘Wet op de inlichtingen-en veiligheidsdiensten (ook wel de sleepwet genoemd)’.<sup>510</sup> De opkomsthempel van 30 % werd duidelijk overschreden met een opkomst van 51,54 %. Dankzij het samenvallen van de gemeenteraadsverkiezingen met het referendum

---

<sup>506</sup> P. VAN DIJK, F. LUCHAIRE en G. MALINVERNI, *Code of good practice on referendums*, Strasbourg, European Commission for democracy through law (Venice commission), 2009, 23.

<sup>507</sup> R.J.J.M. PANS, *Brief Modelreferendumverordening*, Den Haag, VNG, 2009, 14. Te raadplegen via: <https://www.schiedam.nl/shared/files/nota/organisatie/Ledenbrief%20VNG%20d.d.%2029%20mei%202009%20over%20modelreferendum.pdf>

<sup>508</sup> R.J.J.M. PANS, *Brief Modelreferendumverordening*, Den Haag, VNG, 2009, 14. Te raadplegen via: <https://www.schiedam.nl/shared/files/nota/organisatie/Ledenbrief%20VNG%20d.d.%2029%20mei%202009%20over%20modelreferendum.pdf>

<sup>509</sup> C. HIJZEN en M. SCHEEPMAKER, “Inleiding”, *Juridische verkenningen* 2018, afl. 1, 5-10.

<sup>510</sup> Wet van 26 juli 2017 houdende regels met betrekking tot de inlichtingen-en veiligheidsdiensten alsmede wijziging van enkele wetten, *Staatsblad* 17 augustus 2017.

werd een hogere opkomst bereikt. 49,44 % stemde tegen de invoering van de ‘Wet op de inlichtingen-en veiligheidsdiensten’, terwijl 46,53 % voor de wet stemde.<sup>511</sup> Het ging hier duidelijk om een nek aan nek race, zonder een verpletterende meerderheid.<sup>512</sup>

### 7.3 Tussenconclusie

76. De opkomstdrempel vormt zowel in België, als in Nederland een belangrijke hinderpaal. In Nederland bestaat geen uniforme regeling zoals in België, niettemin hanteren talrijke gemeenten wel een opkomstdrempel in hun referendumverordeningen. Door de gemeentelijke autonomie kunnen gemeenten referendumverordeningen uitvaardigen met een andere geldigheidsdrempel (zonder een opkomstquorum of met een meerderheidsquorum). Aangezien een opkomstquorum tot een lagere opkomst leidt, valt een meerderheidsquorum te verkiezen boven een opkomstquorum. De Commissie van Venetië raadt aan om geen geldigheidsquorum te gebruiken in geval van niet-bindende referenda (*ergo* ook volksraadplegingen). De mogelijkheid om een referendum gelijktijdig te organiseren met een verkiezing leidt ongetwijfeld tot een hogere opkomst. Het gevaar dat één thema de verkiezingen zal kapen, namelijk dat van het referendum of de volksraadpleging kwam niet tot uiting bij de Nederlandse gemeenteraadsverkiezingen van 2018. De gemeenteraadskiezers konden perfect de verkiezingsthema's met het referendumthema van elkaar onderscheiden.

---

<sup>511</sup> Te raadplegen via: <https://www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2018/03/29/uitslag-referendum-over-wiv-meerderheid-tegen>

<sup>512</sup> X, “Eindstand referendum: Merendeel tegen sleepwet”, *AD* 23 maart 2018. Te raadplegen via: <https://www.ad.nl/politiek/eindstand-referendum-merendeel-tegen-sleepwet~aa97885f/>

## 8 Het “niet-bindende” karakter van de uitslag

### 8.1 België

#### 8.1.1 Algemeen

77. Hiervoor is reeds in de vorige hoofdstukken aangehaald dat de Belgische Grondwet (bindende) referenda niet toestaat. De volksraadpleging bestaat al meer dan twintig jaar op gestructureerde wijze in België zonder strijdigheid met de Grondwet. Desalniettemin zouden bindende referenda volgens de principes van de representatieve democratie en de nationale soevereiniteit ontoelaatbaar zijn.<sup>513</sup>

Het principe van de nationale soevereiniteit steunt op de ideeën van SIEYES.<sup>514</sup> Een verkozen lid van de het parlement vertegenwoordigt de natie en niet het volk. SIEYES stelt het recht om te vertegenwoordigen voor als volgt: “*Je n’aurais pas voulu que ces représentants eussent eu en outre des pouvoirs pour se former ensuite en assemblée ordinaire, conformément à la constitution qu’ils auraient fixée eux-mêmes, sous une autre qualité; j’aurais craint qu’au lieu de travailler uniquement pour l’intérêt national, ils n’eussent trop fait attention à l’intérêt du corps qu’ils allaient former.*”<sup>515</sup> Het object van vertegenwoordiging gaat uit van wat de burgers verenigt en niet wat de burgers onderscheidt.<sup>516</sup> De natie is een op zichzelf staand complex dat zowel de huidige generaties als de generaties van het verleden en de toekomst omvat.<sup>517</sup>

Het principe van de nationale soevereiniteit van SIEYES wijkt af van het principe van de volkssoevereiniteit van ROUSSEAU.<sup>518</sup> Volkssoevereiniteit houdt in dat het volk de algemene wil of ‘*la volonté générale*’ uitdrukt en dat het volk de soevereiniteit bezit. ROUSSEAU formuleerde die stelling als volgt: “*Chacun de nous met en commun sa personne et toute sa puissance sous la suprême direction de la volonté générale; et nous recevons en*

<sup>513</sup> T. DE PELSMACKER, G. GOEDERTIER, J. GOOSSENS, Y. HAECK en J. VANDE LANOTTE, *Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2015, p. 208-212.

<sup>514</sup> H. DE SMAELE, “Eclectisch en toch nieuw. De uitvinding van het Belgisch parlement in 1830-1831”, *BMGN – Low Countries Historical Review* 2005, afl. 120, 413-415.

<sup>515</sup> E.J. SIEYÈS, *Qu’est-ce que le Tiers état?*, Paris, Éditions du Boucher, 2002, 61-62. Te raadplegen via: <http://www.leboucher.com/pdf/sieyes/tiers.pdf>

<sup>516</sup> H. DE SMAELE en J. TOLLEBEEK, *Politieke representatie*, Leuven, Leuven University Press, 2002, 21-22.

<sup>517</sup> S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Mortsel, Intersentia, 2016, 110-111.

<sup>518</sup> B. BACZKO, “The Social Contract of the French: Sieyès and Rousseau”, *The Journal of Modern History* 1988, afl. 60, 98-125. Te raadplegen via: <http://www.jstor.org/stable/1880372>

*corps chaque membre comme partie indivisible du tout.*<sup>519</sup> Het volk wijst, net als bij nationale soevereiniteit, de vertegenwoordigers aan die beslissingen nemen die het volk achteraf bekrachtigt. De effectieve beslissingsmacht berust bij het volk en niet bij de vertegenwoordigers. Bovendien kan het volk de vertegenwoordigers van hun mandaat ontheffen indien het vaststelt dat de vertegenwoordigers falen in het vertegenwoordigen van de algemene wil.<sup>520</sup> Bij nationale soevereiniteit wordt de natie vertegenwoordigd en niet het volk, zonder de mogelijkheid tot de afzetting van de vertegenwoordigers.<sup>521</sup> Vertegenwoordiging is wel de gemeenschappelijke factor bij nationale soevereiniteit en volkssoevereiniteit.<sup>522</sup> Verkiezingen dienen bij de nationale soevereiniteit als correctiemechanisme.<sup>523</sup> In tegenstelling tot nationale soevereiniteit, wordt bij volkssoevereiniteit alleen de huidige generatie vertegenwoordigd.<sup>524</sup>

78. De *founding fathers* van België (*i.e.* het Nationaal Congres) besloten om het principe van de nationale soevereiniteit te huldigen in de Belgische Grondwet in de plaats van het principe van volkssoevereiniteit.<sup>525</sup> De nationale soevereiniteit ligt vervat in de artikelen 33 en 42 van de Grondwet. In art. 33 GW staat dat “*alle machten gaan uit van de Natie*” en dat “*zij worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald.*” Hieruit leidt de Raad van State af dat iedere vorm van directe democratie moeilijk samengaat met de Belgische Grondwet. Een referendum in verordeningzaken (ook op gemeentelijk niveau) conflicteert eveneens met art. 33 GW, want de beslissingsbevoegdheid verschuift van de bij de Grondwet en de wet ingestelde overheden naar de burgers.<sup>526</sup> Gelet op art. 41 kunnen uitsluitend de gemeenteraden en de provincieraden de gemeentelijke of provinciale belangen regelen, volgens de beginselen

---

<sup>519</sup> J.J. ROUSSEAU, “Du contrat social, our principes du droit politique”, *Collection complète des oeuvres 1780-1789*, afl. 1, 11-12. Te raadplegen via: <https://www.rousseauonline.ch/pdf/rousseauonline-0004.pdf>

<sup>520</sup> J.J. ROUSSEAU, “Du contrat social, our principes du droit politique”, *Collection complète des oeuvres 1780-1789*, afl. 1, 61-62. Te raadplegen via: <https://www.rousseauonline.ch/pdf/rousseauonline-0004.pdf>

<sup>521</sup> T. DE PELSMAEKER, G. GOEDERTIER, J. GOOSSENS, Y. HAECK, J. VANDE LANOTTE, *Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2015, p. 208-212.

<sup>522</sup> H. DE SMAELE, “Eclectisch en toch nieuw. De uitvinding van het Belgisch parlement in 1830-1831”, *BMGN – Low Countries Historical Review* 2005, afl. 120, 410-411.

<sup>523</sup> A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, Story-Scientia, 1987, 22.

<sup>524</sup> T. DE PELSMAEKER, G. GOEDERTIER, J. GOOSSENS, Y. HAECK, J. VANDE LANOTTE, *Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 208-212.

<sup>525</sup> H. DE SMAELE, “Eclectisch en toch nieuw. De uitvinding van het Belgisch parlement in 1830-1831”, *BMGN – Low Countries Historical Review* 2005, afl. 120, 413-415.

<sup>526</sup> Adv. RvS, nr. L.15.853/A.V., bij voorstel van wet tot instelling van een volksraadpleging over de kruisraketten; Adv.RvS, nr. L.15.854/A.V., bij voorstel van wet tot instelling van het referendum op initiatief van het volk; Adv.RvS, nr. L.15.969/A.V., bij voorstel van wet waarbij de volksraadpleging tot instelling wordt verheven; Adv.RvS, nr. L. 15.970/A.V., bij voorstel van wet tot organisatie van volksraadplegingen en referendums; Adv.RvS, nr. L. 15.971/A.V., bij voorstel van wet tot instelling van het referendum.



vervat in de Grondwet. Om referenda mogelijk te maken moet een grondwetswijziging plaatsvinden, aldus de Raad van State: “Uit het onderzoek van de verschillende vragen die bij het beslissingsreferendum rijzen, moge blijken dat in die bemoeiing van de burgers met de uitoefening van de openbare macht, in ons recht slechts kan worden voorzien mits de Grondwet wordt gewijzigd.”<sup>527</sup> Ten slotte bevat art. 42 nog een andere belangrijke indicatie van nationale soevereiniteit, want “De leden van beide Kamers vertegenwoordigen de Natie en niet enkel degenen die hen hebben verkozen.” De grondwetgever koos duidelijk voor de nationale soevereiniteit en niet voor de volkssoevereiniteit. Uit dit alles vloeit voort dat België een representatieve democratie is, waarbij de vertegenwoordigers worden verkozen door het volk.

1831 ligt intussen ver achter ons en de nationale soevereiniteit bestaat niet meer in zijn pure vorm in België. Doorheen de jaren kwam het principe van nationale soevereiniteit meer en meer onder druk te staan. Dit valt grotendeels toe te schrijven aan de staatshervormingen samen met het ontstaan van supranationale en internationale organisaties. De onschendbaarheid van de wet is veeleer theorie dan realiteit. Bovendien beperkte de Belgische Grondwetgever al sinds 1831 de nationale soevereiniteit door de grondwettelijke rechten en vrijheden en door een ingebouwd systeem van *checks and balances*.<sup>528</sup> De evolutie stond niet stil en de wetgeving in verband met burgerparticipatie en de beginselen van behoorlijk bestuur temperden de macht van de overheid, waardoor een uitholling van het soevereiniteitsprincipe plaatsvond.<sup>529</sup>

### **8.1.2 Wel volksraadplegingen mogelijk**

79. De volksraadpleging resulteert per definitie niet in een bindende uitslag en dit impliceert meteen ook het onderscheid met het referendum dat wel in een bindende uitslag resulteert. Niettegenstaande het feit dat het resultaat de politieke vertegenwoordigers juridisch niet bindt, kan het hen wel ‘politiek’ binden.<sup>530</sup> Aangezien volksraadplegingen *de facto* bindend zijn voor de beleidsmakers, maakt dit het onderscheid tussen referenda en

---

<sup>527</sup> Adv. RvS. nr. L.15.853/A.V., bij voorstel van wet tot instelling van een volksraadpleging over de kruisraketten; Adv.RvS. nr. L.15.854/A.V., bij voorstel van wet tot instelling van het referendum op initiatief van het volk; Adv.RvS, nr. L.15.969/A.V., bij voorstel van wet waarbij de volksraadpleging tot instelling wordt verheven; Adv.RvS, nr. L. 15.970/A.V., bij voorstel van wet tot organisatie van volksraadplegingen en referendums; Adv.RvS, nr. L. 15.971/A.V., bij voorstel van wet tot instelling van het referendum.

<sup>528</sup> M. ELCHARDUS, “Moet populisme omarmd worden als politieke vernieuwing?”, *Socialisme & Democratie* 2001, afl. 6, 260-261.

<sup>529</sup> E. LANCKSWERDT, “Soevereiniteit, angst en leiderschap”, *TBP* 2012, afl. 8, 471-472.

<sup>530</sup> L.M. VENY, “De gemeentelijke (en provinciale) volksraadpleging: 7 jaar later”, *T. Gem.* 2002, afl. 3, 192.

volksraadplegingen zeer kunstmatig.<sup>531</sup> De Grondwet verzet zich immers tegen referenda, doch niet tegen volksraadplegingen. Bij de invoering van de volksraadpleging in 1995 in de Nieuwe Gemeentewet vond de discussie plaats of de volksraadpleging wel in overeenstemming was met de Grondwet.<sup>532</sup> De volksraadpleging van 1950 in verband met de terugkeer van Leopold III van België bewijst, volgens de afdeling wetgeving van de Raad van State, onvoldoende dat adviserende referenda in overeenstemming zijn met de Grondwet.<sup>533</sup>

80. De grondwetgever wijzigde art. 41 van de Grondwet om het bindend initiatiefrecht in hoofde van de burgers voor gemeentelijke en provinciale volksraadplegingen mogelijk te maken. Tussen 1995 en 1999 voorzag de Nieuwe Gemeentewet in de mogelijkheid tot organisatie van de gemeentelijke volksraadpleging (artikelen 318-329 Nieuwe Gemeentewet), zonder een grondwettelijke basis. De gemeenteraad kon in die periode nog altijd vrij beslissen over de al dan niet organisatie van een volksraadpleging, want het verzoek van de burgers bond de gemeenteraad niet.<sup>534</sup> In 1999 vond een herziening van art. 41 GW plaats die de volksraadpleging grondwettelijk verankerde en een bindend initiatiefrecht in hoofde van de inwoners mogelijk maakte.<sup>535</sup>

81. De afdeling wetgeving van de Raad van State acht onder bepaalde voorwaarden de gemeentelijke volksraadpleging in overeenstemming met de Grondwet.<sup>536</sup> Het ‘Wetenschappelijk Comité ten behoeve van de Commissies voor de Politieke Vernieuwing (van Kamer en Senaat)’ bereikte geen eensgezindheid over de grondwettigheid van de volksraadpleging. Volgens het eerste standpunt kan de gemeentelijke en provinciale volksraadpleging gewoonweg naast de Grondwet bestaan. Daar staat tegenover dat een federale, een gewestelijke of een gemeenschapsvolksraadpleging minder goed aansluit bij de

---

<sup>531</sup> S. DE SOMER en I. OPDEBEEK, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Mortsel, Intersentia, 2017, 486-487.

<sup>532</sup> J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving: vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Antwerpen, Maklu, 1999, 230-231.

<sup>533</sup> Adv.RvS 19 mei 1989 nr.19.072/9 bij voorstel van wet tot instelling van een consultatieve volksraadpleging over het geven van een grondwetgevende opdracht aan het Europees Parlement, *Parl. St.* Senaat 1988-89, nr. 595-4.

<sup>534</sup> Verslag namens de Commissie voor de Binnenlandse Aangelegenheden (uitgebracht door de heer Scharff), Ontwerp van wet tot aanvulling van de Nieuwe Gemeentewet met bepalingen betreffende de gemeentelijke volksraadpleging, *Parl.St.* Senaat 1994-95, nr. 1338-2.

<sup>535</sup> Verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer Desmedt. Herziening van artikel 41 van de Grondwet. *Parl.St.* Senaat, 1995-96, nr. 1-185/1.

<sup>536</sup> J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving: vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Antwerpen, Maklu, 1999, 230-231.

ationale soevereiniteit en de Grondwet (art. 33 j° art. 42 GW).<sup>537 538</sup> Daarentegen staat het tweede standpunt toleranter ten opzichte van volksraadplegingen dan het eerste standpunt. Volksraadplegingen - ongeacht of ze federaal, gewestelijk, communautair, provinciaal of gemeentelijk zijn - passen perfect binnen het toenmalige grondwettelijk kader. Het eerste standpunt negeert volgens de voorstanders van het tweede standpunt het onderscheid tussen referenda en volksraadplegingen. Een volksraadpleging kan volgens hen perfect betrekking hebben op zaken die niets te maken hebben met de uitoefening van de grondwettelijke bevoegdheden. Voorts gaan de voorstanders van het tweede standpunt ervan uit dat de wijziging van art. 41 van de Grondwet enkel nodig was om het bindend initiatiefrecht in hoofde van de bevolking mogelijk te maken en niet om de volksraadpleging *as such* mogelijk te maken. Ten slotte merken ze op dat het geen grond houdt om een onderscheid te maken tussen gemeentelijke of provinciale volksraadplegingen en volksraadplegingen op federaal of deelstatelijk niveau. Een gemeentelijke of een provinciale volksraadpleging is immers een bevraging van een ‘fractie van de natie’ en een federale volksraadpleging is een bevraging van de gehele natie. Dit onderscheid wettigt op grond van het tweede standpunt het verschil in behandeling niet.<sup>539 540</sup>

Met betrekking tot de invoering van federale volksraadplegingen neemt de Raad van State het standpunt in dat een grondwetswijziging noodzakelijk is. De bewoordingen van de Raad van State scheppen hierover duidelijkheid: *“Als de wetgever die over een bepaalde kwestie een volksraadpleging wil houden, van tevoren weet dat het antwoord dat hem verstrekt zal worden, hem zeker zal binden, of als hij in alle geval al vastbesloten is een beslissing te nemen die overeenkomt met de wens van de meerderheid van de kiezers, dan is het adviserend karakter van dat beroep op de burgers kunstmatig en zelfs zuiver fictief. Er kan vanzelfsprekend niet worden aangenomen dat het beslissingsreferendum, dat strijdig is met de Grondwet, wel zou kunnen plaatsvinden op de ene voorwaarde dat het in de wet, tegen alle*

---

<sup>537</sup> Advies uitgebracht door het Wetenschappelijk Comité van de Commissies voor de Politieke Vernieuwing, De politieke vernieuwing directe democratie (Referendum, Volksraadpleging, Volksinitiatief en Petitierecht), *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 0797/002, 34; *Parl. St.* Senaat 2001-01, nr. 2-416/2, 15-18.

<sup>538</sup> Advies uitgebracht door het Wetenschappelijk Comité van de Commissies voor de Politieke Vernieuwing, De politieke vernieuwing directe democratie (Referendum, Volksraadpleging, Volksinitiatief en Petitierecht), *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 0797/002, 34; *Parl. St.* Senaat 2001-01, nr. 2-416/2, 15-18.

<sup>539</sup> Advies uitgebracht door het Wetenschappelijk Comité van de Commissies voor de Politieke Vernieuwing, De politieke vernieuwing directe democratie (Referendum, Volksraadpleging, Volksinitiatief en Petitierecht), *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 0797/002, 34; *Parl. St.* Senaat 2001-01, nr. 2-416/2, 19-20.

<sup>540</sup> Advies uitgebracht door het Wetenschappelijk Comité van de Commissies voor de Politieke Vernieuwing, De politieke vernieuwing directe democratie (Referendum, Volksraadpleging, Volksinitiatief en Petitierecht), *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 0797/002, 34; *Parl. St.* Senaat 2001-01, nr. 2-416/2, 19-20.

*waarschijnlijkheid in en in weerwil van de werkelijke bedoelingen van de wetgever die het voorschrijft, als een volksraadpleging wordt gekwalificeerd. Overeenstemming met de Grondwet is niet zomaar een kwestie van woorden: zij houdt verband met de grond zelf van de instelling die in het leven moet worden geroepen en mag niet los van de werkelijkheid worden beoordeeld.*<sup>541</sup> Bovendien benadrukt de Raad van State de moeilijkheid bij het bepalen van een voorwerp, zonder dat het antwoord dat het kiezerskorps verstrekt bindend zou zijn voor de bevoegde overheid.<sup>542</sup> Hiermee wijkt de Raad van State af van het besluit van het Studiecentrum voor de Hervorming van de Staat, waarin hij stelt dat: *“Naar onze mening zou dus door een wet kunnen besloten worden dat het kiezerscorps moet geraadpleegd worden, voor zover het erom gaat een eenvoudig advies in te winnen, hetwelk niet bindend is voor de wetgevende of de uitvoerende macht. De tegenwerping, dat deze machten door de uitslagen van het referendum zedelijk houden gebonden zijn, schijnt ons een zuiver feitelijke tegenwerping, die met het grondwettelijk recht niets te maken heeft.”*<sup>543</sup> WIGNY, die grotendeels de stelling van het studiecentrum volgt, merkt op dat bepaalde adviezen een groot gezag kunnen hebben, waardoor ze een bindend effect genereren ten opzichte van de representatieve organen.<sup>544 545</sup>

Ten slotte argumenteert de afdeling wetgeving van de Raad van State dat de federale loyaleit of de trouw aan de federale inrichting en de zorg voor de harmonie ervan onder druk staat indien een adviserend referendum zou plaatsvinden. In combinatie met de problemen waaromtrent de Gemeenschappen of de Gewesten met elkaar in conflict komen, of althans in tegenstelling tot elkaar staan, zou de politieke agitatie de federale loyaleit sterk kunnen aantasten. Compromissen bereiken is vanuit dat oogpunt onmogelijk en de ruimte voor

---

<sup>541</sup> J.VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving: vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Antwerpen, Maklu, 1999, 230-231.

<sup>542</sup> Adv. RvS. nr. L.15.853/A.V., bij voorstel van wet tot instelling van een volksraadpleging over de kruisraketten; Adv.RvS. nr. L.15.854/A.V., bij voorstel van wet tot instelling van het referendum op initiatief van het volk; Adv.RvS, nr. L.15.969/A.V., bij voorstel van wet waarbij de volksraadpleging tot instelling wordt verheven; Adv.RvS, nr. L. 15.970/A.V., bij voorstel van wet tot organisatie van volksraadplegingen en referendums; Adv.RvS, nr. L. 15.971/A.V., bij voorstel van wet tot instelling van het referendum.

<sup>543</sup> Advies uitgebracht door het Wetenschappelijk Comité van de Commissies voor de Politieke Vernieuwing, De politieke vernieuwing directe democratie (Referendum, Volksraadpleging, Volksinitiatief en Petitiericht), *Parl.St. Kamer* 2000-01, nr. 0797/002, 34; *Parl. St. Senaat* 2001-01, nr. 2-416/2, 15-18

<sup>544</sup> J.VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving: vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Antwerpen, Maklu, 1999, 230-231.

<sup>545</sup> *“Il y a des avis qui, lorsqu'ils tombent de certaines bouches, prennent une force singulièrement impérative. Comment les Chambres élues ose- ront-elles se dérober aux indications données par la grande voix de la Nation? Le référendum ne sera que prétendument consultatif. En fait, il liera les organes représentatifs.”* P.L.J.J. WIGNY, *Propos Constitutionnels*, Bruxelles, Bruyland, 1963, 2, 242-243.

nuaance is volledig zoek.<sup>546</sup> Met betrekking tot een volksraadpleging op gemeenschaps- of -gewestelijk niveau, neemt de Raad van State eveneens het standpunt in dat adviserende referenda slechts bij naam adviserend zijn en dat het *de facto* bindende referenda betreft.<sup>547</sup> Om aan de ‘potentiële’ ongrondwettigheid tegemoet te komen voegde de grondwetgever art. 39*bis* toe aan de Grondwet. Hierdoor krijgen de Gewestparlementen de mogelijkheid om een gewestelijke volksraadpleging bij decreet of ordonnantie mogelijk te maken.<sup>548</sup>

De Raad van State stelt zich in een latere fase toegeeflijker op ten aanzien van gemeentelijke volksraadplegingen. De gemeentelijke volksraadpleging mag enkel betrekking hebben op aangelegenheden van gemeentelijk belang. Bovendien moet de gemeenteraad de volksraadpleging organiseren. Ten slotte mag de uitslag niet bindend zijn.<sup>549</sup>

82. We kunnen besluiten dat meerdere visies de ronde doen over volksraadplegingen. Bijna iedere auteur deelt het standpunt dat bindende referenda strijdig zijn met de grondwet, maar over volksraadplegingen bestaat discussie. Vanuit een moderne interpretatie nemen VANDE LANOTTE e.a. aan dat een volksraadpleging wel te verzoenen valt met de Grondwet.<sup>550</sup> Zij merken op dat de discussie moet gaan over de opportuniteit van de volksraadpleging en niet over de grondwettigheid.<sup>551</sup> Ze steunen hun standpunt op de stelling van CARRE DE MALBERG die stelt dat volksraadplegingen of referenda een correctiemechanisme vormen op de representatie van de bevolking. Correctie vindt pas plaats waar de representatie tekortschiet.<sup>552</sup>

---

<sup>546</sup> Adv. RvS. nr. L.15.853/A.V., bij voorstel van wet tot instelling van een volksraadpleging over de kruisraketten; Adv.RvS. nr. L.15.854/A.V., bij voorstel van wet tot instelling van het referendum op initiatief van het volk; Adv.RvS, nr. L.15.969/A.V., bij voorstel van wet waarbij de volksraadpleging tot instelling wordt verheven; Adv.RvS, nr. L. 15.970/A.V., bij voorstel van wet tot organisatie van volksraadplegingen en referendums; Adv.RvS, nr. L. 15.971/A.V., bij voorstel van wet tot instelling van het referendum.

<sup>547</sup> J.VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving: vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Antwerpen, Maklu, 1999, 230-231.

<sup>548</sup> T. RENSON, “Van droom naar daad: de democratie in de dorpsstraat”, in H. REYNAERT *Veranderende lokale besturen voor en door de mensen?!*, Brugge, Vanden Broele, 2017, 17-18.

<sup>549</sup> Adv. RvS. nr. 24156/2, bij het ontwerp van wet “houdende instelling van de gemeentelijke volksraadpleging”, 21-22.

<sup>550</sup> T. DE PELSMAEKER, G. GOEDERTIER, J. GOOSSENS, Y. HAECK en J. VANDE LANOTTE, *Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 211-212.

<sup>551</sup> G. GEUDENS, “Een referendum over de Europese Grondwet”, *RW* 2003-2004, 1700-1703.

<sup>552</sup> R. CARRE DE MALBERG, “Considerations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme”, *Rev.dr.pén.* 1931, 225-244. Te raadplegen via: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k1322897/f16.planchecontact.r>

### 8.1.3 Dan toch referenda mogelijk?

83. De huidige grondwetsbepalingen la(a)t(en) bindende referenda niet toe. Dit wil echter niet zeggen dat het niet mogelijk is om bij wet, decreet of ordonnantie bindende referenda in te voeren in ons rechtstelsel. De onschendbaarheid van de wet bestaat nog steeds in bepaalde gevallen.<sup>553</sup> De artikelen die de principes van de representatieve democratie en de nationale soevereiniteit huldigen, namelijk art. 33 GW en 42 GW, behoren niet tot de toetsingsbevoegdheid van het Grondwettelijk Hof.<sup>554 555 556 557</sup> Het Grondwettelijk Hof is bijgevolg niet bevoegd zijn om de grondwettelijkheid van een dergelijke wetskrachtige norm te toetsen.<sup>558</sup> Indien het Gemeentedecreet (in de toekomst: DLB) bepaalt dat referenda kunnen plaatsvinden, dan kan het Grondwettelijk Hof het decreet niet toetsen aan de Grondwet.

Een federale, gewestelijke of communautaire wetskrachtige norm die een volksraadpleging of een referendum invoert kan de federale loyauteit aantasten.<sup>559</sup> Aangezien het Grondwettelijk Hof de wetskrachtige normen toetst aan art. 143, §1 GW, kan het Grondwettelijk Hof dergelijke norm wel vernietigen wegens een potentiële schending van de ‘*Bundestreue*’. Minder waarschijnlijk zal het Grondwettelijk Hof de artikelen 10 en 11 GW toetsen, omdat een referendum potentieel een waarborg tot representatie ontnemt van de burgers. De burgers krijgen er gewoon een waarborg bij. Indien één gewest of één gemeenschap een referendum zou invoeren dan is er geen sprake van een schending van art. 10 GW en 11 GW. Dit is te verklaren door de exclusiviteit van de bevoegdheden, waarbij iedere deelstaat hun eigen regels mogen uitvaardigen mits respect voor de fundamentele rechten en vrijheden van de burgers en de bevoegdheidsverdelende regels. Desalniettemin voorziet art. 3 van het eerste protocol bij het EVRM dat de verdragsluitende partijen zich ertoe verbinden om met redelijke

---

<sup>553</sup> P. POPELIER, *Procederen voor het Grondwettelijk Hof*, Mortsel, Intersentia, 2008, 27-28.

<sup>554</sup> Art. 142 GW.

<sup>555</sup> Art. 1 Bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, *BS* 7 januari 1989.

<sup>556</sup> Art. 26 §1, Bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, *BS* 7 januari 1989.

<sup>557</sup> Het Grondwettelijk Hof doet bij wege van arrest uitspraak naar aanleiding van een vernietigingsberoep of een prejudiciële vraagstelling. Het Hof toetst wetskrachtige normen aan de bevoegdheidsverdelende regels, aan de artikelen van titel II (de Belgen en hun rechten), 143, §1 en 170, 172 en 191 van de Grondwet.

<sup>558</sup> X, “Pas de référendum ni de consultation sans révision de la Constitution?”, *Le Soir* 12 mei 2000. Te raadplegen via: <http://www.lesoir.be/archive/recup/%252Fpas-de-referendum-ni-de-consultation-sans-revision-de-1-t-20000512-Z0J6WW.html>

<sup>559</sup> Adv. RvS. nr. L.15.853/A.V., bij voorstel van wet tot instelling van een volksraadpleging over de kruisraketten; Adv.RvS. nr. L.15.854/A.V., bij voorstel van wet tot instelling van het referendum op initiatief van het volk; Adv.RvS, nr. L.15.969/A.V., bij voorstel van wet waarbij de volksraadpleging tot instelling wordt verheven; Adv.RvS, nr. L. 15.970/A.V., bij voorstel van wet tot organisatie van volksraadplegingen en referendums; Adv.RvS, nr. L. 15.971/A.V., bij voorstel van wet tot instelling van het referendum..

tussenpozen geheime verkiezingen te organiseren (*i.e.* recht op vrije verkiezingen).<sup>560</sup> Het EHRM oordeelde reeds in een aantal zaken dat een referendum geen verkiezing is en bijgevolg geen grondrecht is.<sup>561 562</sup> Hierdoor is een (on)rechtstreekse toetsing door middel van art. 10 GW en art. 11 GW uitgesloten.

De Gewesten kunnen sinds de zesde staatshervorming de gewestelijke volksraadpleging regelen.<sup>563</sup> Om de gewestelijke volksraadpleging mogelijk te maken, werd eerst de Grondwet gewijzigd. Art. 39*bis* GW maakt sinds 6 januari 2014 de gewestelijke volksraadpleging mogelijk na goedkeuring van een bijzondere meerderheidswet. In art. 30*ter* Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof staat dat dit rechtscollege, voorafgaand aan de organisatie van de gewestelijke volksraadpleging, de conformiteit met art. 39*bis* nagaat. Hier treedt het Grondwettelijk Hof veeleer op als een controlecommissie.<sup>564 565</sup>

Ofschoon zoiets mogelijk is, valt het niet aan te raden om een ongrondwettelijke wet in te voeren. Vanuit rechtsstatelijk perspectief moeten de gezagsdragers zich immers houden aan de fundamentele rechten en vrijheden en aan de objectieve democratisch tot stand gekomen regels.<sup>566</sup> Het staat buiten kijf dat dergelijke wet, decreet of ordonnantie ongrondwettig zou zijn en dat een grondwetswijziging noodzakelijk is om in overeenstemming te zijn met de Grondwet.<sup>567</sup>

---

<sup>560</sup> Art. 3 Aanvullend protocol van 20 maart 1952 bij het Verdrag van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

<sup>561</sup> D. BIJNEN en S. KEUNEN, “Referenda zijn geen verkiezingen, vindt EHRM”, *Juristenkrant* 2017, afl. 360, 13.

<sup>562</sup> EHRM 21 november 2017, nr. 48818/17, Cumhuriyet Halk Partisi t. Turkije; EHRM 15 mei 1996, nr. 26633/95, Bader t. Oostenrijk; EHRM 3 oktober 1975, nr. 7096/75, X t. Verenigd Koninkrijk.

<sup>563</sup> J. VELAERS, *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Mortsel, Intersentia, 2014, 243-244.

<sup>564</sup> J. VELAERS, *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Mortsel, Intersentia, 2014, 254-257.

<sup>565</sup> J. VELAERS, “De gewestelijke volksraadpleging en het Grondwettelijk Hof, de constitutieve autonomie van gemeenschappen en gewesten en de (niet-)samenvallende Europese, federale en deelstatelijke verkiezingen”, in J. VELAERS, J. VANPRAET, W. VANDENBRUWANE en Y. PEETERS (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Mortsel, Intersentia, 2014, 254-257

<sup>566</sup> J. DUJARDIN, G. GOEDERTIER, J. GOOSSENS en J. VANDE LANOTTE, *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2014, 367-369.

<sup>567</sup> L.M. VENY, “De gemeentelijke (en provinciale) volksraadpleging: 7 jaar later”, *T.Gem.* 2002, afl. 3, 196.

## 8.2 Nederland

### 8.2.1 Algemeen

84. In de Nederlandse Grondwet staat dat Nederland een representatieve democratie is. Het principe van de representatieve democratie ligt vervat in drie grondwetsartikelen. Art. 50 GW stelt dat de Staten-Generaal (*i.e.* de leden van de Eerste Kamer en de Tweede Kamer) het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen. Art. 67, derde lid GW stipuleert dat de leden van de kamers stemmen ‘zonder last’ en art. 81 en volgende bepalen dat de regering en de Staten-Generaal bevoegd zijn voor de vaststelling van de wetten.<sup>568</sup>

De nationale soevereiniteit komt niet expliciet tot uiting in de Nederlandse Grondwet, toch verwijzen de hierboven vermelde artikelen impliciet wel naar dit principe.<sup>569 570 571</sup> Net als in België, is dit principe niet absoluut en komt nationale soevereiniteit meer en meer onder druk te staan door allerlei invloeden, bv. het EU-recht, internationale organisaties en raadgevende of raadplegende referenda.<sup>572</sup> De plaats van referenda in het Nederlandse staatsbestel laat zich moeilijk kenbaar maken en de verenigbaarheid met de Grondwet wordt betwist.<sup>573 574</sup>

### 8.2.2 Niet-bindende referenda en de Grondwet

85. In Nederland dragen niet-bindende of adviserende referenda de naam van ‘raadplegende referenda’ en ‘raadgevende referenda’ (*supra*). Art. 108, 147 en 149 van de Gemeentewet en art. 124 eerste lid en art. 127 GW geven de gemeenten de mogelijkheid om (referendum)verordeningen vast te stellen; de voormelde artikelen huldigen immers het principe van de gemeentelijke autonomie.<sup>575</sup> Art. 67, derde lid GW bevat een aantal spiegelbepalingen met betrekking tot provincies, gemeenten, Caribische openbare lichamen,

---

<sup>568</sup> R.J.B. SCHUTGENS en J.J.J. SILLEN, “De grondwettigheid van wetgevingsreferenda”, *RMThemis* 2017, afl. 4, 190-198.

<sup>569</sup> A.W. HERINGA, *De Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van 1815*, Brugge, die Keure, 2016, 183-207.

<sup>570</sup> R.J.B. SCHUTGENS, “Het Rapport van de Staatscommissie Grondwet”, *RMThemis* 2011, afl. 5, 202-214.

<sup>571</sup> G. BOOGAARD, “Wer is dat Volk?”, *RMThemis* 2017, afl. 4, 144-147.

<sup>572</sup> M.L. VAN EMMERIK, “De Nederlandse Grondwet in een veellagige rechtsorde”, *RMThemis* 2008, afl. 4, 145-161.

<sup>573</sup> W. KONIJNENBELT, “Een bindend lokaal referendum onder de huidige Grondwet. Reactie op artikel van prof. mr. D.J. Elzinga in *Gst.* 6988,1”, *De Gemeentestem* 1994, afl. 6991. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00A9A85B&cpid=WKNL-LTR-Nav2>

<sup>574</sup> H.R.B.M. KUMMELING, “Het ongemak van de representatieve democratie met de burger”, *TvCR* 2016, 226-229.

<sup>575</sup> J. WESTERWEEL en F.J.H. VAN TIENEN, “Het Gemeentelijke Referendum in de Praktijk”, *TvCR* 2017, afl. 188, 189-190.



waterschappen en andere openbare lichamen. Een eerste spiegelbepaling ligt vervat in art. 129, zesde lid GW en bepaalt dat de leden van de gemeenteraad zonder last stemmen. Hetzelfde valt te lezen in art. 27 van de Gemeentewet. Het lastverbod houdt in dat de vertegenwoordigers vrij hun stemgedrag bepalen en dat ze geen enkel bindend mandaat mogen aannemen.<sup>576</sup> Op gemeentelijk niveau bezit de gemeenteraad het primaat om regelgeving uit te vaardigen.<sup>577</sup>

Adviserende referenda laten de politieke beslissingsruimte onverlet en leiden er nooit toe dat het geldende recht onmiddellijk wijzigt. Wanneer een nationaal referendum tot een raadgevende uitspraak tot afwijzing leidt, dan moet de regering zo vlug mogelijk een voorstel van wet indienen dat uitsluitend strekt tot intrekking of tot regeling van de inwerkingtreding van de wet.<sup>578</sup> Dit artikel genereert een procedurele verplichting ten aanzien van de wetgevende macht, maar inhoudelijk strekt het niet tot enige verplichting. Indien de Tweede Kamer de afwijzende beslissing zou moeten volgen, dan dient zich een strijdigheid aan met art. 67, derde lid GW (lastenverbod).<sup>579</sup>

86. Het spanningsveld tussen het lastenverbod van art. 129, zesde lid GW en sommige bepalingen uit referendumverordeningen vormt soms het voorwerp van discussie. De referendumverordening van Arnhem van 1993 bepaalde dat ingeval een deel van de gemeenteraad of de volledige gemeenteraad verklaart gebonden te zullen zijn door de uitslag van het referendum, die verklaring de verplichting oplegt aan de raadsleden de daad bij het woord te voegen.<sup>580</sup> De Kroon die optrad als beroepsinstantie, zag in deze bepaling geen probleem.<sup>581</sup> De toenmalige burgemeester van Arnhem en het provinciebestuur Gelderland stelden een beroep in bij de Kroon met de vraag of een dergelijke vorm van ‘zelfbinding’ de aard van het raadplegend referendum niet wijzigde in een beslissend referendum en bijgevolg

---

<sup>576</sup> G. BOOGAARD, “Levende stemkastjes en het verbod van last. Over artikel 67 Grondwet en de plannen van GeenPeil”, *Nederlands Juristenblad* 2017, afl. 5, 319-322. Te raadplegen via: [https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/58116/Levende\\_stemkastjes\\_en\\_het\\_verbod\\_van\\_last\\_NJB\\_2017\\_264.pdf?sequence=1](https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/58116/Levende_stemkastjes_en_het_verbod_van_last_NJB_2017_264.pdf?sequence=1)

<sup>577</sup> J. WESTERWEEL en F.J.H. VAN TIENEN, “Het Gemeentelijke Referendum in de Praktijk”, *TvCR* 2017, afl. 188, 190-193.

<sup>578</sup> Art. 11 Wet raadgevend referendum.

<sup>579</sup> J. WESTERWEEL en F.J.H. VAN TIENEN, “Het Gemeentelijke Referendum in de Praktijk”, *TvCR* 2017, afl. 188, 190-192.

<sup>580</sup> Art. 16, eerste lid Referendumverordening Arnhem 1993.

<sup>581</sup> R.J.B. SCHUTGENS en J.J.J. SILLEN, “De grondwettigheid van wetgevingsreferenda”, *RMThemis* 2017, afl. 4., 190-198.

strijdig was met de Grondwet.<sup>582</sup> Het Koninklijk Besluit van 21 september 1994 naar aanleiding van het kroonberoep stelt het volgende: *“De raad zelf beslist per geval of een raadplegend referendum wordt gehouden. Ieder raadslid zelf beslist per geval of hij via zelfbinding zijn vrije beslissingsruimte inperkt. Daarbij bestaat de mogelijkheid dat het raadslid voorwaarden verbindt aan zijn zelfbinding. Bovendien eist de verordening een finale besluitvorming door de raad. De raad heeft dus steeds het laatste woord. Ten aanzien van de Arnhemse verordening is voorts nagegaan of de zelfbinding van een raadslid zich verdraagt met artikel 129, zesde lid, van de Grondwet en artikel 27 van de Gemeentewet die bepalen dat de leden van de raad stemmen zonder last of ruggespraak. Daarbij is overwogen dat de ratio van het verbod van last en ruggespraak is dat de volksvertegenwoordiger naar eigen overtuiging handelt en bij stemmingen niet is gebonden aan een lastgeving; dat wil zeggen dat een andere persoon of een andere instantie hem geen rechtens bindende instructies kan opleggen met betrekking tot zijn stemgedrag. Bij een vorm van zelfbinding als in de Arnhemse verordening, is hiervan geen sprake. Het individuele raadslid is immers in volle vrijwilligheid de zelfbinding aangegaan. Het raadslid aanvaardt alleen een politieke binding aan de uitspraak van de kiezers.”*<sup>583</sup> Bijgevolg besloot de Kroon dat de referendumverordening overeenstemde met de Grondwet en de Gemeentewet.<sup>584</sup>

Het initiatiefrecht waaruit de plicht voortvloeit voor de gemeenten om een raadgevend referendum te organiseren, stuitte in het verleden op de vraag of dit overeenstemde met het vertegenwoordigende stelsel en het primaat van de gemeenteraad.<sup>585</sup> De Raad van State acht, in tegenstelling tot de Belgische Raad van State, een wijziging van de Grondwet niet noodzakelijk om in een bindend initiatiefrecht te voorzien.<sup>586</sup> In de referendumverordening van de VNG staat dat de gemeenteraad geval per geval beslist of een referendum kan plaatsvinden.<sup>587</sup> Volgens WESTERWEEL en VAN TIENEN klopt dit niet niet helemaal,

---

<sup>582</sup> X, “Besluit tot referendum Arnhem voorgedragen ter vernietiging”, *NRC* 27 oktober 1993. Te raadplegen via: <https://www.nrc.nl/nieuws/1993/10/27/besluit-tot-referendum-arnhem-voorgedragen-ter-vernietiging-7200894-a206437>

<sup>583</sup> KB van 21 september 1994 Referenda *Staatscourant* 30 januari 1995, nr. 21.

<sup>584</sup> J. WESTERWEEL en F.J.H. VAN TIENEN, “Het Gemeentelijke Referendum in de Praktijk”, *TvCR* 2017, afl. 188, 201-202.

<sup>585</sup> Memorie van antwoord, Tijdelijke referendumwet, Parl.St. Tweede Kamer 2000-01, nr. 27034/ 216c, 4-5.

<sup>586</sup> Verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer Caluwé, Herziening van artikel 41 van de Grondwet, *Parl. St.* Senaat 1996-97, nr. 1-185/8.

<sup>587</sup> R.J.J.M. PANS, *Brief Modelreferendumverordening*, Den Haag, VNG, 2009, 20. Te raadplegen via: <https://www.schiedam.nl/shared/files/nota/organisatie/Ledenbrief%20VNG%20d.d.%2029%20mei%202009%20over%20modelreferendum.pdf>

want gemeenteraden zijn evenzeer gebonden door hun eigen rechtsregels.<sup>588</sup> Ingeval een gemeentelijke verordening heel precies de voorwaarden voor het houden van een referendum bevat, dan kan de gemeente gemakkelijker in rechte worden aangesproken dan gemeenten die de voorwaarden vaag omschrijven.<sup>589</sup> Omschrijven de opstellers van een referendumverordening de voorwaarden vaag, dan behoudt de gemeenteraad een ruime discretionaire bevoegdheid om het verzoek al dan niet af te wijzen. Dit heeft tot gevolg dat de rechter zich niet kan mengen in de beoordelingsbevoegdheid van de gemeenteraad.<sup>590</sup> De motiveringsverplichting voorkomt dat de gemeenteraden naar goeddunken een verzoek inwilligen of afwijzen.<sup>591</sup>

87. Ten slotte moeten referenda, zelfs raadgevende of raadplegende referenda, in hun politieke werkelijkheid worden bekeken. Zelfs al is een referendum niet-bindend, dan nog moet het politieke effect worden beoordeeld.<sup>592</sup> <sup>593</sup> De afdeling advisering van de Raad van State stelt het volgende: “*De constitutionele aanvaardbaarheid van een raadplegend referendum hangt samen met de politieke betekenis die aan de uitslag wordt toegekend. Wanneer de regering of fracties in de Tweede Kamer te kennen geven de uitslag van het referendum zonder meer te volgen, dan kan in die zin niet meer worden gesproken over een niet bindend referendum.*” In vergelijking met de uitspraak van de Kroon in de zaak Arnhem (*supra*) vloeit uit dit citaat voort dat het Nederlandse staatsrecht op een dualistische manier wordt geïnterpreteerd.

### **8.2.3 Dan toch bindende referenda mogelijk?**

88. Art. 120 GW verbiedt de rechter om de grondwettigheid van wetten en verdragen te beoordelen. De Staten-Generaal kunnen perfect (althans in theorie) een wet stemmen waarmee ze een bindend referendum mogelijk maken.<sup>594</sup> De constitutionele toetsing behoort tot de bevoegdheid van de wetgever, *i.e.* de Eerste Kamer, de Tweede Kamer en de

---

<sup>588</sup> J. WESTERWEEL en F.J.H. VAN TIENEN, “Het Gemeentelijke Referendum in de Praktijk”, *TvCR* 2017, afl. 188, 202-204.

<sup>589</sup> Zie bijvoorbeeld: Rechtbank Zutphen 22 juni 2011, nr. 10/290 WET; ABRvS 23 november 2011, nr. 201103097/1/H3.

<sup>590</sup> Rechtbank Zwolle 13 februari 2004, ECLI:NL:RBZWO:2004:AO4339.

<sup>591</sup> J. WESTERWEEL en F.J.H. VAN TIENEN, “Het Gemeentelijke Referendum in de Praktijk”, *TvCR* 2017, afl. 188, 202-204.

<sup>592</sup> G. BOOGAARD, “Wer ist dat Volk?”, *RMThemis* 2017, afl. 4, 144-147.

<sup>593</sup> Adv. RvS, Voorstel van wet van het lid Van Klaveren betreffende het houden van een raadplegend referendum over het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie (Wet raadplegend referendum Nederlands EU-lidmaatschap), *Parl. St.* Tweede Kamer 2015-16, nr. 34423/4.

<sup>594</sup> P.B. CLITEUR, “Argumenten voor en tegen constitutionele toetsing”, *NJB* 1389, afl. 38, 1369-1375.

regering.<sup>595</sup> HALSEMA en VAN TONGEREN dienden een wetsvoorstel in om de Grondwet te wijzigen en zo een beperkte constitutionele toetsing mogelijk te maken.<sup>596</sup> <sup>597</sup> Aangezien een grondwetswijziging over twee legislaturen moet gebeuren en in de laatste legislatuur niet werd afgerond, verklaarde de Raad van State het voorstel vervallen.<sup>598</sup> Bovendien bevatte het voorstel een beperkte constitutionele toetsing met als gevolg dat de artikelen die bindende referenda verbieden niet als toetsingsmaatstaf konden dienen.<sup>599</sup> Tegenstanders van dit voorstel vinden dat de huidige wetgevingsprocedure voorkomt dat de wetten in strijd zouden zijn met de Grondwet. Aan de totstandkoming van wetgeving gaan er grondige overwegingen vooraf bij de regering, het Parlement (Eerste en Tweede Kamer) en de Raad van State. Spanningen tussen de wet en de Grondwet betreffen in de praktijk vaak interpretatieproblemen, maar geen problemen in verband met de toepassing ervan.<sup>600</sup>

89. Bindende referenda stemmen sowieso niet overeen met art. 50 GW.<sup>601</sup> Dit artikel bepaalt dat het primaat van de vertegenwoordiging van het Nederlandse volk bij de Staten-Generaal rust. Als het bindend referendum doorgang moet krijgen in Nederland, dan moet dit artikel worden gewijzigd. Art. 50 GW heeft uitsluitend betrekking op nationale aangelegenheden en heeft geen spiegelbepaling in de Grondwet. Art. 7 van de Gemeentewet bepaalt dat de raad de gehele bevolking van de gemeente vertegenwoordigt, waardoor dit artikel kan worden opgevat als een spiegelbepaling van art. 50 GW, weliswaar zonder constitutionele waarde.<sup>602</sup> <sup>603</sup> Bij gebrek aan grondwettelijke waarde is dit artikel veel gemakkelijker te wijzigen dan art. 50 GW. Het lastenverbod van art. 129, lid 6 GW j° art. 27 Gemeentewet en het attributieverbod van art. 127 GW j° art. 33 Gemeentewet staan *an sich*

---

<sup>595</sup> Te raadplegen via: [https://www.parlement.com/id/vhnnmt713ozx/constitutionele\\_toetsing](https://www.parlement.com/id/vhnnmt713ozx/constitutionele_toetsing)

<sup>596</sup> Memorie van toelichting, Voorstel van wet van het lid Halsema tot verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van de bevoegdheid tot toetsing van wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet door de rechter, *Parl.St.* Tweede Kamer 2009-10, nr. 32334/3.

<sup>597</sup> R.J.B. SCHUTGENS, “Het Rapport van de Staatscommissie Grondwet”, *RMThemis* 2011, afl. 5, 202-214.

<sup>598</sup> Adv. RvS, Voorstel van wet van het lid Van Tongeren tot verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van de bevoegdheid tot toetsing van wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet door de rechter, *Parl.St.* Tweede Kamer 2017-18, nr. 32334/11, 2.

<sup>599</sup> Te raadplegen via: [https://www.parlement.com/id/vhnnmt713ozx/constitutionele\\_toetsing](https://www.parlement.com/id/vhnnmt713ozx/constitutionele_toetsing)

<sup>600</sup> Toetsing van wetten aan de Grondwet, Voorstel van wet van het lid Van Tongeren ter verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van de bevoegdheid tot toetsing van wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet door de rechter, *Parl. St.* Tweede Kamer 2014-15, nr. 32334/60.

<sup>601</sup> R.J.B. SCHUTGENS, “De grondwettigheid van wetgevingsreferenda”, *RMThemis* 2017, afl. 4, 190-198.

<sup>602</sup> W. KONIJNENBELT, “Een bindend lokaal referendum onder de huidige Grondwet. Reactie op artikel van prof. mr. D.J. Elzinga in *Gst.* 6988,1.”, *De Gemeentestem* 1994, afl. 2. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00A9A85B&cpid=WKNL-LTR-Nav2>

<sup>603</sup> D.J. ELZINGA, “De mogelijkheden voor het lokale referendum. Experimenten met referenda vereisen grote zorgvuldigheid”, *De Gemeentestem* 1994, afl. 1. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00A934F4&cpid=WKNL-LTR-Nav2>

niet in de weg om bindende lokale referenda in te voeren. Stel dat een bindend referendum tot gevolg heeft dat een verordening van rechtswege verdwijnt, dan berust er geen last meer op de leden van de gemeenteraad. Op die manier blijft de individuele positie van de vertegenwoordiger onaangeroerd. Evenzeer in het geval dat het referendum de plicht oplegt aan de gemeenteraad om een verordening op te heffen, dan nog krijgen de individuele leden van de gemeenteraad geen last opgelegd. De gemeenteraden dragen, net zoals de Nederlandse wetgever, talrijke verordenende bevoegdheden over aan het college van burgemeester en wethouders of andere administratieve organen. In het verlengde van de redenering van SCHUTGENS kan worden besloten dat gemeenteraden tevens bevoegdheden kunnen delegeren aan het electoraat.<sup>604</sup>

### **8.3 Tussenconclusie**

90. Algemeen nemen de rechtsleer en de rechtspraak aan dat bindende referenda niet overeenstemmen met de Grondwet, zowel in België als in Nederland. De ongrondwettigheid betekent niet dat de wetgever in de onmogelijkheid verkeert om bindende referenda in te voeren. Zowel in Nederland als in België gebeurt de interpretatie van het concept van de representatieve democratie op een dualistische manier. In de rechtspraak en in de parlementaire voorbereidingen hanteren de Nederlandse instanties dubbele standaarden, naargelang het gemeentelijke volksraadplegingen/referenda dan wel nationale volksraadplegingen/referenda betreft. Een onderscheid maken op basis van de fractie van de bevolking houdt bijgevolg geen steek. Door de bank passen adviserende referenda of volksraadplegingen wel in het stelsel van de representatieve democratie en de nationale soevereiniteit. In België moet, volgens de afdeling wetgeving van de Raad van State, de Grondwet worden herzien om een federale of een deelstatelijke volksraadpleging mogelijk te maken. Het Grondwettelijk Hof kan de bepalingen met betrekking tot de nationale soevereiniteit en de representatieve democratie echter niet toetsen, waardoor federale of deelstatelijke volksraadplegingen zonder grondwetsherziening in beginsel mogelijk zijn. Vanuit diezelfde redenering kunnen bindende referenda worden ingevoerd.

---

<sup>604</sup> R.J.B. SCHUTGENS, “De grondwettigheid van wetgevingsreferenda”, *RMThemis* 2017, afl. 4, 190-198.

## 9 Binnengemeentelijke volksraadplegingen of referenda

### 9.1 België

91. Art. 41 GW bevat de machtiging om binnengemeentelijke territoriale organen op te richten die aangelegenheden van gemeentelijk belang kunnen regelen. De voorwaarde om een dergelijk binnengemeentelijk territoriaal orgaan, ‘district’ genoemd, op te richten is dat de gemeente meer dan 100 000 inwoners moet hebben.<sup>605</sup> Districten hebben een districtsraad, een districtscollege en een districtsvoorzitter.<sup>606</sup> In België bestaat maar één gemeente met districten en dat is Antwerpen (negen districten).<sup>607</sup> <sup>608</sup> Andere sinds 1976 gefusioneerde gemeenten, zoals Gent hebben wel deelgemeenten, maar die deelgemeenten zijn niet te beschouwen als binnengemeentelijke territoriale organen.

De districten kunnen volksraadplegingen organiseren *“voor zover het over aangelegenheden van gemeentelijk belang gaat die tot hun bevoegdheid behoren en met dien verstande dat:*

*1° in deze artikelen de districtsraad en het districtscollege in de plaats optreden van de gemeenteraad en van het college van burgemeester en schepenen;*

*2° de verwijzing naar “inwoners van de gemeente” in deze bepaling gelezen wordt als “inwoners van het district”*

*3° in artikel 205, tweede lid en 212 het woord “gemeenten” vervangen wordt door het woord “districten”;*

*4° de verwijzing “in het bevolkingsregister van de gemeente ingeschreven of vermeld” gelezen wordt als “in het bevolkingsregister van de gemeente ingeschreven of vermeld als wonende in de betrokken gebiedsomschrijving”.*<sup>609</sup> <sup>610</sup>

92. Volgens GEUDENS kunnen wijkgebonden volksraadplegingen nuttig zijn. De wijkgebonden volksraadplegingen vormen een meerwaarde voor grotere gemeenten, waar heel belangrijke vragen niet noodzakelijk alle inwoners aanbelangen. Hij wijst op het bestaan

---

<sup>605</sup> Art. 41, derde lid GW.

<sup>606</sup> S. BRACKE, G. GOEDERTIER en J. VANDE LANOTTE, *België voor beginners. Wegwijs in het Belgisch labyrint*, Brugge, die Keure, 2017, 168-169.

<sup>607</sup> X, “De zin en onzin van de Antwerpse districten”, *De Redactie* 6 september 2012. Te raadplegen via: <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/2.17375/1.1421309#>

<sup>608</sup> X, *Vlaamse profielschets. Vlaamse gemeenten in kaart gebracht*, Agentschap voor Binnenlands Bestuur, 2014, 10. Te raadplegen via: <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/vlaamse-profielschets>

<sup>609</sup> Art. 293 Gemeentedecreet.

<sup>610</sup> Gelijkaardige bepalingen: Art. 351 Nieuwe Gemeentewet; art. L1431-1 CDLD.

van art. 41, derde lid GW waaruit de mogelijkheid voortvloeit om binnengemeentelijke territoriale organen op te richten. Bijgevolg kunnen volksraadplegingen op districtsniveau een oplossing bieden voor het ontbreken van wijkgebonden volksraadplegingen.

Dit is echter een veel te omslachtige manier om volksraadplegingen op kleinere schaal mogelijk te maken. Wijkgebonden volksraadplegingen moeten mogelijk zijn, maar niet op districtsniveau. De vraag die zich hier opdringt is natuurlijk hoe de grenzen worden bepaald van een wijkgebonden volksraadpleging (op niveau van de deelgemeenten of op een ander niveau)? Binnengemeentelijke volksraadplegingen op niveau van deelgemeenten geven de meeste rechtszekerheid op het vlak van territoriale afbakening.

## 9.2 Nederland

93. Afhankelijk van de referendumverordening en de grootte van de gemeente kan in Nederland een referendum op kleinere schaal plaatsvinden. Slechts in een beperkt aantal gemeenten kan een wijkgebonden referendum plaatsvinden. Vroeger konden deelgemeenten of stadsdelen gebruikmaken van hun verordenende bevoegdheid om referendumverordeningen uit te vaardigen. Drie van de zeven stadsdelen van Amsterdam beschikten over een referendumverordening die uitsluitend correctieve referenda regelde in verband met besluiten die genomen werden door de stadsdeelraad.<sup>611</sup> Die referendumverordeningen bestaan niet langer door de afschaffing van de stadsdelen en de deelgemeenten.<sup>612 613</sup> Dit heeft tot gevolg dat in Amsterdam geen kleinschalige referenda meer kunnen plaatsvinden, aangezien er evenmin nog stadsdelen bestaan.

Amsterdam en Rotterdam besloten om, ter vervanging van de deelgemeenten of de stadsdelen, respectievelijk bestuurscommissies en gebiedscommissies op te richten.<sup>614</sup> De bestuurscommissies of de gebiedscommissies zijn een vorm van binnengemeentelijke territoriale decentralisatie, desalniettemin beschikken ze over minder verregaande

---

<sup>611</sup> Verordening van 29 oktober 2013 op het burgerinitiatief en het referendum, deelgemeente Amsterdam-Centrum, *Stadsdeelraad, regelgeving*, 17 december 2013; Referendumverordening van 4 juli 2012 Nieuw-West, *Westerpost* 11 juli 2012; Verordening van 1 mei 2012 op het burgerinitiatief en het referendum Stadsdeel Oost-Zuid, *Publicaties Stadsdeelraad, besluiten*, 29 oktober 2013.

<sup>612</sup> Wet van 7 februari 2013 tot wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met het afschaffen van de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen. *Staatsblad* 28 februari 2013.

<sup>613</sup> M. OOSTERHAGEN, "Het 'wetsvoorstel afschaffen deelgemeenten'", *De Gemeentestem* 2012, afl. 39. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00B6CE02&cpid=WKNL-LTR-Nav2>

<sup>614</sup> Verordening op de bestuurscommissies Amsterdam 2013.

bevoegdheden dan de vroegere deelgemeenten of de stadsdelen.<sup>615</sup> De notie ‘gebiedscommissie’ stemt overeen met het begrip ‘bestuurscommissie’, zoals bepaald in art. 83 van de Gemeentewet. Gemeenteraden kunnen zowel functionele bestuurscommissies als territoriale bestuurscommissies oprichten.<sup>616</sup> De gebiedscommissies en de bestuurscommissies van Rotterdam respectievelijk Amsterdam zijn een voorbeeld van territoriale bestuurscommissies.<sup>617</sup> De referendumverordening van Rotterdam bepaalt dat een gebiedsreferendum kan plaatsvinden over een aangelegenheid die betrekking heeft op een gebied zoals aangegeven in de Verordening op de gebiedscommissies van 2014.<sup>618</sup> De referendumverordening van Amsterdam bepaalt, in tegenstelling tot de referendumverordening van Rotterdam, niets in verband met referenda die betrekking hebben op de bestuurscommissies. Daaruit volgt dat referenda op kleinere schaal niet kunnen doorgaan in Amsterdam. In de aanloop van de gemeenteraadsverkiezingen in Amsterdam van woensdag 21 maart 2018 gingen verschillende stemmen op om ook buurtreferenda mogelijk te maken. Vier Amsterdamse partijen geven aan dat zij voorstanders zijn van buurtreferenda, te weten PvdA, SP, GroenLinks en de Piratenpartij.<sup>619</sup>

Ten slotte bestaan in Nederland ook gemeenten die in hun referendumverordening bepalen dat een referendum betrekking kan hebben op een gedeelte van de gemeente. Dit is het geval in o.a. de gemeenten Barendrecht<sup>620</sup>, Bernheze<sup>621</sup>, Diemen<sup>622</sup>, Ede<sup>623</sup>, Hellevoetsluis<sup>624</sup>, Zaanstad<sup>625</sup>,... Hierdoor kunnen referenda worden georganiseerd, zonder dat een gemeente moet overgaan tot de oprichting van bestuurscommissies.

---

<sup>615</sup> Art. 83 Gemeentewet.

<sup>616</sup> R.J.M.H. DE GREEF, “Deelgemeenten, deelgemeentebesturen en territoriale bestuurscommissies: do’s and dont’s”, *De Gemeentestem* 2010, afl. 1. Te raadplegen via: <http://deelinking.kluwer.nl/?param=00A9999A&cpid=WKNL-LTR-Nav2>

<sup>617</sup> Art. 1, d Verordening op de gebiedscommissies van 18 juni 2013 Rotterdam, *Gemeenteblad* 11 juli 2013. Te raadplegen via: <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Rotterdam/369495.html>

<sup>618</sup> Verordening inspraak, burgerinitiatief en referenda Rotterdam van 7 april 2016, *Gemeenteblad* 2016, afl. 44. Te raadplegen via: [http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Rotterdam/403822/403822\\_2.html](http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Rotterdam/403822/403822_2.html)

<sup>619</sup> T. VOS, *Wat willen de Amsterdamse politieke partijen met de lokale democratie?*, Amsterdam, Meer Democratie, 2018, 2. Te raadplegen via: <https://www.meerdemocratie.nl/sites/default/files/standpunten-raadsverkiezingen-amsterdam-2018.pdf>

<sup>620</sup> Art. 2, Referendumverordening van 18 september 2012 Barendrecht, *Blik op Barendrecht* 20 september 2012..

<sup>621</sup> Art. 5, Referendumverordening van 27 februari 2013 Bernheze, *Bernhezer* 14 maart 2013.

<sup>622</sup> Art. 3, Referendumverordening van 25 maart 2004 Diemen, *Diemer Nieuws* 25 november 2004.

<sup>623</sup> Art. 2, Referendumverordening van 17 maart 2015 Ede, *Gemeenteblad* 2 april 2015.

<sup>624</sup> Art. 2, Referendumverordening van 28 mei 2009 Hellevoetsluis, *Groot Hellevoet* 3 juni 2009.

<sup>625</sup> Art. 2, Referendumverordening van 19 februari 1998 Zaanstad, *Gemeenteblad* 20 februari 1998.



### 9.3 Tussenconclusie

94. De districten in België vertonen veel gelijkenissen met de voormalige deelgemeenten (of stadsdelen in Amsterdam) in Nederland. De term ‘deelgemeente’ in Nederland dekt derhalve een volledig andere lading dan in België.<sup>626</sup> Het bestaan van deelgemeenten in België heeft weinig of geen juridische relevantie.<sup>627</sup> Aangezien de deelgemeenten in Nederland niet meer bestaan, kiest een aantal gemeenten voor de oprichting van bestuurscommissies. De territoriale bestuurscommissies beschikken over minder bevoegdheden dan de deelgemeenten, maar toch is het een vorm van binnengemeentelijke territoriale decentralisatie. Het is echter niet nodig om dergelijke bestuurlijke niveaus op te richten om kleinschalige referenda te kunnen organiseren. Een referendumverordening kan perfect een buurtreferendum invoeren, zonder dat de gemeente één of andere vorm van binnengemeentelijke territoriale decentralisatie moet doorvoeren.

---

<sup>626</sup> J. VAN OSTAAIJEN, “Afrekenen met de deelgemeenten: het functioneren van binnengemeentelijke decentralisatie in Rotterdam en Antwerpen en een vergelijking met dorps-en wijkraden”, *Bestuurswetenschappen* 2013, afl. 5, 94-114.

<sup>627</sup> Ze verwijzen enkel naar de naam die overeenstemt met het grondgebied van voor de gemeentelijke fusie en hebben nog een eigen postcode.

## 10 De waardering van de volksraadpleging en het referendum

### 10.1 België

#### 10.1.1 Vaststellingen

95. België is, in tegenstelling tot Nederland, niet zo vertrouwd met de volksraadpleging.<sup>628</sup> Dit komt omdat de volksraadpleging relatief recent is ingevoerd en net zoals de Nederlanders, de Belgen institutioneel conservatief zijn.<sup>629</sup> In België werden reeds volksraadplegingen georganiseerd nog voordat de Nieuwe Gemeentewet er in 1995 in voorzag, te denken valt aan de volksraadpleging van 12 maart 1950 over de Koningskwesitie.<sup>630</sup> <sup>631</sup> Dit werd gevolgd door nog andere volksraadplegingen, zoals de volksraadpleging van 28 oktober 1962 in verband met de overdracht van zes gemeenten in de Voerstreek (*les Fourons*) van de provincie Luik naar de provincie Limburg en het taalstatuut van de inwoners.<sup>632</sup> Die volksraadpleging werd georganiseerd door een onderzoekscommissie aangesteld door de provincieraad van Luik en vond plaats in zes gemeenten (nu deelgemeenten van Voeren).<sup>633</sup> Later, op 14 december 1974, werd een volksraadpleging georganiseerd in Nijvel over de restauratie van de klok van de Sint-Gertrudiuskerk. Op 25 maart 1979 hield de gemeenteraad van Tessenderlo een volksraadpleging over de vestiging van een industriële inrichting met hinderlijke activiteiten.<sup>634</sup> Daarnaast vond in Ardenne en in Ohey op 1 oktober 1978 een volksraadpleging plaats naar aanleiding van de inplanting van een kerncentrale.<sup>635</sup> <sup>636</sup> Andere noemenswaardige volksraadplegingen speelden zich af in de Brusselse agglomeratie in de winter van 1980-1981. Het centrale thema was de toekomst van de Brusselse gemeenten. De

---

<sup>628</sup> M. BECKERS en J. BILLIET, “‘Handhaven of herroepen’? De vraagstelling in twaalf gemeentelijke volksraadplegingen in Vlaanderen onderzocht”, *Res Publica* 2009, afl. 1, 53-82.

<sup>629</sup> J. BEULENS, “Volksraadplegingen: kan België wat leren van Nederland?”, *Res Publica* 2009, afl. 1, 13-32.

<sup>630</sup> Volksraadpleging van 12 maart 1950, mededeling vanwege de heer Minister van Binnenlandse Zaken in uitvoering van artikel 5 der wet van 11 februari 1950, *Parl.St.* Kamer 1949-50, nr. 316.

<sup>631</sup> J. GERARD-LIBOIS, “1950: L’effacement de Léopold III. Tempête au PSC-CVP”, *Courrier hebdomadaire du Crisp* 1987, afl. 24, 3-4. Te raadplegen via: <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-1987-24.htm>

<sup>632</sup> X, “Le problème des Fourons de 1962 à nos jours”, *Courrier hebdomadaire du CRISP* 1979, afl. 34, 18-19. Te raadplegen via: <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-1979-34.htm>

<sup>633</sup> G. GENERET, “La consultation populaire communale”, *Courrier hebdomadaire du CRISP* 1997, afl. 31, 7. Te raadplegen via: <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-1997-31.htm>

<sup>634</sup> Te raadplegen via: <http://connaitrelawallonie.wallonie.be/fr/histoire/timeline/14-decembre-1974-referendum-autour-de-la-collegiale-saint-gertrude-de-nivelles#.Wu8M4SOiFTY>

<sup>635</sup> G. GENERET, “La consultation populaire communale”, *Courrier hebdomadaire du CRISP* 1997, afl. 31, 7. Te raadplegen via: <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-1997-31.htm>

<sup>636</sup> Te raadplegen via: <http://connaitrelawallonie.wallonie.be/fr/histoire/timeline/1er-octobre-1978-consultation-populaire-autour-dune-centrale-nucleaire-andenne-et#.Wu8OGSOiFTY>

voormelde volksraadplegingen zorgden voor communautaire perikelen en werden voornamelijk langs Vlaamse zijde negatief bekeken.<sup>637</sup> Ten slotte werd op 27 juni 1982 nog een volksraadpleging gehouden in Florennes over de installatie van de kernraketten op het grondgebied van de gemeente.<sup>638</sup>

96. Sinds de aanvulling van de Nieuwe Gemeentewet met bepalingen betreffende de gemeentelijke volksraadpleging (*supra*), werden 38 volksraadplegingen gehouden in België.<sup>639</sup> De volledige inventaris van de volksraadplegingen (inclusief: participatie, resultaat, onderwerp, initiatiefnemer, plaats en datum) werd opgenomen als bijlage 5. Aangezien de onderhavige masterproef de juridisch kant van de volksraadpleging behelst, zijn uitsluitend de georganiseerde volksraadplegingen geïnventariseerd die sinds 1995 gehouden zijn in België, vanaf dan bestond immers een duidelijke juridische regeling. In vergelijking met Nederland is de volksraadpleging in België nog niet zoveel toegepast. Zoals reeds gesteld, zijn enkel de georganiseerde volksraadplegingen opgenomen. Bijgevolg bevat de lijst geen initiatieven die niet konden doorgaan, vanwege een onreferendabel voorwerp, onverenigbaarheid met de sperperiode, onvoldoende handtekeningen, ... In de kolom 'resultaat' wordt soms melding gemaakt van het feit dat er geen telling werd gehouden door een te lage opkomst.

De thema's van de georganiseerde volksraadplegingen zijn bijzonder divers. Het behelst vaak een bestemmingswijziging van een gemeentelijke inrichting, niettemin komen mobiliteitsproblemen eveneens vaak aan bod. In 50 % van de gevallen werd een volksraadpleging georganiseerd over een gemeentelijke inrichting en in 21 % van de gevallen over een mobiliteitsaangelegenheid. In de andere 29 % van de gevallen komen er aangelegenheden aan bod inzake een verbrandingsoven, kunstwerken, privatisering van een zwembad, participatie in een werkingsmaatschappij zoals SWDE, kandidaatstelling cultuurhoofdstad, ... In zowel het Waals Gewest als in Vlaams Gewest werden volksraadplegingen georganiseerd, maar in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn geen volksraadplegingen bekend. In het Waals Gewest vonden twintig volksraadplegingen plaats en in het Vlaams Gewest werd de bevolking achttien keer geraadpleegd. In een artikel van de

---

<sup>637</sup> L. ROWIES, "Les enjeux des consultations populaire Bruxelloises de l'hiver 1980-1981", *Courrier hebdomaire du CRISP* 1981, afl. 1, 1-19. Te raadplegen via: <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-1981-5.htm>

<sup>638</sup> Te raadplegen via: <http://connaitrelawallonie.wallonie.be/fr/histoire/timeline/27-juin-1982-florennes-consultation-populaire-autour-des-euro-missiles#.Wu8QHCOiFTY>

<sup>639</sup> D.m.v. van allerlei krantenartikelen was ik in staat om de georganiseerde volksraadplegingen in kaart te brengen.

De Standaard neemt ACKAERT de stelling in dat volksraadplegingen ‘tekortschieten’. Hij stelt dat het enorm moeilijk is om mensen te motiveren om te stemmen.<sup>640</sup> Sinds de gemeentelijke volksraadpleging een wettelijke verankering kent, werd er slechts in acht van de 38 gevallen geen telling gehouden wegens het niet bereiken van de opkomsthempel. Er is geen trend vast te stellen dat de opkomsthempel minder vaak wordt bereikt. De hoogste participatie was vast te stellen bij de volksraadpleging in verband met de overdracht van het gemeentelijk waterbeheer naar de SWDE (*Société Wallonne de Distribution de l’Eau*) in Chiny op 30 oktober 2008. Hier bedroeg de opkomst 62 %.<sup>641</sup> Hoe hoger de opkomst, hoe kleiner de kans dat het gemeentebestuur de uitslag negeert. De laagste opkomst werd vastgesteld bij de volksraadpleging over de keuze van een kunstwerk in Braives. Toen bedroeg de opkomst 2,18 %, toch ging het gemeentebestuur over tot de telling. De reden hiervoor kan worden verklaard door het feit dat de volksraadpleging geïnitieerd werd door de gemeenteraad (*top-down*). In de omgekeerde richting (*bottom-up*) kan het evenzeer gebeuren dat de gemeenteraad toch beslist om tot telling over te gaan. In dit kader kan als voorbeeld de volksraadpleging van de Sint-Romboutstoren worden aangehaald. De opkomst bedroeg slechts 7,19 %, desalniettemin ging het gemeentebestuur over tot de telling van de stemmen.<sup>642</sup>

Een opmerkelijke vaststelling is dat de meeste *top-down* volksraadplegingen in het Waals Gewest plaatsvonden (vijftien van de twintig volksraadplegingen in het Waals Gewest). In tegenstelling tot het Waals Gewest zijn de gemeenteraden in het Vlaams Gewest de volksraadpleging niet zo genegen en zijn de meeste volksraadplegingen bijgevolg *bottom-up*. Ze worden ofwel geïnitieerd door een actiecomité, ofwel door de oppositie. Zo zijn veertien van de achttien volksraadplegingen in de Vlaamse gemeenten georganiseerd op initiatief van actiegroepen of op initiatief van de oppositie. Bij de *bottom-up* volksraadpleging moeten er vooraf wel voldoende handtekeningen worden ingezameld vooraleer de volksraadpleging kan worden georganiseerd. Aangezien er evenveel *bottom-up* volksraadplegingen als *top-down* volksraadplegingen zijn georganiseerd (te weten negentien), is aan te nemen dat er in België geen overheersend initiatiefverleden rust bij de gemeenteraad of bij de burger. Desalniettemin bestaat er een duidelijk verschil tussen de Vlaamse gemeenten en de Waalse gemeenten.

---

<sup>640</sup> X, “Een referendum op verkiezingsdag? Toch maar niet”, *De Standaard* 25 september 2017. Te raadplegen via: [http://www.standaard.be/cnt/dmf20170925\\_03093989](http://www.standaard.be/cnt/dmf20170925_03093989)

<sup>641</sup> Vgl. De gemiddelde opkomst bij volksraadplegingen bedraagt 28,96 % (mediaan: 28,97 %).

<sup>642</sup> X, “Mechelen zegt neen tegen wijzerplaten voor Sint-Romboutstoren”, *De Standaard* 5 oktober 2014. Te raadplegen via: [http://www.standaard.be/cnt/dmf20141005\\_01303632](http://www.standaard.be/cnt/dmf20141005_01303632)

## 10.1.2 Steun

### 10.1.2.1 Algemeen

97. De volksraadpleging staat op de participatieladder van AMSTEIN tussen het niveau van adviseren en het niveau van coproduceren.<sup>643 644 645 646</sup> Volgens BLOCK, VERLET en DE RYCNK is de volksraadpleging geen vorm van ‘interactieve’ besluitvorming en valt de burger veeleer aan te merken als een adviseur en niet als een partner.<sup>647</sup> BEULENS stelt dat de volksraadpleging veel verwachtingen schept bij bepaalde mensen en soms ook te veel verwachtingen opwekt. Het is daarbij van belang om steeds aandacht te hebben voor de context waarbinnen volksraadplegingen plaatsvinden; de volksraadpleging kan maar een doeltreffende rol spelen in een goed uitgewerkt democratisch proces. Hij maakt het verwijt dat de opkomstdrempel een doeltreffende participatie door middel van volksraadplegingen in de weg staat, want een lage opkomst kan worden geïnterpreteerd als desinteresse bij de bevolking.<sup>648</sup>

De lokale beleidsverantwoordelijken staan over het algemeen negatief tegenover de volksraadpleging. Ze vrezen polarisatie bij de bevolking en argumenteren dat de volksraadpleging te simplistisch is om te onderwerpen aan complexe vraagstukken. Bovendien halen ze de kostprijs van campagnes aan als tegenargument voor de volksraadpleging. Daarentegen argumenteren de voorstanders dat een volksraadpleging de legitimatie van beslissingen kan bevorderen. Aansluitend merken DE RYNCK, BOVY en MEIRE op dat de volksraadpleging voornamelijk in de smaak valt bij de gemeenteraadsleden en de provincieraadsleden, maar veel minder geapprecieerd wordt door burgemeesters en de secretarissen. Kwaliteitsbevragingen laten zien dat er een grote discrepantie bestaat tussen grote en middelgrote gemeenten ten opzichte van kleine gemeenten. De politici uit kleine

---

<sup>643</sup> T. BLOCK, D. VERLET en F. DE RYNCK, “De relatieve en irrelevante impact van het Gemeentedecreet op bewonersparticipatie” in H. REYNAERT, *Naar een versterkte lokale en provinciale democratie?*, Brugge, Vanden Broele 2006, 7-9.

<sup>644</sup> De participatieladder van AMSTEIN bevat een theoretisch overzicht waarmee de verschillende participatievormen kunnen worden gegroepeerd naargelang de intensiviteit van het participatieniveau (zie bijlage 7)

<sup>645</sup> S. AMSTEIN, “A ladder of citizen participation”, *Journal of the American Institute of Planners* 1969, afl. 34, 216-224.

<sup>646</sup> Referenda zouden op grond van hun bindende aard de positie moeten innemen tussen ‘coproduceren’ en ‘meebeslissen’

<sup>647</sup> T. BLOCK, D. VERLET en F. DE RYNCK, “De relatieve en irrelevante impact van het Gemeentedecreet op bewonersparticipatie” in H. REYNAERT (ed.), *Naar een versterkte lokale en provinciale democratie?*, Brugge, Vanden Broele 2006, 7-9.

<sup>648</sup> J. BEULENS, “Het referendum, de onmogelijke figuur”, *Samenleving en politiek* 1997, afl. 9, 38-43. Te raadplegen via: [https://www.sampol.be/pdf/sampol\\_1997\\_09\\_p38\\_43\\_buelens\\_jo.pdf](https://www.sampol.be/pdf/sampol_1997_09_p38_43_buelens_jo.pdf)

gemeenten zijn vaker voorstander van volksraadplegingen, terwijl de politici uit grote en middelgrote gemeenten voornamelijk de voorkeur geven aan een democratisch verkozen orgaan. De politici uit de grote en middelgrote gemeenten wijzen op de contraproductiviteit van raadplegingen, want ook al het resultaat niet bindend dan nog kan het moreel zeer moeilijk zijn om een duidelijke uitspraak naast zich neer te leggen (te verstaan als een grote opkomst). Voor de politici uit de kleine gemeenten helpt de uitspraak van een volksraadpleging bij het besluitvormingsproces en helpt het hen om gemakkelijker te regeren.<sup>649 650</sup>

### 10.1.2.2 Opleidingsniveau

98. Uit een studie in opdracht van de Vlaamse Regering vloeit voort dat 51 % van de Vlamingen meer referenda wil.<sup>651</sup> De studie, genaamd Vlaamse Regionale Indicatoren (hierna: VRIND), bevat een analyse van de Vlaamse algemene omgeving en is een bundeling van allerlei empirische onderzoeken die onder andere betrekking hebben op het functioneren van onze democratische instellingen.<sup>652</sup> In het kader van dit onderzoek werden ongeveer 1 500 mensen ondervraagd. De voorkeur voor referenda hangt samen met het gevoel van onmacht dat de Vlaming ervaart ten opzichte van de traditionele representatieve democratische instellingen.

De tekst van VRIND 2017 vermeldt dat het opleidingsniveau een invloed heeft op de steun voor referenda, want voornamelijk universitair geschoolden staan weigerachtig tegenover referenda.<sup>653</sup> Het onderzoek maakt echter geen differentiatie tussen professionele en academische bachelors, waardoor universitaires niet te veralgemenen valt met de bachelors en masters, maar enkel met de masters. 21 % van de bachelors vindt referenda geen goede zaak, niettemin vindt 21 % van de mensen met een getuigschrift lager secundair referenda geen goede zaak. Het is duidelijk dat de opstellers van dit verslag de masters bedoelen, nochtans is ook hier de weerstand niet te extreem: nauwelijks 32 % is tegen referenda en 45 % van de

---

<sup>649</sup> S. BOVY en F. DE RYCNK, *Draagvlakanalyse van het nieuw Vlaams Gemeentedecreet – Kwalitatief luik*, Leuven, Steunpunt beleidsrelevant onderzoek: bestuurlijke organisatie Vlaanderen, 2002, 59-60.

<sup>650</sup> T. BLOCK, D. VERLET en F. DE RYNCK, “De relatieve en irrelevante impact van het Gemeentedecreet op bewonersparticipatie” in H. REYNAERT (ed.), *Naar een versterkte lokale en provinciale democratie?*, Brugge, Vanden Broele 2006, 7-9.

<sup>651</sup> X, “Politiek frustreert de Vlaming”, *De Morgen* 6 oktober 2017. Te raadplegen via: <https://www.demorgen.be/binnenland/politiek-frustreert-de-vlaming-b189f96d/>

<sup>652</sup> STUDIEDIENST VLAAMSE REGERING, *Vlaamse Regionale Indicatoren 2017*, Brussel, Departement Kanselarij en Bestuur, 2017, 3-4.

<sup>653</sup> STUDIEDIENST VLAAMSE REGERING, *Vlaamse Regionale Indicatoren 2017*, Brussel, Departement Kanselarij en Bestuur, 2017, 30-35.

masters is voor referenda. De stelling ‘hoe hoger het opleidingsniveau, hoe hoger de afkeer voor referenda’ klopt dus niet.<sup>654</sup>

Uit de survey is eveneens af te leiden dat 50 % van de respondenten liever niet deelneemt aan het maatschappelijk debat. Het is paradoxaal om vast te stellen dat een meerderheid van de Vlamingen (voor zover te veralgemenen) voorstander is van referenda, desondanks probeert de Vlaming een actievere deelname aan het maatschappelijk debat zoveel mogelijk te mijden. De appetijt om deel te nemen aan het maatschappelijk debat stijgt wel duidelijk naargelang het opleidingsniveau. 47 % van de ondervraagde masters beschouwt deelname aan het maatschappelijk debat als een goede zaak, terwijl 64 % van de mensen met een getuigschrift lager secundair liever niet deelneemt aan het maatschappelijk debat (Bijlage 8). Vlamingen zijn echter geen hoogvliegers waar het politieke interesse betreft, maar Europees gezien ligt dit toch in het centrum. Bijna 60 % is enigszins tot (heel) erg geïnteresseerd in politiek en die interesse is gestegen in vergelijking met 2006.<sup>655</sup> Daarnaast ervaart de burger ook een bepaalde vorm van politieke onmacht. Van een factor van 1 tot 5 is er gewaarwording van politieke onmacht van 3,21 op 5. Ook hier is een duidelijk verband met het opleidingsniveau vast te stellen. Hoe lager het opleidingsniveau, hoe meer de politieke onmacht op de voorgrond treedt.<sup>656 657</sup>

### 10.1.2.3 Politieke voorkeur

99. Empirisch onderzoek omtrent burgerschap vormt al een tijdje het voorwerp van een internationaal samenwerkingsprogramma tussen verschillende onderzoeksinstanties uit veertig staten (in 2014). Dit internationaal samenwerkingsprogramma heet ‘The International Social Survey Programme’ (hierna: ISSP).<sup>658</sup> De vraagstelling in vergelijking met de VRIND is vrijwel identiek, niettemin zijn de variabelen veel meer gevarieerd (of minder gegroepeerd). De ISSP beperkt zich echter niet tot het Vlaamse grondgebied. In 2014 waren er nog 1 821

---

<sup>654</sup> Bijlage 8 bevat een tabel met de verschillende opleidingsniveaus gerelateerd aan de factoren ‘deelname maatschappelijk debat’ en ‘referenda goede zaak’.

<sup>655</sup> STUDIEDIENST VLAAMSE REGERING, *Vlaamse Regionale Indicatoren 2017*, Brussel, Departement Kanselarij en Bestuur, 2017, 30-35.

<sup>656</sup> G. PAELINCK, “Politiek frustreert de Vlaming: “In de politieke winkel ligt niet wat de mensen willen kopen””, *VRT Nieuws* 6 oktober 2017. Te raadplegen via: <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/permalink.1507303761754/>

<sup>657</sup> STUDIEDIENST VLAAMSE REGERING, *Vlaamse Regionale Indicatoren 2017*, Brussel, Departement Kanselarij en Bestuur, 2017, 30-35.

<sup>658</sup> Te raadplegen via: <http://issp.org/about-issp/>

respondenten in België, waarvan 60,50 % een voorstander was van referenda.<sup>659</sup> Dit cijfer behelst natuurlijk het volledige Belgische grondgebied. In het Vlaams Gewest was 57,26 % van de respondenten voorstander van referenda en in het Waals Gewest 61,86 %. In de Sociale Staat van Nederland (*infra*) staat te lezen dat er een verband bestaat tussen de politieke voorkeur en de voorkeur voor referenda. Hoe meer een partij zich engageert om cruciale veranderingen door te voeren, hoe groter de voorkeur bij hun kiezers voor referenda (bv. SP, PVV).<sup>660</sup> Met de Vlaamse Partijen is dit verband niet zo duidelijk aan te tonen. De cijfers dateren weliswaar van 2014, niettemin vertonen ze wel een bepaalde relevantie wat betreft het al dan niet bestaan van een verband (bijlage 9).<sup>661</sup>

Partij Van De Arbeid schaaft zich achter het instrument van referenda. Bovendien is 75 % van de kiezers van de PvdA voor referenda. Dit vloeit voort uit de partijdoelstellingen: “3. *We willen de belangrijke beslissingen voorleggen aan de bevolking via referendum. Als honderdduizend inwoners een referendum vragen, dan moet er een komen. We moeten via referendum ook wetten die al gestemd werden, ongedaan kunnen maken.*”<sup>662</sup> Het referendum is volgens deze partijdoelstelling een bindend instrument en moet op nationaal niveau worden toegepast. Ofschoon 64,50 % van de kiezers van N-VA voorstander is van referenda, is de partij principieel tegen dit instrument en tegen directe democratie in het algemeen.<sup>663</sup> Volksraadplegingen zijn volgens N-VA echte blokkeringsmechanismen, zo heeft Bart De Wever gezegd in de Zevende Dag. De N-VA-voorzitter neemt de volgende stelling in: “*Alle volksraadplegingen op gemeentelijk niveau in Vlaanderen zijn tot nu gewonnen door het neen-kamp, want "neen" mobiliseert. Mensen die "neen" willen gaan uit hun bed en gaan stemmen. Mensen die "ja" willen stemmen voor het algemeen belang blijven over het algemeen gemakkelijk in hun bed liggen. Die volksraadplegingen zijn een blokkeringsmechanisme geworden.*” Volgens hem politiseren volksraadplegingen vaak dossiers en wordt er veel minder over de inhoud gediscussieerd. Volksraadplegingen kunnen volgens hen enkel in geval van een welomschreven probleem in een welomschreven

---

<sup>659</sup> Uit dit onderzoek viel niet af te leiden of er een correlatie bestond tussen het opleidingsniveau en het wenselijk vinden van referenda.

<sup>660</sup> R. BIJL, J. BOELHOUWER en A. WENNEKERS, *De sociale staat van Nederland 2017*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2017, 408. Te raadplegen op:

[https://www.scp.nl/Publicaties/Alle\\_publicaties/Publicaties\\_2017/De\\_sociale\\_staat\\_van\\_Nederland\\_2017](https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2017/De_sociale_staat_van_Nederland_2017)

<sup>661</sup> Bijlage 9 bevat een tabel waarin het stemgedrag van de Vlaming wordt gelinkt aan de steun voor referenda.

<sup>662</sup> PVDA, *Draaiboek voor een sociale samenleving*, Brussel, PVDA-uitgaven 2014, 104. Te raadplegen via: [http://pvda.be/sites/default/files/documents/Program/PVDA/draaiboek\\_voor\\_een\\_sociale\\_samenleving.pdf](http://pvda.be/sites/default/files/documents/Program/PVDA/draaiboek_voor_een_sociale_samenleving.pdf)

<sup>663</sup> Te raadplegen via: <http://www.democratie.nu/index.php/nieuws-14/archief/1161-nvareferendum>



gebied.<sup>664</sup> Open VLD was in den beginne voorstander van bindende referenda en stemde daarom tegen de invoering van de volksraadpleging (*supra*), niettemin staat slechts 53,80 % van de Open-VLD-kiezers achter referenda.<sup>665</sup> Bovendien is Open VLD een grote voorvechter van directe democratie in het algemeen.<sup>666</sup> Groen is voorstander van meer inspraak en participatie.<sup>667</sup> De partij diende zelf een voorstel van bijzonder decreet in om de gewestelijke volksraadpleging mogelijk te maken in het Vlaams Gewest.<sup>668</sup> Slechts 45,20 % van de Groen-kiezers schaart zich echter achter het referendum. De partijdoelstellingen weerspiegelen niet altijd de volledige wil van de kiezers, maar wat PVDA+ betreft kan toch wel een duidelijk verband worden aangetoond tussen voorstanders van referenda en de partijdoelstellingen.

## 10.2 Nederland

### 10.2.1 Vaststellingen

100. De Nederlanders kennen een lange traditie van lokale referenda.<sup>669</sup> Tussen 1906 en 2016 vonden 199 lokale referenda plaats in Nederland.<sup>670</sup> <sup>671</sup> Zowel waterschappen en gemeenten als provincies hebben de mogelijkheid om referenda te organiseren door middel van hun autonome verordeningbevoegdheid, evenwel hebben enkel de gemeenten daar tot nu toe gebruik van gemaakt.<sup>672</sup> Het referenduminstrument heeft in Nederland een gevestigde waarde en dit zal vermoedelijk ook zo blijven.<sup>673</sup> Nochtans staan referenda meer en meer onder druk door de recente gebeurtenissen rond het Oekraïne-referendum en het Brexit-

---

<sup>664</sup>G. PAELINCK, “Bart De Wever: “Volksraadplegingen blokkeren en politiseren””. *De Redactie* 15 januari 2017. Te raadplegen via: <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/politiek/1.2866665>

<sup>665</sup> Verslag namens de Commissie voor de Binnenlandse Aangelegenheden (uitgebracht door de heer Scharff), Ontwerp van wet tot aanvulling van de Nieuwe Gemeentewet met bepalingen betreffende de gemeentelijke volksraadpleging, *Parl.St.* Senaat 1994-95, nr. 1338-2, 9.

<sup>666</sup> Voorstel van resolutie betreffende het stimuleren van burgerbetrokkenheid op het lokale beleidsniveau, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1386/1. Te raadplegen via: <https://www.vlaamsparlement.be/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1208345>

<sup>667</sup> Te raadplegen via: [https://www.groen.be/democratie\\_en\\_overheid](https://www.groen.be/democratie_en_overheid)

<sup>668</sup> X, “Groen vraagt invoering gewestelijke volksraadpleging”, *De Morgen* 3 juli 2015. Te raadplegen via: [https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20150703\\_01760703](https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20150703_01760703)

<sup>669</sup> K. VAN DER KRIEKEN, *Het lokale referendum in Nederland. Een verkenning van de lokale referendumpraktijk in Nederland en scenario's voor de toekomst*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015, 6-19.

<sup>670</sup> X, “Referenda zinloos? In gemeenten hebben ze wel nut”, *NOS* 30 november 2016. Te raadplegen via: <https://nos.nl/artikel/2145763-referenda-zinloos-in-gemeenten-hebben-ze-wel-nut.html?>

<sup>671</sup> A. NIJEBOER en T. VOS, *Gehouden gemeentelijke referenda in Nederland*, Amsterdam, Meer Democratie, 2017, 1-14.

<sup>672</sup> J.L.W. BROEKSTEEG en K.H.J. VAN DER KRIEKEN, “Lokale referenda in Nederland: gemeenten als leerschool voor staatkundige vernieuwing”, *RMThemis* 2017, afl. 4, 162-172.

<sup>673</sup> R.J.B. SCHUTGENS, “Referenda”, *RMThemis* 2017, afl. 4, 144-147.

referendum.<sup>674</sup> De populariteit van het referendum in Nederland kende een piek in de jaren '90 op een moment dat de populariteit van verkiezingen een dieptepunt kende. De tegenstanders argumenteren dat het algemeen belang in de vraagstelling bij een referendum onvoldoende aan bod komt en dat burgers zich onvoldoende over het algemeen belang bekommeren. Inhoudelijke argumenten worden volgens de tegenstanders onvoldoende in aanmerking genomen in de besluitvorming en dat maakt het enorm moeilijk om als bestuur een compromis te ontwikkelen waarbij de wil van de bevolking voldoende gerespecteerd wordt.<sup>675</sup> Referenda als aanvulling op het representatieve stelsel werken alleen indien het instrument op een correcte manier wordt toegepast.

## 10.2.2 *Steun*

### 10.2.2.1 *Algemeen*

101. In een artikel van de Volkskrant dat verscheen op 29 maart 2016 valt, zoals in België, te lezen dat referenda vooral geliefd zijn bij de lager- en middelbaar opgeleiden.<sup>676</sup> Nochtans maakt de schrijver in dit artikel melding van een stijgende voorkeur voor referenda in vergelijking met 1972. In 1972 was immers 60 % van de Nederlandse bevolking voorstander van referenda, terwijl in 2016 dit gestegen is tot 70 %.<sup>677</sup> Deze cijfers steunen op het 'Continu Onderzoek voor Burgerperspectieven' van 2016 (deel 1 en 3) van het Sociaal en Cultureel Planbureau.<sup>678</sup> <sup>679</sup> Dit onderzoek heeft tot doel om actuele informatie te verschaffen over ontwikkelingen in opvattingen over maatschappelijke en politieke issues en over tevredenheid of onbehagen. Daarnaast probeert dit onderzoek het publiek te informeren over de stand van zaken en over ontwikkelingen in de tijd. Ten slotte draagt dit onderzoek bij aan de publieke discussie over maatschappelijke en politieke problemen en doeleinden. De steekproef (aantal

---

<sup>674</sup> J.L.W. BROEKSTEEG en K.H.J. VAN DER KRIEKEN, "Lokale referenda in Nederland: gemeenten als leerschool voor staatkundige vernieuwing", *RMThemis* 2017, afl. 4, 162-172.

<sup>675</sup> G. BOOGAARD, "Wer ist das Volk?", *RMThemis* 2017, afl. 4, 144-177.

<sup>676</sup> S. VAN WALSUM, "Referendum spreekt nu vooral lager-en middelbaar opgeleiden aan", *De Volkskrant* 29 maart 2016. Te raadplegen via: <https://beta.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/referendum-spreekt-nu-vooral-lager-en-middelbaar-opgeleiden-aan~be63549a/>

<sup>677</sup> Er moet wel worden opgemerkt dat de voormelde cijfers dateren van voor het Oekraïne-referendum over het associatieakkoord met de Europese Unie dat plaatsvond op 6 april 2016.

<sup>678</sup> J. DEN RIDDER, P. DEKKER en P. VAN HOUWELINGEN, *Continu Onderzoek Burgerperspectieven – Burgerperspectieven 2016 deel 1*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau 2016, 44. Te raadplegen via: [https://www.scp.nl/Publicaties/Alle\\_publicaties/Publicaties\\_2016/Burgerperspectieven\\_2016\\_1](https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2016/Burgerperspectieven_2016_1)

<sup>679</sup> P. DEKKER, I. DE BLOK en J. DE HART, *Continu Onderzoek Burgerperspectieven – Burgerperspectieven 2006 deel 3*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau 2016, 59. Te raadplegen via: [https://www.scp.nl/Publicaties/Alle\\_publicaties/Publicaties\\_2016/Burgerperspectieven\\_2016\\_3](https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2016/Burgerperspectieven_2016_3)

potentiële respondenten) bedroeg 2 550 personen, maar het uiteindelijke aantal respondenten bedroeg 1 200 respondenten.<sup>680</sup>

DEKKER van het Sociaal en Cultureel Planbureau merkt op dat de voorstanders van het referendum in de jaren '70 het referendum vooral als een instrument zagen om de democratie te verdiepen, terwijl de huidige voorstanders in het referendum voornamelijk een middel zien om af te rekenen met de politici. Bovendien merkt hij op dat het referendum vooral op kritiek stuit omwille van de complexiteit van bepaalde vraagstellingen, waardoor het referendum in de ogen van de tegenstanders geen doeltreffend beslissingsinstrument is. Nochtans wensen burgers complexe thema's niet uitsluitend aan de politiek over te laten. Dit is enigszins contradictorisch te noemen. Hij stelt dat die argwaan verband houdt met het feit dat de politiek zich geen barst heeft aangetrokken van de uitslag van het referendum over de Europese Grondwet en dat de tegenstanders van 'meer Europa' een correctie wilden uitvoeren met het Oekraïne-referendum op de negatieve ervaring met het referendum over de Europese Grondwet.<sup>681</sup> Uit het onderzoek is af te leiden dat de steun blijvend is (ondanks enkele fluctuaties) in vergelijking met 1972. Bij navraag over de receptie van referenda in Nederland wordt dit instrument vooral beschouwd als een vorm van directe zeggenschap en niet van vrijblijvende inspraak: toch heeft het referendum in Nederland een raadgevend/raadplegend karakter. Doordat de overheid vaak aangeeft dat de uitslag zal worden gerespecteerd bij voldoende opkomst, mag de burger wel aannemen dat het referendum toch wel een vorm van directe zeggenschap genereert en minder vrijblijvend is.

#### *10.2.2.2 Van cognitive mobilization naar political disaffection*

102. Het Continu Onderzoek Burgerperspectieven bevat de verwijzing naar de werken van, enerzijds, BOWLER, DONOVAN en KARP en, anderzijds, SCHUCK en DE VREESE waaruit de stelling kan worden geponeerd dat sterke politieke betrokkenheid (interesse, participatie en zelfvertrouwen) en negatieve houding tegenover politiek en overheid (ontevredenheid, wantrouwen) de steun voor referenda vergroten “*hetzij primair als uitbreiding van de democratie, hetzij primair als middel om politici te controleren en te*

---

<sup>680</sup> SAMRS (SmartAgent MarketResponse), *Onderzoekstechnische verantwoording – Burgerperspectieven 2016 (1<sup>e</sup> kwartaal)*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau 2016, 10. Te raadplegen via: [https://www.scp.nl/Publicaties/Alle\\_publicaties/Publicaties\\_2016/Burgerperspectieven\\_2016\\_1](https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2016/Burgerperspectieven_2016_1)

<sup>681</sup> S. VAN WALSUM, “Referendum spreekt nu vooral lager-en middelbaar opgeleiden aan”, *De Volkskrant* 29 maart 2016. Te raadplegen via: <https://beta.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/referendum-spreekt-nu-vooral-lager-en-middelbaar-opgeleiden-aan~be63549a/>

*corrigeren*”.<sup>682 683 684</sup> Uit empirisch onderzoek van SCHUCK en DE VREESE kan worden geconcludeerd o.a. dat zowel *cognitive mobilization* als *political disaffection* twee determinerende factoren zijn om te bepalen wie zich aangetrokken voelt tot het referenduminstrument. Daarnaast voegen ze factoren zoals *political cynicism* en *civic duty* toe die kunnen dienen als aanvullende drijfveren voor referenda. De onderzoekers komen in dit onderzoek tot de vaststelling dat al die factoren op een of andere manier een invloed hebben op het standpunt van de burger ten opzichte van referenda en dat er een bepaalde interdependentie bestaat tussen die factoren onderling. De *cognitive mobilization*-stroming vertrekt vanuit de idee dat mensen met betere cognitieve eigenschappen, zoals opleiding en kennis, vlugger geneigd zijn om gebruik te maken van referenda, doordat ze op die manier kunnen participeren in de politiek. De *political disaffection*-stroming houdt in dat mensen die zich niet verbonden voelen met de traditionele partijpolitiek en die een kritische ingesteld hebben ten opzichte van het politieke proces, zich meer aangetrokken voelen tot het referenduminstrument.

103. De stroming van de *cognitive mobilization* wordt soms genuanceerd door andere auteurs, zoals ANDERSON en GOODYEAR-GRANT, aangezien vaak wordt vastgesteld dat goed geïnformeerde burgers soms sceptisch tegenover referenda staan. ANDERSON en GOODYEAR-GRANT stellen vast dat referenda vatbaar zijn voor populistische beïnvloeding en dat daardoor, onder bepaalde omstandigheden, goed geïnformeerde en politiek geëngageerde burgers, minder geneigd zullen zijn om dit middel van directe democratie te steunen. Die houding wordt gevoed door een vrees om een beslissing te verkrijgen die genomen is door slecht geïnformeerde personen.<sup>685</sup> ROSE en BORZ nuanceren dit en wijzen erop dat beslissingen die berusten op slechte informatie, zeer situationeel en contextafhankelijk zijn (bv. een gepolariseerd onderwerp of gevoelige onderwerpen) en valt bijgevolg niet te veralgemenen. Zij weerleggen bijgevolg gedeeltelijk de stelling van ANDERSON en GOODYEAR en liggen meer in lijn met de *cognitive mobilization*-stroming, zoals die wordt verdedigd door SCHUCK en DE VREESE. Ze benadrukken de noodzaak om politieke participatie te beschouwen als een socialiseringsproces, waarbij de burgers die

---

<sup>682</sup> J. DEN RIDDER, P. DEKKER en P. VAN HOUWELINGEN, *Continu Onderzoek Burgerperspectieven – Burgerperspectieven 2016 deel I*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau 2016, 26-42.

<sup>683</sup> S. BOWLER, T. DONOVAN en J.A. KARP, “Enraged or engaged? Preferences for direct citizen participation in affluent democracies”, *Political research quarterly* 2007, afl. 60, 351-362.

<sup>684</sup> A.R.T. SCHUCK en C.H. DE VREESE, “Public support for referendums in Europe: A cross-national comparison in 21 countries”, *Electoral Studies* 2015, afl. 38, 149-159.

<sup>685</sup> C. ANDERSON en E. GOODYEAR-GRANT, “Why are highly informed citizens skeptical of referenda”, *Electoral Studies* 2010, afl. 29, 227-238.

sneller bereid zijn om te participeren, tevens meer affiniteit hebben met referenda wegens *self-reinforcement* in het politieke proces.<sup>686</sup> Derhalve pleiten de auteurs voor een interpretatie waarbij het versterken van de politieke processen en voormalige ervaringen met verkiezingen een onderdeel is van de verwezenlijking van de *civic duty* (burgerplicht).<sup>687</sup> Hierdoor wordt *civic duty* beschouwd als een manier om politiek op een positieve manier te benaderen. Iedereen wordt op een verschillende manier gesocialiseerd met politiek en dit resulteert in een basisniveau van plicht (bv. burgers die meer vertrouwd zijn met politiek en een bepaalde interesse hebben ontwikkeld, worden meer betrokken en gaan politiek meer als iets positiefs beschouwen). Die burgers beschouwen het stemfenomeen veeleer als een plicht dan de mensen met een beperkte politieke interesse.

Een tweede determinant is de *political disaffection*-stroming waarbij het referendum dient als een alternatief voor het klassieke representatieve systeem met verkozenen, zodanig dat ontevreden burgers hun ongenoegen door middel van dit instrument kunnen uiten. In tegenstelling tot de *cognitive mobilization*-stroming betreft dit geen middel voor meer politieke participatie en zelfverwezenlijking. Het is veeleer een middel om het representatieve systeem in vraag te stellen.<sup>688</sup> In het kader hiervan wordt het concept van *political cynicism* geïntroduceerd als potentieel nieuwe graadmeter voor referenda. Met *political cynicism* wordt bedoeld dat er een kloof bestaat tussen de kiezers en hun vertegenwoordigers. Het impliceert dat politieke actoren vooral handelen in het eigen belang en waarbij het algemeen belang ondergeschikt is of er totaal niet toe doet. Het politiek cynisme impliceert niet dat de burger de politiek de rug toekent. De burger heeft toch nog altijd een bepaalde toewijding ten opzichte van de democratie. Het kan bovendien zijn dat hij bijzonder veel interesse heeft in alternatieve vormen van democratie. SCHUCK en DE VREESE nemen daarom de stelling in dat referenda het middel bij uitstek zijn om tegemoet te komen aan dit politiek cynisme.<sup>689</sup>

104. Uit wat voorgaat, kunnen twee stellingen worden afgeleid:

- stelling 1: Hoe hoger het niveau van *civic duty*, hoe groter de steun voor referenda (*cognitive mobilization hypothesis*);

---

<sup>686</sup> R. ROSE, en G. BORZ, "What determines demand for European Union Referendums", *Journal of European Integration* 2013, afl. 35, 619-633.

<sup>687</sup> S. BOWLER, en T. DONOVAN, "Civic duty and turnout on the UK referendum on AV: what shapes the duty to vote?", *Electoral Studies* 2013, afl. 32, 371-390.

<sup>688</sup> J. HIBBING en E. THEISS-MORSE, "Process preferences and American Politics: What the people want government to be", *The American Science Review*, afl. 95/1, 145-153.

<sup>689</sup> A.R.T. SCHUCK en C.H. DE VREESE, "Public support for referendums in Europe: A cross-national comparison in 21 countries", *Electoral Studies* 2015, afl. 38, 149-159.

- stelling 2: Hoe hoger het niveau van *political cynicism*, hoe groter de steun voor referenda (*political disaffection hypothesis*).

Uit statistisch onderzoek is inderdaad op te maken dat een hoger niveau van *civic duty* een grotere steun voor referenda genereert (stelling 1). In tegenstelling tot wat vaak wordt gesteld in diverse literatuur, heeft opleiding slechts een marginale weerslag op de steun voor referenda.<sup>690</sup> Stelling 2 kan ook bevestigend worden beantwoord. Het is duidelijk dat mensen met extreemrechtse of extreemlinkse gedachten het referenduminstrument meer steunen. Dit kan verklaren waarom de mensen die kiezen voor de PVV of de SP, gelijktijdig grotere voorstanders zijn van referenda (tussen de 80 % en 90 %).<sup>691</sup> Daarnaast hebben mensen die vinden dat hun mening niet telt, vaak een voorkeur voor referenda. Hieruit kan derhalve worden afgeleid dat zowel *civic duty* als *political cynicism* belangrijke factoren zijn bij het bepalen van ‘wie een voorkeur’ en ‘waarom iemand een voorkeur’ voor referenda heeft.

#### 10.2.2.3 Invoeren rechtstreekse verkiezing burgemeester en afschaffen Wet raadgevend referendum

105. Het Lokaal Kiezersonderzoek geeft een weergave van o.m. vragen i.v.m. politieke participatie, waaronder ook de vraag of referenda een plaats kunnen hebben in de lokale democratie. Uit wat voorafging, kan worden afgeleid dat een grote meerderheid van de Nederlanders voorstanders is van referenda. In het Lokaal Kiezersonderzoek is dit niet anders, doch is de toevoeging van de lokale context aan deze vraag geen aanzet tot een verhoging van het aantal voorstanders van referenda.<sup>692</sup>

De opstellers van dit rapport benadrukken dat referenda vooral populair zijn bij ouderen, lager opgeleiden en inwoners van G41 en overige niet-landelijke gemeenten.<sup>693</sup> Naarmate het opleidingsniveau stijgt, daalt het aantal voorstanders van referenda.<sup>694</sup> Het rapport beklemtoont dat die stelling niet geldt voor de directe verkiezing van de burgemeester, wat *de facto* een referendum is over een persoon, maar niet over een inhoudelijke kwestie. 55 % van

<sup>690</sup> Zie bijvoorbeeld bijlage 1. R. BIIL, J. BOELHOUWER, A. WENNEKERS, *De sociale staat van Nederland 2017*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2017, 79-86.

<sup>691</sup> Zie bijlage 10

<sup>692</sup> L. DE BLOK, W. VAN DER BRUG, P. DEKKER, B. DENTERS, K. JACOBS, H. VAN DER KOLK, T. VAN DER MEER, J. DEN RIDDER, E. STEENVOORDEN en J. VAN DER WAAL, *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2016*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2016, 86.

<sup>693</sup> Voor meer diepgang zie bijlage 2

<sup>694</sup> J. DEN RIDDER en P. DEKKER, *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de Nederlandse publieke opinie*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau 2015, 119.

de respondenten staat achter het voorstel om rechtstreekse verkiezingen in te voeren voor het ambt van burgemeester. In de Sociale Staat van Nederland van 2017 steunt zelfs 71 % van de respondenten het voorstel inzake een gekozen burgemeester.<sup>695</sup> Het deconstitutionaliseringsproces van de benoemingsprocedure van de burgemeester kan bijgevolg op heel veel steun rekenen van de bevolking.

106. In Nederland leeft het onderwerp rond het referendum enorm. Dit valt grotendeels te verklaren door het recente referendum dat er werd gehouden omtrent het associatieakkoord met Oekraïne.<sup>696</sup> Referenda staan meer en meer onder druk en in het bijzonder nationale referenda in Nederland.<sup>697</sup> <sup>698</sup> Om die reden werd voorgesteld om de Wet raadgevend referendum af te schaffen (*supra*).<sup>699</sup> Zowel VOERMANS en VAN DER MEER als de afdeling advisering van de Raad van State benadrukken dat één slechte ervaring de afschaffing van deze wet niet rechtvaardigt.<sup>700</sup> <sup>701</sup> <sup>702</sup> In het Nationaal Kiezersonderzoek van 2017 stellen de onderzoekers een daling vast van 66 % (in 2012) naar 57 % (in 2017).<sup>703</sup> De afgebrokkelde steun waarvan sprake is in het regeerakkoord valt bijgevolg niet te overschatten, want een meerderheid van de Nederlanders is nog steeds voorstander van het referendum.<sup>704</sup>

### 10.3 Tussenconclusie

107. Een meerderheid van zowel de Nederlandse respondenten als van de Belgische respondenten steunen het referendum en de volksraadpleging. De verschuiving van *cognitive*

---

<sup>695</sup> R. BIJL, J. BOELHOUWER en A. WENNEKERS, *De Sociale Staat van Nederland 2017*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2017, 68.

<sup>696</sup> X, “Uitgerekend kabinet met D66 wil raadgevend referendum afschaffen”, *NOS* 15 februari 2018. Te raadplegen via: <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2217427-uitgerekend-kabinet-met-d66-wil-raadgevend-referendum-afschaffen.html>

<sup>697</sup> H.M.B. BREUNESE en L.H.M. WEESING-LOEBER, “De wet raadgevend referendum in de praktijk”, *RegelMaat* 2016, afl. 5, 373-385.

<sup>698</sup> Memorie van toelichting, Voorstel van wet tot intrekking Wet raadgevend referendum, *Parl.St.* Tweede Kamer, 2017-18, nr. 34854/3, 2.

<sup>699</sup> E. VAN VUGT, “Intrekking van de Wet raadgevend referendum: over de nasleep van het Oekraïnerferendum”, *NJB* 2018, afl; 2, 59-84.

<sup>700</sup> T. VAN DER MEER, *Position paper t.b.v. hoorzitting/rondetafelgesprek intrekking van de Wet raadgevend referendum d.d. 13 februari 2018*, Den Haag, 2018, 4.

<sup>701</sup> W. VOERMANS, *Position paper t.b.v. hoorzitting/rondetafelgesprek intrekking van de Wet raadgevend referendum d.d. 13 februari 2018*, Den Haag, 2018, 2-3.

<sup>702</sup> Adv. RvS en nader rapport, Intrekking van de Wet raadgevend referendum, *Parl.St.* Tweede Kamer 2017-18, nr. 34854/4, 4.

<sup>703</sup> T. VAN DER MEER, H. VAN DER KOLK en R. REKKER, *Aanhoudend wisselvallig: Nationaal Kiezersonderzoek 2017*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2017, 90-101.

<sup>704</sup> R. BIJL, J. BOELHOUWER en A. WENNEKERS, *De Sociale Staat van Nederland 2017*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2017, 67.

*mobilization* naar *political disaffection* maakt het moeilijk om algemene conclusies te maken over de steun van bepaalde bevolkingsgroepen ten aanzien van referenda. De cijfers tonen aan dat de invloed van het opleidingsniveau eigenlijk redelijk beperkt is op de steun van het referendum. In Nederland en in België hangt een grotere steun voor referenda samen met de politieke voorkeur voor partijen die zich profileren als veranderingspartijen. De gekozen burgemeester kan op heel veel steun rekenen bij de Nederlanders, waardoor het deconstitutionaliseringsproces van de benoeming van de burgemeester een redelijk hoge democratische legitimiteit geniet bij de Nederlandse bevolking (althans onder de respondenten).



## Eindconclusie

Zowel in België als in Nederland bestaat over de lokale volksraadpleging en het lokale raadgevende/raadplegende referendum veel discussie. De onderzoeksvraag (“*Waarom wordt zo weinig gebruik gemaakt van de lokale volksraadpleging en het lokale referendum?*”) verdient een genuanceerd antwoord. Aangezien een meerderheid van de Belgische en Nederlandse respondenten voorstander is van referenda ligt het niet aan een beperkte steun ten aanzien van dit instrument (zie hoofdstuk 10). De drijfveren om dit instrument te steunen zijn tweeledig, namelijk *cognitive mobilization* en *political disaffection*. *Cognitive mobilization* vertrekt vanuit de vaststelling dat mensen die betere cognitieve eigenschappen hebben, zoals opleiding en kennis, in het referendum een manier zien om te participeren in de politiek. De *political disaffection*-benadering impliceert dat individuen die zich niet aangetrokken voelen tot de traditionele partijpolitiek en kritischer staan tegenover het politieke proces, zich meer aangetrokken voelen tot het referenduminstrument. Bij *cognitive mobilization* wordt het referendum eerder aanzien als een aanvulling op de democratie, terwijl bij *political disaffection* het referendum veeleer een middel is om politici te controleren en te corrigeren. SCHUCK en DE VREESE besluiten dat er geen overheersende stroming bestaat en dat beide benaderingen primair van toepassing zijn.

*Cognitive mobilization* hangt samen met *civic duty*, waaruit een positief plichtsgevoel voortvloeit om te participeren in het politieke proces en bijgevolg deel te nemen aan het referendum. Daarnaast bezit de *political disaffection*-stroming *political cynicism* als correlaat, wat een kloof impliceert tussen de kiezers en hun vertegenwoordigers (*i.e.* een *black box*) en dit resulteert in een negatieve ingesteldheid tegenover de politieke vertegenwoordiging. Desalniettemin heeft de negatieve ingesteldheid niet tot gevolg dat de betrokken burgers de politiek helemaal de rug toekeren. Ze proberen zich te uiten door middel van alternatieve participatiemechanismen zoals het referendum. DEKKER van het Sociaal en Cultureel Planbureau merkt op dat het referendum in de jaren '70 vooral geliefd was onder de mensen van de *cognitive mobilization* stroming, terwijl de huidige voorstanders het instrument voornamelijk beschouwen als een manier om af te rekenen met de politici (*political disaffection*).

De toepassing van de volksraadpleging en het referendum is voornamelijk afhankelijk van een aantal contextuele factoren (thema, politieke constellatie, reeds bestaande

inspraakmogelijkheden...). De regelgeving met betrekking tot de volksraadpleging en het referendum in respectievelijk België en Nederland legt een aantal belangrijke drempels op voordat een volksraadpleging of een referendum kan plaatsvinden (handtekeningenvereiste, opkomstdrempel, sperperiode, thema...). Deze drempels hebben tot gevolg dat volksraadplegingen of referenda dikwijls niet kunnen doorgaan. De handtekeningenvereiste bereiken is een kwestie van organisatie, doch maken de opkomstdrempel, de sperperiode en het thema het voorwerp uit van een regelgevend kader dat voor verbetering vatbaar is.

De opkomstdrempel doet namelijk afbreuk aan het mandateringsprincipe. Het mandateringsprincipe betekent dat de thuisblijvers een mandaat verlenen aan degenen die wel een stem uitbrengen. Omwille van de opkomstdrempel bestaat voor de eerste groep slechts één mogelijkheid en dat is stemmen en voor de tweede groep bestaan twee mogelijkheden en dat is gaan stemmen of thuisblijven. Door thuis te blijven kan de tweede groep een lage opkomst bewerkstelligen. Indien de opkomstdrempel niet wordt behaald dan gaat het gemeentebestuur niet over tot de telling/bekendmaking van de stemmen. Uit empirisch onderzoek vloeit voort dat er minder opkomst is in geval van een opkomstdrempel, dan in een situatie waarbij geen opkomstdrempel van toepassing is. Ter vervanging van de opkomstdrempel kan een uitkomstdrempel worden aangewend. Aangezien raadplegende/raadgevende referenda en volksraadplegingen toch niet bindend zijn is het beter om geen geldigheidsdrempel (opkomstdrempel of uitkomstdrempel) te hanteren. De vaststelling van de hoogte van een geldigheidsdrempel is sowieso arbitrair en de gemeenteraadsleden behouden hun vrijheid om een beslissing te nemen die afwijkt van het kiezersoordeel.

Onder het Gemeentedecreet kan geen volksraadpleging plaatsvinden in de periode van twaalf maanden vóór de gemeenteraadsverkiezingen. De Nieuwe Gemeentewet en de CDLD schrijven een sperperiode voor van zestien maanden voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen. Zowel het Gemeentedecreet als de Nieuwe Gemeentewet en de CDLD stipuleren dat geen volksraadpleging kan plaatsvinden in een tijdspanne van veertig dagen voor de rechtstreekse verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de gemeenschaps- en gewestparlementen en het Europees Parlement. De Nederlandse regelgeving laat toe dat een raadplegend of een raadgevend referendum plaatsvindt op een verkiezingsdag. Referenda en verkiezingen gelijktijdig organiseren zorgt namelijk voor een hoger opkomstcijfer.

Het thema heeft een bijzonder grote invloed op de opkomst bij de volksraadpleging en het referendum. De aangelegenheid mag niet te complex zijn, maar het mag zeker geen futiliteit betreffen. Bovendien kunnen bepaalde aangelegenheden van de volksraadpleging of het referendum bijdragen tot een efficiëntere werking van de overheid indien dergelijke thema's toegelaten zouden zijn. Zowel in België als in Nederland worden financiële aangelegenheden (begroting, budget, meerjarenplan...) uitgesloten van de volksraadpleging respectievelijk het referendum.

De perceptie van de bevolking op de uitslag van de stemming heeft daarenboven een heel belangrijke impact op het aantal deelnemers. Het idee dat er toch niets wordt gedaan met hun stem zet sommige mensen ertoe aan om niet te stemmen, omdat de stemming nutteloos zou zijn.

Volksraadpleging en referenda krijgen de kritiek dat ze slechts openstaan voor vragen met een dichotome antwoordmogelijkheid (voor/tegen, ja/nee...). Meerkeuzevragen zijn vatbaar voor de *Ostrogorsky* paradox, waarmee wordt bedoeld dat de uitslag van de stemming geen duidelijk winnend alternatief naar voren schuift. De Nederlandse referendumpraktijk toont aan dat hiervoor oplossingen bestaan, zoals de meervoudige stemprocedure en de enkelvoudige overdraagbare stemprocedure. Bovendien draagt een correcte formulering bij tot een deugdelijke toepassing van het instrument (volksraadpleging of referendum). De lage opkomst kan worden verklaard door het idee van vergeefs stemmen, de opkomstdrempel *as such* en de aangelegenheid waarover de volksraadpleging of het referendum gaat (antwoord op: "*Waarom is de opkomst bij volksraadplegingen en referenda zo beperkt?*").

De Nederlandse regelgeving en Belgische wetgeving verschillen wezenlijk in dat opzicht dat de gemeenten in Nederland heel veel autonomie genieten bij het al dan niet vaststellen van referendumverordeningen. Dankzij die autonomie kunnen de gemeenten proefondervindelijk bepaalde voorschriften toepassen in hun verordeningen (bv. geen opkomstdrempel of een uitkomstdrempel, meervoudige stemprocedure of een enkelvoudige overdraagbare stemprocedure...). De referendumverordeningen dienen vanuit die invalshoek als proefobject. De keerzijde van de medaille is natuurlijk dat de Nederlanders zich niet kunnen beroepen op een uniforme regeling met betrekking tot het referendum, daar waar in België de regelgeving inzake de volksraadpleging grotendeels uniform is en in iedere gemeente van toepassing is. De VNG tracht een zekere uniformiteit te bewerkstelligen ten aanzien van de gemeentelijke

referendumverordeningen. Aan de hand van de modelreferendumverordening van de VNG kunnen de gemeenten referendumverordeningen goedkeuren die sterk aanleunen bij de referendumverordeningen van andere gemeenten.

\*\*\*

# Bibliografie

## Internationaal

### *Internationaalrechtelijke norm*

- Protocol van 20 maart 1952 bij het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.
- Europees Handvest inzake lokale autonomie van 15 oktober 1985.

### *Internationale rechtspraak*

- EHRM 3 oktober 1975, nr. 7096/75, X t. Verenigd Koninkrijk.
- EHRM 15 mei 1996, nr. 26633/95, Bader t. Oostenrijk.
- EHRM 21 november 2017, nr. 48818/17, Cumhuriyet Halk Partisi t. Turkije.

## België

### *Wetgeving*

#### *Interne wetgeving*

- Gecoördineerde Grondwet, *BS* 17 februari 1994.
- Herziening van de Grondwet (art. 41) , *BS* 7 april 2005.
- Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980.
- Bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, *BS* 7 januari 1989.
- Bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, *BS* 3 augustus 2001.
- Organieke Wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *BS* 5 augustus 1976.
- Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *BS* 31 december 1980.
- Nieuwe Gemeentewet, *BS* 3 september 1988.
- Wet van 10 april 1995 tot aanvulling van de Nieuwe Gemeentewet met bepalingen betreffende de gemeentelijke volksraadpleging, *BS* 21 april 1995.

- Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *BS* 8 juni 1999.
- Gemeentedecreet, *BS* 31 augustus 2005.
- Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation, *BS* 12 augustus 2004.
- Decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscollèges, *BS* 1 oktober 2014.
- Decreet over het lokaal bestuur, *BS* 15 februari 2018.
- B.Vl.Reg. van 8 juli 1997 betreffende de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen, *BS* 5 september 1997.
- B.Vl.Reg. van 5 juni 2009 houdende de vaststelling van de nadere procedureregels voor de organisatie van een gemeentelijke volksraadpleging, *BS* 19 juni 2009.

#### *Parlementaire documenten*

- Volksraadpleging van 12 maart 1950, mededeling vanwege de heer Minister van Binnenlandse Zaken in uitvoering van artikel 5 der wet van 11 februari 1950, *Parl.St. Kamer* 1949-50, nr. 316.
- Voorstel tot verklaring van herziening van artikel 48, derde lid van de Grondwet, *Parl.St. Kamer* 1984-85, nr. 1215/1.
- Adv. RvS. nr. L.15.853/A.V., bij voorstel van wet tot instelling van een volksraadpleging over de kruisraketten; Adv.RvS. nr. L.15.854/A.V., bij voorstel van wet tot instelling van het referendum op initiatief van het volk; Adv.RvS, nr. L.15.969/A.V., bij voorstel van wet waarbij de volksraadpleging tot instelling wordt verheven; Adv.RvS, nr. L. 15.970/A.V., bij voorstel van wet tot organisatie van volksraadplegingen en referendums; Adv.RvS, nr. L. 15.971/A.V., bij voorstel van wet tot instelling van het referendum.
- Adv.RvS 19 mei 1989 nr.19.072/9 bij voorstel van wet tot instelling van een consultatieve volksraadpleging over het geven van een grondwetgevende opdracht aan het Europees Parlement, *Parl. St. Senaat* 1988-89, nr. 595-4.
- Voorstel tot verklaring van herziening van artikel 48, derde lid, van de Grondwet ten einde de stemplicht af te schaffen, *Parl.St. Kamer* 1992-93, nr. 1014/1.
- Memorie van toelichting, Ontwerp van wet tot aanvulling van de Nieuwe Gemeentewet met bepalingen betreffende de gemeentelijke volksraadpleging, *Parl.St. Senaat* 1994-95, nr. 1338/1.

- Verslag namens de commissie voor de Binnenlandse Aangelegenheden uitgebracht door de heer Scharff, Ontwerp van wet tot aanvulling van de Nieuwe Gemeentewet met bepalingen betreffende de gemeentelijke volksraadpleging, *Parl.St.* Senaat 1994-95, nr. 1338/2.
- Wetsontwerp tot aanvulling van de Nieuwe Gemeentewet met bepalingen betreffende de gemeentelijke volksraadpleging, Ontwerp overgezonden door de Senaat, *Parl.St.* Kamer 1994-95, nr.1784/1.
- Verslag namens de Commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt (uitgebracht door de heer Schellens), Wetsontwerp tot aanvulling van de Nieuwe Gemeentewet met bepalingen betreffende de gemeentelijke volksraadpleging, *Parl.St.* Kamer 1994-95, nr. 1784/3.
- Adv. RvS. nr. 24.156/2, bij het ontwerp van wet “houdende instelling van de gemeentelijke volksraadpleging”.
- Herziening van artikel 41 van de Grondwet, Herziening van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 1177/1.
- Verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer Caluwé, Herziening van artikel 41 van de Grondwet, *Parl. St.* Senaat 1996-97, nr. 1-185/8.
- Verslag namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de hervorming der instellingen (uitgebracht door de heer Servais VERHERSTRAETEN), Herziening van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1177/3.
- Verslag namens de commissie voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt (uitgebracht door de heer Daniël Vanpoucke), Wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 318 tot 323 van de nieuwe gemeentewet betreffende de gemeentelijke volksraadpleging, Wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 140-1 tot 140-6 van de provinciewet, *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1174/8.
- Verslag namens de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden uitgebracht door de heer Desmedt, Herziening van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 1998-99, nr. 1-1068/3.
- Tekst aangenomen in plenaire vergadering en aan de Koning ter bekrachtiging voorgelegd, Herziening van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer 1998-99, nr. 1-1068/6.
- Verslag namens de Commissie voor de Binnenlandse en de Administratieve Aangelegenheden uitgebracht door de heer Caluwé, Wetsontwerp tot wijziging van de

- artikelen 318 tot 323 van de nieuwe gemeentewet betreffende de gemeentelijke volksraadpleging, *Parl.St.* Senaat 1998-99, nr. 1-1133/5.
- Tekst aangenomen door de Commissie voor de Binnenlandse en de Administratieve Aangelegenheden, Wetsontwerp tot wijziging van de artikelen 318 tot 323 van de Nieuwe Gemeentewet betreffende de gemeentelijke volksraadpleging, *Parl.St.* Senaat 1998-99, nr. 1-1133/6.
  - Ontwerp geamendeerd door de Senaat, Wetsontwerp tot wijziging van de artikelen 318 tot 323 van de nieuwe gemeentewet betreffende de gemeentelijke volksraadpleging, *Parl.St.* Kamer, 1998-99, nr. 1174/17.
  - Verslag namens de Commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt uitgebracht door de heer Daniël VANPOUCKE, Wetsontwerp tot wijziging van de artikelen 318 tot 323 van de Nieuwe Gemeentewet betreffende de gemeentelijke volksraadpleging, *Parl.St.* Kamer 1998-99, nr. 1174/18.
  - Tekst aangenomen in plenaire vergadering en aan de koning ter bekrachtiging voorgelegd. *Parl.St.* Kamer, 1998-99, nr. 1174/19.
  - Advies uitgebracht door het Wetenschappelijk Comité van de Commissies voor de Politieke Vernieuwing, De politieke vernieuwing directe democratie (Referendum, Volksraadpleging, Volksinitiatief en Petitierecht), *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 0797/002, 5; *Parl. St.* Senaat 2001-01, nr. 2-416/2.
  - Memorie van toelichting, Ontwerp van bijzondere wet houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, *Parl.St.* 2000-01, nr. 2-709/1.
  - Toelichting, Herziening van de Grondwet, *Parl. St.* Kamer 2003-04, nr. 0468/001.
  - Verslag namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming der Instellingen (uitgebracht door de heer Servais VERHERSTRAETEN), Herziening van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer 2003-04, nr. 0468/005.
  - Memorie van toelichting, Ontwerp van Gemeentedecreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2004-05, nr. 347/1.
  - Adv.RvS nr.38.240/3, *Parl.St* VI. Parl. 2004-2005, nr. 347/ 1.
  - Exposé des motifs, Projet de Décret modifiant certaines dispositions du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation, *Parl.St.* W.Parl. 2011-12, nr. 567/1.
  - Memorie van toelichting, Ontwerp van decreet over het lokaal bestuur, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1353/1.



- Adv. RvS nr. 61.794/3 over een voorontwerp van Decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘over het lokaal bestuur’.
- Verslag namens de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid uitgebracht door Nadia Sminate en Els Robyns over het ontwerp van decreet over het lokaal bestuur en over het voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 6 juli 2001 houdende intergemeentelijke samenwerking. *Parl.St.* VI. Parl. 2017-2018, nr. 1353/7.
- Voorstel van resolutie betreffende het stimuleren van burgerbetrokkenheid op het lokale beleidsniveau, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1386/1.

#### *Adviezen Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen*

- Adv. VAV/1998/9 van 10 juli 1998.
- Adv. VAV/2009/1 van 23 maart 2009.
- Adv. VAV/2009/3 van 15 juni 2009.
- Adv. VAV/2010/2 van 5 maart 2010 en 4 juni 2010.
- Adv. VAV/2011/1 van 18 maart 2011 en 14 april 2011.
- Adv. VAV/2011/7 van 24 juni 2011.
- Adv. VAV/2011/8 van 24 juni 2011.
- Adv. VAV/2011/9 van 24 juni 2011.
- Adv. VAV/2012/2 van 9 november 2012.
- Adv. VAV/2013/1 van 14 juni 2013.
- Adv. VAV/2013/3 van 13 september 2013.
- Adv. VAV/2014/1 van 10 januari 2014.
- Adv. VAV/2015/1 van 23 maart 2015.
- Adv. VAV/2016/1 van 6 juni 2016.
- Adv. VAV/2016/2 van 3 oktober 2016.
- Adv. VAV/2017/1 van 6 februari 2017.

#### ***Rechtspraak***

- RvS 12 april 1999, nr. 79.778, VAN DEN EYNDE.
- RvS 20 juni 2014, nr. 227.775, CAPRASSE.
- RvS 18 december 2014, nr. 229.602, THIÉRY.

## **Rechtsleer**

- BIJNEN, D. en KEUNEN, S., “Referenda zijn geen verkiezingen, vindt EHRM”, *Juristenkrant* 2017, afl. 360, 13.
- BOKMA, J., “Wordt het ooit nog wat met het referendum?” *TBP* 1997, 663-666.
- BOURGAUX, A., “La consultation populaire régionale: Résistance ou résilience de la démocratie représentative belge?”, *APT* 2015, afl. 4, 531-583.
- BRACKE, S., GOEDERTIER, G. en VANDE LANOTTE, J., *België voor beginners. Wegwijs in het Belgisch labyrint*, Brugge, die Keure, 2017, 317 p.
- BRASSINNE DE LA BUISSIÈRE, J., “La régionalisation des lois communale et provinciale et de la législation connexe”, *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2002, afl. 6, 7-69.
- BROUCKAERT, H., “[Taal en wetgeving] Het referendum, de volksraadpleging en het burgerinitiatief”, *TVW* 2011, afl. 2, 157.
- CARLENS, I. en VENY, L.M., “De Raad voor Verkiezingsbetwistingen nieuwe stijl en de lokale besturen”, *T.Gem.* 2015, afl. 1, 3-17.
- CARRE DE MALBERG, R., “Considerations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme”, *Rev.dr.pén.* 1931, 225-244. Te raadplegen via: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k1322897/fl6.planchecontact.r>
- COENEN, A., “Le Code Wallon de la démocratie locale et de la décentralisation. La région wallonne organise ses pouvoirs locaux”, in HAVARD, C., *Manuel Pratique de droit communal en Wallonie*, Brugge, die Keure, 2005, 257.
- DE GEEST, C., “De vraagstelling bij een referendum”, *Res Publica* 1986, afl. 38, 3-21.
- DE GEEST, G., “Over de mogelijkheid tot het houden van referenda met meer dan twee alternatieven”, *Res Publica* 1986, 689-710.
- DE PELSMAEKER, T., GOEDERTIER, G., GOOSSENS, J., HAECK Y., en VANDE LANOTTE, J., *Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 1594 p.
- DE PEUTER B., en VAN DOOREN, W., “Participatie in complexe besluitvormingsprocessen: yes, we should?”, *VTOM* 2011, afl. 1, 29-38.
- DE SMAELE, H. en TOLLEBEEK, J., *Politieke representatie*, Leuven, Leuven University Press, 2002, 316 p.
- DE SOMER, S., OPDEBEEK, I., *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Mortsel, Intersentia, 2017, 732 p.

- DIRIX, E., TILLEMANN, B. en VAN ORSHOVEN, P., *De Valks Juridisch Woordenboek*, Mortsel, Intersentia, 2010, 621 p.
- GENERET, G., “La consultation populaire communale”, *Courrier hebdomadaire du CRISP* 1997, afl. 31, 1-29.
- GENERET, G., “La loi du 13 mai 1999 modifiant les articles 318 à 323 de la nouvelle loi communale, relatifs à la consultation populaire communale”, *Mouv.comm.* 1999, afl. 10, 480-481.
- GEUDENS, G., “Een referendum over de Europese Grondwet”, *RW* 2003-2004, 1700-1703.
- GEUDENS, G., “Het gemeentelijk referendum en volksinitiatief in België en Nederland. Een rechtsvergelijkende benadering.”, *TBP*. 2000, afl.8, 619-631.
- HALJAN, D., “Het representatieve stelsel, de rechtstreekse democratie en de grondwet”, in PAS, W., PEETERS, P., VERRIJDT, W. (eds.), *Liber discipulorum André Alen*, Brugge, die Keure, 2015, 177-201.
- JORIS, W., “De Lange Wapper: een brug te ver? Een analyse van de inspraak in de besluitvorming over de Oosterweelverbinding”, *Bb&b* 2010, afl. 1, 39-57.
- KEUNEN, S., “Lokale autonomie als (essentieel) kenmerk voor democratische legitimiteit van lokale besturen”, *TBP* 2016, afl. 4, 248-260.
- LANCKSWEEERDT, E., “Burgerparticipatie bij grote infrastructurele projecten: een mogelijkheid tot burgerschap, samenwerking en creativiteit”, in CANNOOT, P., GOOSSENS, J., en VANDE LANOTTE, J. (eds.), *Rechtsbescherming in het Publiekrecht: kan er nog gebouwd worden in Vlaanderen*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2016, 123-158.
- LANCKSWEEERDT, E., “Soevereiniteit, angst en leiderschap”, *TBP* 2012, afl. 8, 471-473.
- LEBOUTTE, J., “La consultation populaire communale”, *Mouv.comm.* 1995, 271-273.
- LEMMENS, L., “Vlaanderen verruimt lidmaatschap Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen”, *Jura Nieuws* 2008.
- LEROY, J., “Decreet lokaal bestuur: geen fundamentele bezwaren”, *VVSG* 2017. Te raadplegen via: <http://www.vvsg.be/nieuws/Paginas/Geen-fundamentele-bezwaren-Raad-van-State-bij-decreet-lokaal-bestuur.aspx>
- MAST, A. en DUJARDIN, J., *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, Story-Scientia, 1987, 591 p.

- MUYLLE, K. en VAN NIEUWENHOVE, J., “Parlementair recht”, *TBP* 2002, afl. 5, 317-334.
- NIEUWENHUIS, A., “Het referendum in Nederland”, *T.Gem.* 2017, afl. 1, 19-27.
- POPELIER, P., “Hoe democratisch zijn het referendum en de volksraadpleging?”, *TVW* 2001, afl. 8, 343-355.
- POPELIER, P., *Procederen voor het Grondwettelijk Hof*, Mortsel, Intersentia, 2008, 426.
- RENDERS D., en VANSNICK, L., “Vers un renforcement du contrôle institutionnel et de la participation citoyenne”, *Rev.dr.commun.* 2007, afl. 2, 86-96.
- ROWIES, L., “Les enjeux des consultations populaire Bruxelloises de l’hiver 1980-1981”, *Courrier hebdomaire du CRISP* 1981, afl. 1, 1-19. Te raadplegen via: <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-1981-5.htm>
- SACREAS, Y., “Constitutionele en bevoegdheidsrechtelijke benadering van het Gemeentedecreet”, *T.Gem.* 2006, afl. 1, 5-8.
- SACREAS, Y., “De ondergeschikte besturen: een stand van zaken”, *TBP* 2004, afl. 2, 67-84.
- SOTTIAUX, S., *Grondwettelijk recht*, Mortsel, Intersentia, 2016, 500 p.
- STOFFELEN, D., “Participatie van de burger (Deel 2, Titel 6, art. 302-325 DLB)”, in VAN SPEYBROECK, J.P. en VERMEIREN, E., *Het Decreet Lokaal Bestuur – Een praktische gids*, Brugge, die Keure, 2018, 61-64.
- SUYKENS, M., “Gemeentelijk referendum geen prioriteit”, *Journ.Proc.*1995, afl. 277, 20-21.
- TULKENS, F., “La consultation populaire communale. Commentaires et réflexions sur la loi du 10 avril 1995 (M.B. 21 AVRIL 1995)”, *JT* 1995, 729-733.
- VELAERS, J., “De gewestelijke volksraadpleging en het Grondwettelijk Hof, de constitutieve autonomie van gemeenschappen en gewesten en de (niet-)samenvallende Europese, federale en deelstatelijke verkiezingen”, in VELAERS, J., VANPRAET, J., VANDENBRUWANE, W. en PEETERS, Y. (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Mortsel, Intersentia, 2014, 241-272.
- VELAERS, J., “De lokale besturen”, in SEUTIN, B.en VAN HAEGENDOREN, G. (eds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, die Keure, 2016, 281-360.

- VELAERS, J., “Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief”, in FLEERACKERS, F., *De Re-Ferenda. Een meta-juridische conflictanalyse van het referendum*, Gent, Larcier, 2001, 145-197.
- VELAERS, J., *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving: vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Antwerpen, Maklu, 1999, 1034 p.
- VELAERS, J., *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Mortsel, Intersentia, 2014, 1032 p.
- VENY, L., “Geachte burger, uw mening graag. Omtrent de invoering van het gemeentelijk referendum”, *T.Gem.* 1995, 189-255.
- VENY, L.M., “De gemeentelijke (en provinciale) volksraadpleging: 7 jaar later”, *T. Gem.* 2002, afl. 3, 189-225.
- VERBEKE, S., *De gemeentelijke volksraadpleging*, Antwerpen, UIA Departement Politieke en Sociale Wetenschappen 2001, 23 p.
- VVSG, *Aan de slag met het Decreet Lokaal Bestuur*, Brussel, Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vzw, 2018, 37 p. Te raadplegen via: [http://www.vvsg.be/Werking\\_Organisatie/Documents/Aan%20de%20slag%20met%20het%20decreet%20lokaal%20bestuur%20-%20Uitgebreide%20versie%20%28DV-HC%29.pdf](http://www.vvsg.be/Werking_Organisatie/Documents/Aan%20de%20slag%20met%20het%20decreet%20lokaal%20bestuur%20-%20Uitgebreide%20versie%20%28DV-HC%29.pdf)
- WARNEZ, B., *Gemeentelijk zakboekje bestuur 2017*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2016, 736 p.
- WIGNY, P.L.J.J., *Propos Constitutionnels*, Bruxelles, Bruylant, 1963, 2, 343 p.
- X, “Gewesten zijn nu ook volgens Grondwet bevoegd voor binnengemeentelijke territoriale organen en gemeentelijke of provinciale volksraadplegingen”, *Jura Nieuws* 2005.
- X, “Le problème des Fourons de 1962 à nos jours”, *Courrier hebdomaire du CRISP* 1979, afl. 34, 1-36. Te raadplegen via: <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-1979-34.htm>
- X, “Wallonië heeft decreetgeving over plaatselijke besturen gecodificeerd”, *Jura Nieuws* 2004.

### ***Andere wetenschappelijke bronnen ter ondersteuning van de Belgische onderdelen***

- AMSTEIN, S., “A ladder of citizen participation”, *Journal of the American Institute of Planners* 1969, afl. 34, 216-224.
- ASATRYAN, Z., en DE WITTE, K., *Working paper: Direct democracy and local government efficiency*, Mannheim, Centre for European Economic Research 2014, 25 p.
- BACZKO, B., “The Social Contract of the French: Sieyès and Rousseau”, *The Journal of Modern History* 1988, afl. 60, 98-125. Te raadplegen via: <http://www.jstor.org/stable/1880372>
- BECKERS, M. en BILLIET, J., “‘Handhaven’ of ‘herroepen’? De vraagstelling in twaalf gemeentelijke volksraadplegingen in Vlaanderen onderzocht”, *Res Publica* 2009, afl. 1, 53-82.
- BEULENS, J., “Het referendum, de onmogelijke figuur”, *Samenleving en politiek* 1997, afl. 9, 38-43. Te raadplegen via: [https://www.sampol.be/pdf/sampol\\_1997\\_09\\_p38\\_43\\_buelens\\_jo.pdf](https://www.sampol.be/pdf/sampol_1997_09_p38_43_buelens_jo.pdf)
- BEULENS, J., “Volksraadplegingen: kan België wat leren van Nederland?”, *Res Publica* 2009, afl. 1, 13-31.
- BILLIET, J., “De vraagstelling in de volksraadpleging en referenda”, *Res Publica* 2000, afl. 4, 547-573.
- BLOCK, T., VERLET D. en DE RYNCK, F., “De relatieve en irrelevante impact van het Gemeentedecreet op bewonersparticipatie” in REYNAERT, H., *Naar een versterkte lokale en provinciale democratie?*, Brugge, Vanden Broele 2006, 7-9.
- BOVY S. en DE RYCNK, F., *Draagvlakanalyse van het nieuw Vlaams Gemeentedecreet – Kwalitatief luik*, Leuven, Steunpunt beleidsrelevant onderzoek: bestuurlijke organisatie Vlaanderen, 2002, 77 p.
- BRUNNER, E.J., “Is the Median Voter Decisive? Evidence of ‘Ends Against the Middle’ From Referenda Voting Patterns”, *Economics Working Papers* 2009, afl. 2, 989-910.
- BUDGE, I., *The new challenge of direct democracy*, Cambridge, Blackwell publishers, 1996, 203 p.
- BUTLER, D.E. en RANNEY, A., *Referendums around the world: the growing use of direct democracy*, Basingstoke, Macmillan, 1995, 304 p.
- DE SMAELE, H., “Eclectisch en toch nieuw. De uitvinding van het Belgisch parlement in 1830-1831”, *BMGN – Low Countries Historical Review* 2005, afl. 120, 408-416.

- DE WITTE, K., “Hoe referenda kunnen bijdragen tot een efficiëntere lokale overheid”, *Leuvense Economische Standpunten (Short)* 2015, afl. 50, 1-4.
- ELCHARDUS, M., “Moet populisme omarmd worden als politieke vernieuwing?”, *Socialisme & Democratie* 2001, afl. 6, 258-264.
- FELD, L.P., en MATSUSAKA, J.G., “Budget referendums and government spending: evidence from Swiss cantons”, *Journal of Public Economics* 2003, afl. 87, 2703-2724.
- FODDY, W., *Constructing questions for interviews and questionnaires. Theory and practice in social research*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992, 228 p.
- GERARD-LIBOIS, J., “1950: L’effacement de Léopold III. Tempête au PSC-CVP”, *Courrier hebdomaire du Crisp* 1987, afl. 24, 1-59. Te raadplegen via: <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-1987-24.htm>
- KEATING, W. D., “Rent Control in California: Responding the Housing Crisis”, *California Agencies* 1983, 1-25.
- LAUWERS, D., “Decision making process of the Antwerp Oosterweel link: lessons learnt”, *CETRA* 2012, 8 p.
- LOOPMANS, M., “David tegen Lange Wapper”, *Agora* 2014, afl. 3, 16-19.
- MAGLEBY, D., “Let the voters decide? An assessment of the initiative and referendum process”, *University of Colorado Law Review* 1994, afl. 66, 13-46.
- MATSUSAKA, J.G., “Fiscal effects of the voter initiative: evidence from the last 30 years.” *Journal Political Economy* 1995, afl. 130, 587-623.
- NIJEBOER, A. en VERHULST, J., *Directe democratie. Feiten, argumenten en ervaringen omtrent het referendum*, Brussel, Democracy International 2007, 104 p.
- POULETTE, J., “The Median Voter Theorem and its Application”, *Cornell College* 2017, 7 p. Te raadplegen via: <https://www.cornellcollege.edu/politics/Reading - The Median Voter Theorem and its Applications - J. Poulette.pdf>
- RENSON, T., “Van droom naar daad: de democratie in de dorpsstraat”, in H. REYNAERT *Veranderende lokale besturen voor en door de mensen?!*, Brugge, Vanden Broele, 2017, 13-23.
- REUBAND, K-H., “The Allow-Forbid Asymmetry in Question Wording – A New Look At An Old Problem”, *Bulleting de méthodologie sociologique* 2003, afl. 80, 25-36.

- ROUSSEAU, J.J., “Du contrat social, our principes du droit politique”, *Collection complète des oeuvres 1780-1789*, afl. 1, 93 p. Te raadplegen via: <https://www.rousseauonline.ch/pdf/rousseauonline-0004.pdf>
- RUGG, D., “Experiments in Wording Questions II”, *The Public Opinion Quarterly* 1941, afl. 5, 91-92.
- SIEYÈS, E.J., *Qu’est-ce que le Tiers état?*, Paris, Éditions du Boucher, 2002, 87 p. Te raadplegen via: <http://www.leboucher.com/pdf/sieyes/tiers.pdf>
- STUDIEDIENST VLAAMSE REGERING, *Vlaamse Regionale Indicatoren 2017*, Brussel, Departement Kanselarij en Bestuur, 2017, 493 p.
- THIJSSSEN, P., “Participeren jongeren anders? Een context-specifiek antwoord op basis van het Belgische Oosterweel-referendum”, *Res Publica* 2012, afl. 55, 61-84.
- VAN BOUWEL, M., “Het antwoord van het volk, maar op welke vraag?”, *Lokaal* 2009, afl. 13, 17-19.
- VAN DOOREN, W., “Na Oosterweel: participatie onder hoogspanning”, *Samenleving en politiek* 2010, afl. 3, 29-37.
- VAN HOUDENHOVE, I., “Referenda: ja of nee?”, *Campuskrant*, 2017, afl. 4, 9. Te raadplegen via: <https://nieuws.kuleuven.be/nieuwsdienst/campuskrant/files/ck29-nr04.pdf>

***Niet-wetenschappelijke bronnen ter ondersteuning van de Belgische onderdelen***

- DE COSTER, R., “Volksraadpleging komt er nu toch”, *Het Laatste Nieuws* 30 juni 2017, 17.
- HOOGHE, M., “Vraagstelling bepaalt referendum”, *De Standaard* 18 januari 2001, 9.
- LEFEVERE, F., “Stevaert: ‘Dit referendum opent doos van Pandora’”, *De Morgen* 23 april 1999.
- MEURIS, S. en GROSEMANS, A., “Referendum in Gent werkt echt”, *Het Belang van Limburg* 15 december 1997, 1.
- PAELINCK, G., “Bart De Wever: “Volksraadplegingen blokkeren en politiseren””. *De Redactie* 15 januari 2017. Te raadplegen via: <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/politiek/1.2866665>
- PVDA, *Draaiboek voor een sociale samenleving*, Brussel, PVDA-uitgaven 2014, 104. Te raadplegen via:



[http://pvda.be/sites/default/files/documents/Program/PVDA/draaiboek\\_voor\\_een\\_social\\_e\\_samenleving.pdf](http://pvda.be/sites/default/files/documents/Program/PVDA/draaiboek_voor_een_social_e_samenleving.pdf)

- VAN DER KELEN, L., “Lange wapper: ja of nee?”, *De Standaard* 16 oktober 2009.
- VAN HEUVERSWIJN, L., “Dan toch maar één vraag op volksraadpleging over fusie”, *Het Nieuwsblad* 8 juli 2017, 3.
- Vlaamse Overheid, Masterplan 2020, *Bouwstenen voor de uitbreiding van het Masterplan Mobiliteit Antwerpen*, Brussel, Vlaamse Overheid, 2010, 42. Te raadplegen via: <https://www.vlaanderen.be/nl/mobiliteit-en-openbare-werken/wegen/masterplan-2020-voor-de-mobiliteit-en-rond-antwerpen>
- X, “Groen vraagt invoering gewestelijke volksraadpleging”, *De Morgen* 3 juli 2015. Te raadplegen via: [https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20150703\\_01760703](https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20150703_01760703)
- X, “Overzicht. Discussie over Oosterweel eindelijk afgerond”, *Nieuwsblad* 14 februari 2014. Te raadplegen via: [https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20140214\\_017](https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20140214_017)
- X, “Actiegroepen Oosterweel “laten zich niet gijzelen””, *De Morgen* 3 september 2009. Te raadplegen via: <https://www.demorgen.be/binnenland/actiegroepen-oosterweel-laten-zich-niet-gijzelen-b01d0d13/>
- X, “Belfortparking, ja of nee? Zo liep het vorige referendum”, *Het Nieuwsblad* 23 januari 2016, 1.
- X, “Consultation populaire à La Louvière sur la politique des déchets”, *Belga* 11 februari 1996.
- X, “Consultation populaire à Liège pour le choix d’une fontaine”, *Belga* 9 oktober 1995.
- X, “De vertegenwoordigers van de referendumpartijen slaagden er niet in om na de uitslag van het referendum hun ontgoocheling te verbergen”, *Het Laatste Nieuws* 25 april 1999.
- X, “Een referendum op verkiezingsdag? Toch maar niet”, *De Standaard* 25 september 2017. Te raadplegen via: [http://www.standaard.be/cnt/dmf20170925\\_03093989](http://www.standaard.be/cnt/dmf20170925_03093989)
- X, “La consultation populaire reportée”, *L’Avenir/Huy-Waremme* 27 maart 2010, 16.
- X, “Mechelen zegt neen tegen wijzerplaten voor Sint-Romboutstoren”, *De Standaard* 5 oktober 2014. Te raadplegen via: [http://www.standaard.be/cnt/dmf20141005\\_01303632](http://www.standaard.be/cnt/dmf20141005_01303632)
- X, “Ook Kruishoutem en Zingem hebben fusieplannen”, *Het Laatste Nieuws* 26 november 2016. Te raadplegen via: <https://www.hln.be/nieuws/binnenland/ook-kruishoutem-en-zingem-hebben-fusieplannen~aa4ddca8/>

- X, “Oui à la vente de l’église d’Odeur, non aux logements”, *L’Avenir/Huy-Waremme* 27 mei 2010, 20.
- X, “Pas de référendum ni de consultation sans révision de la Constitution?”, *Le Soir* 12 mei 2000. Te raadplegen via: [http://www.lesoir.be/archive/recup/%252Fpas-de-referendum-ni-de-consultation-sans-revision-de-l\\_t-20000512-Z0J6WW.html](http://www.lesoir.be/archive/recup/%252Fpas-de-referendum-ni-de-consultation-sans-revision-de-l_t-20000512-Z0J6WW.html)
- X, “Politiek frustreert de Vlaming”, *De Morgen* 6 oktober 2017. Te raadplegen via: <https://www.demorgen.be/binnenland/politiek-frustreert-de-vlaming-b189f96d/>
- X, *Vlaamse profielschets. Vlaamse gemeenten in kaart gebracht*, Agentschap voor Binnenlands Bestuur, 2014, 10. Te raadplegen via: <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/vlaamse-profielschets>
- ZONEMBERG, F., “Scrutin sur les déchets à La Louvière mode d’emploi”, *Le Soir* 9 februari 1996. Te raadplegen via: [http://www.lesoir.be/archive/recup/scrutin-sur-les-dechets-a-la-louviere-mode-d-emploi\\_t-19960209-Z0ANJT.html](http://www.lesoir.be/archive/recup/scrutin-sur-les-dechets-a-la-louviere-mode-d-emploi_t-19960209-Z0ANJT.html)

## Nederland

### *Wetgeving*

#### *Interne wetgeving*

- Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden van 24 augustus 1815.
- Wet van 5 juli 1962 houdende vaststelling van nieuwe voorschriften omtrent de ruimtelijke ordening, *Staatsblad* 5 juli 1962.
- Wet van 24 oktober 1984, houdende algemene regelen in verband met wijziging van de gemeentelijke indeling, *Staatsblad* 30 oktober 1984.
- Wet van 28 september 1989, houdende nieuwe bepalingen inzake het kiesrecht en de verkiezingen, *Staatsblad* 26 oktober 1989.
- Wet van 14 februari 1992, houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenten, *Staatsblad* 2 juli 1996.
- Wet van 16 juli 2001, houdende tijdelijke regels inzake het raadgevend correctief referendum, *Staatsblad* 4 september 2001.
- Wet van 4 december 2008, houdende wijziging van de Gemeentewet in verband met het afschaffen van het raadplegend burgemeestersreferendum, *Staatsblad* 18 december 2008.
- Wet van 7 februari 2013 tot wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met het afschaffen van de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen, *Staatsblad* 28 februari 2013.
- Wet van 26 juli 2017 houdende regels met betrekking tot de inlichtingen-en veiligheidsdiensten alsmede wijziging van enkele wetten, *Staatsblad* 17 augustus 2017.
- KB van 21 september 1994 Referenda *Staatscourant* 30 januari 1995, nr. 21.
- Besluit van 17 oktober 1996 tot vernietiging van het besluit van de raad van de gemeente Amsterdam van 4 september 1996 voor zover het betreft het vaststellen van de Verordening op het referendum 1996.
- Referendumverordening van 19 februari 1998 Zaanstad, *Gemeentebblad* 20 februari 1998.
- Inspraakverordening van 13 juni 2003 Amsterdam, *Gemeentebblad* 2003, afl. 3A, nr. 138.

- Referendumverordening van 25 maart 2004 Diemen, *Diemer Nieuws* 25 november 2004.
- Referendumverordening van 29 maart 2004 Tilburg, *Gemeentebblad* 29 maart 2004.
- Referendumverordening van 25 januari 2007 Rotterdam, *Gemeentebblad* 25 april 2007.
- Referendumverordening van 28 mei 2009 Hellevoetsluis, *Groot Hellevoet* 3 juni 2009.
- Verordening van 1 mei 2012 op het burgerinitiatief en het referendum Stadsdeel Oost-Zuid, *Publicaties Stadsdeelraad, besluiten*, 29 oktober 2013.
- Referendumverordening van 4 juli 2012 Nieuw-West, *Westerpost* 11 juli 2012.
- Referendumverordening van 18 september 2012 Barendrecht, *Blik op Barendrecht* 20 september 2012.
- Verordening op de bestuurscommissies van 12 maart 2013 Amsterdam, *Gemeentebblad* 19 maart 2013.
- Referendumverordening van 27 februari 2013 Bernheze, *Bernhezer* 14 maart 2013.
- Verordening op de gebiedscommissies van 18 juni 2013 Rotterdam, *Gemeentebblad* 11 juli 2013.
- Verordening van 29 oktober 2013 op het burgerinitiatief en het referendum, deelgemeente Amsterdam-Centrum, *Stadsdeelraad, regelgeving*, 17 december 2013.
- Referendumverordening van 17 maart 2015 Ede, *Gemeentebblad* 2 april 2015. .
- Verordening inspraak, burgerinitiatief en referenda Rotterdam 5 november 2013, *Gemeentebblad* 28 november 2013.
- Referendumverordening van 3 juli 2017 Tilburg, *Gemeentebblad* 8 september 2017.

#### *Pseudowetgeving*

- H.F. DIJKSTAL, “Circulaire aan de gemeentebesturen van 27 januari 1995”, *Staatscourant* 1995, nr. 21, 1-2. Te raadplegen via: <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/stcrt-1995-21-p7-SC1893.html>
- Modelreferendumverordening van 27 mei 2009. Te raadplegen via: <https://www.schiedam.nl/shared/files/nota/organisatie/Ledenbrief%20VNG%20d.d.%2029%20mei%202009%20over%20modelreferendum.pdf>

#### *Parlementaire documenten*

- Brief van de informateurs, Kabinetsformatie 1998, *Parl.St.* 1997-98, nr. 26 024/9.

- Memorie van toelichting, Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake het correctief referendum, *Parl.St.* Tweede Kamer 1996-97, nr. 25 153/3.
- Nota naar aanleiding van het verslag. Wijziging van de Wet algemene regels herindeling, de Provinciewet en de Gemeentewet (Wijziging procedurele bepalingen), *Parl.St.* Tweede Kamer 1996/97, nr. 25234/5.
- Voorstel van wet, Wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met een aanpassing van de procedure tot benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning, *Parl.St.* Tweede Kamer 1996-97, nr. 25 444/3.
- Nota van wijziging, Wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met een aanpassing van de procedure tot benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning, *Parl.St.* Tweede Kamer 1998-99, nr. 25 444/6.
- Memorie van toelichting, Tijdelijke referendumwet, *Parl.St.* Tweede Kamer 1999-00, nr. 27 034/3.
- Voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat, Tijdelijke referendumwet, *Parl.St.* Eerste Kamer 2000-01, nr. 27 034/216a, 4.
- Memorie van antwoord, Tijdelijke referendumwet, *Parl.St.* Eerste Kamer 2000-01, nr. 27 034/216c.
- Memorie van toelichting, Wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met een verduidelijking van de procedureregels inzake benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning, *Parl.St.* Tweede Kamer 2001-02, nr. 28 177/3.
- Voorstel van wet, Verandering in de Grondwet, strekkende tot wijziging van de bepaling inzake de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester, *Parl.St.* Tweede Kamer 2001-02, nr. 28 509/2.
- Voorstel van wet van de leden Duyvendak en Dubbelboer houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake het correctief referendum, *Parl.St.* Tweede Kamer 2004-05, nr. 30174/2.
- Memorie van toelichting, Voorstel van wet van de leden Duyvendak en Dubbelboer houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot

- verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum, *Parl.St.* Tweede Kamer 2004-05, nr. 30 174/3, 1-2.
- Memorie van toelichting, Voorstel van wet van de leden Dubbelboer, Duyvendak en Van der Ham, houdende regels inzake het raadgevend referendum, *Parl.St.* Tweede Kamer 2005-06, nr. 30 372/3, 5.
  - Memorie van toelichting, Voorstel van wet van het lid Schouw houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot de deconstitutionalisering van de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester, *Parl.St.* Tweede Kamer 2011-12, nr. 33 239/3, 3-4.
  - Memorie van toelichting, Wijziging van de Gemeentewet in verband met het afschaffen van het raadplegend burgemeestersreferendum, *Parl.St.* Tweede Kamer 2007-08, nr. 31 393/3.
  - Memorie van toelichting, Voorstel van wet van het lid Halsema tot verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van de bevoegdheid tot toetsing van wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet door de rechter, *Parl.St.* Tweede Kamer 2009-10, nr. 32334/3.
  - Adv. RvS, Voorstel van wet van het lid Van Klaveren betreffende het houden van een raadplegend referendum over het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie (Wet raadplegend referendum Nederlands EU-lidmaatschap), *Parl. St.* Tweede Kamer 2015-16, nr. 34 423/4.
  - Adv. RvS, Voorstel van wet van het lid Van Tongeren tot verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van de bevoegdheid tot toetsing van wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet door de rechter, *Parl.St.* Tweede Kamer 2017-18, nr. 32 334/11, 2.
  - Memorie van toelichting, Intrekking van de Wet raadgevend referendum, *Parl.St.* Tweede Kamer 2017-18, nr. 34 854/3, 1-2.
  - Adv. RvS en nader rapport, Intrekking van de Wet raadgevend referendum, *Parl.St.* Tweede Kamer 2017-18, nr. 34854/4, 4.
  - Stemmingen Initiatief-Van Raak inzake het correctief referendum, *Parl.St.* Tweede Kamer 2017-18, nr. 34 724/15.
  - Stemming Deconstitutionalisering benoeming commissaris van de Koning en burgemeester, *Parl.St.* Tweede Kamer 2017-18, nr. 34 716/19.

- Voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning, Intrekking van de Wet raadgevend referendum, *Parl.St.* Eerste Kamer 2017-18, nr. 34 854/B.

### ***Rechtspraak***

- ABRvS 28 april 2004, nr. 200303535/1.
- ABRvS 19 juli 2004, nr. 2004058543/1.
- ABRvS 13 september 2004, nr. 200407455/1.
- ABRvS 20 september 2004, nr. 200407639/1.
- ABRvS 14 oktober 2003, nr. 200306533/1.
- ABRvS 11 november 2004, nr. 200408965/1.
- ABRvS 23 november 2011, nr. 201103097/1/H3.
- Hof 's-Gravenhage 8 maart 2001, nr. 00/825Kg, *De Gemeentestem* 2001, afl. 4. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00A8952C&cpid=WKNL-LTR-Nav2>
- Rechtbank Zwolle 13 februari 2004, nr. 03/1340.
- Rechtbank Zutphen 22 juni 2011, nr. 10/290 WET.
- Rechtbank Limburg 5 juli 2017, nr. AWB/ROE 17/71052 (verzoek) en C/03/237143 / KG ZA 17-324.

### ***Rechtsleer***

- ANDEWEG, R.B. en LEYENAAR, M., *Alle stemmen tellen! Een nieuw algemeen kiesrecht*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2018, 340 p.
- BLEIJENBERG, C., BROEKSTEEG, H. en VAN DER KRIEKEN, K., *Evaluatie raadplegend referendum bestuurlijke toekomst gemeente Landerd*, Landerd, Referendumcommissie Gemeente Landerd, 2015, 25 p.
- BOELE VAN HENSBROEK, P., BRANDSMA, N., LUCARDIE, A.P.M., LUNSING, J.R., PAULY, M., SCHOENMAKERS, J.H. en VAN DER TUUK, M.E., “Goede raad is duur – Aan welke voorwaarden zou een raadgevend referendum moeten voldoen”, *RMThemis* 2017, afl. 4, 154-161.
- BOOGAARD, G., “Levende stemkastjes en het verbod van last. Over artikel 67 Grondwet en de plannen van GeenPeil”, *Nederlands Juristenblad* 2017, afl. 5, 319-322.

Te raadplegen via:

[https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/58116/Levende\\_stemkastjes\\_en\\_het\\_verbod\\_van\\_last\\_NJB\\_2017\\_264.pdf?sequence=1](https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/58116/Levende_stemkastjes_en_het_verbod_van_last_NJB_2017_264.pdf?sequence=1)

- BOOGAARD, G., “Wer is dat Volk?”, *RMThemis* 2017, afl. 4, 144-147.
- BORMAN, T.C., “Niet-referendabele onderwerpen in de Wet raadgevend referendum”, *RMThemis* 2017, afl. 4, 173-182.
- BOVEND’EERT, P.P.T., “Referenda zijn een waardevolle aanvulling op de Nederlandse representatieve democratie – I. Het referendum staat ten onrechte in een kwaad daglicht”, *RMThemis* 2017, afl. 4, 142-143.
- BREUNESE, H.M.B., “De Tijdelijke referendumwet in de gemeentelijke praktijk”, *de Gemeentestem* 2002, afl. 2. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00A9B61B&cpid=WKNL-LTR-Nav2>
- BREUNESE, H.M.B., “Het referendum: nieuwe ronde, nieuwe kansen”, *TvCR* 2013, afl. 4, 344-353.
- BROEKSTEEG, J.L.W. en VAN DER KRIEKEN, K.H.J., “Lokale referenda in Nederland: gemeenten als leerschool voor staatkundige vernieuwing”, *RMThemis* 2017, afl.4, 162-172
- BROEKSTEEG, J.L.W., “Het burgemeestersreferendum: vlees noch vis”, *Ars Aequi* 2008, afl. 4, 258-260.
- COUNCIL OF EUROPE, *Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government*, Strasbourg, European Treaty Series 1985, No. 122, 11 p.
- CLITEUR, P.B., “Argumenten voor en tegen constitutionele toetsing”, *NJB* 1389, afl. 38, 1369-1375.
- DE GREEF, R.J.M.H., “Deelgemeenten, deelgemeentebesturen en territoriale bestuurscommissies: do’s en dont’s – Binnengemeentelijke territoriale decentralisatie onder de loep genomen aan de hand van de ontwikkeling in het Rotterdamse bestuurlijke stelsel”, *De Gemeentestem* 2010, afl. 1. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00A9999A&cpid=WKNL-LTR-Nav2>
- DE GREEF, R.J.M.H., “Deelgemeenten, deelgemeentebesturen en territoriale bestuurscommissies: do’s and dont’s”, *De Gemeentestem* 2010, afl. 1. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00A9999A&cpid=WKNL-LTR-Nav2>
- DE GREEF, R.J.M.H., MUNNEKE, S.A.J en ZIJLSTRA, S.E., *Bevoegdheden territoriale bestuurscommissies*, Amsterdam, Vrije Universiteit Amsterdam, 2013, 7 p.



- DÖLLE, A.H.M., “Het labyrint van het lokale referendum”, *De Gemeentestem* 2007, afl. 15. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00A9E25C&cpid=WKNL-LTR-Nav2>
- DOORNHOF, H., “De voorbereiding van een gemeentelijke herindeling”, *De Gemeentestem* 2009, afl. 21. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00AA1C51&cpid=WKNL-LTR-Nav2>
- DUBBELBOER, J.N., “Lekker puzzelen”, *RegelMaat* 2004, afl. 6, 208-210.
- ELZINGA, D.J., “De mogelijkheden voor het lokale referendum. Experimenten met referenda vereisen grote zorgvuldigheid”, *De Gemeentestem* 1994, afl. 1. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00A934F4&cpid=WKNL-LTR-Nav2>
- ELZINGA, D.J., HOOGERS, H.G., KOOPMAN, J.en THOMAS, B., *Het lokale referendum: een handeling voor de praktijk*, Alphen aan den Rijn, Samson Tjeenk Willink, 86 p.
- GILHUIS, P.C., *Het referendum: een rechtsvergelijkende studie*, Alphen aan den Rijn, Samson, 1981, 337 p.
- HENNEKENS, H. Ph. J.A.M., Noot bij Hof ’s-Gravenhage 8 maart 2001, nr. 00/825Kg, *De Gemeentestem* 2001, afl. 4. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00A8952C&cpid=WKNL-LTR-Nav2>
- HERINGA, A.W., *De Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van 1815*, Brugge, die Keure, 2016, 257 p.
- HIJZEN, C.en SCHEEPMAKER, M., “Inleiding”, *Juridische verkenningen* 2018, afl. 1, 5-10.
- HOEGEE, L., noot onder ABRvS 23 april 2014 nr. 201300693, *De Gemeentestem* 2014, afl. 79. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00C73847&cpid=WKNL-LTR-Nav2>
- KONIJNENBELT, W., “Een bindend lokaal referendum onder de huidige Grondwet. Reactie op artikel van prof. mr. D.J. Elzinga in Gst. 6988,1”, *De Gemeentestem* 1994, afl. 6991. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00A9A85B&cpid=WKNL-LTR-Nav2>
- KORTMANN, C.A.J.M., “De benoemde burgemeester die liever gekozen wordt”, *NJB* 2005, afl. 15. Te raadplegen via: <http://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/31668/31668.pdf>

- KUMMELING, H.R.B.M., “Het ongemak van de representatieve democratie met de burger”, *TvCR* 2016, 221-241.
- MOHLMANN, W., “Het referendum in de [Nederlandse] Grondwet?”, *NJB* 2005, afl. 37, 1949-1950.
- MUNNEKE, S.A.S., Noot onder ABRvS 20 september 2004, nr. 200407639/1, *AB Rechtspraak Bestuursrecht* 2005, afl. 93. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00197B9E&cpid=WKNL-LTR-Nav2>
- OOSTERHAGEN, M., “Het ‘wetsvoorstel afschaffen deelgemeenten’”, *De Gemeentestem* 2012, afl. 39. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00B6CE02&cpid=WKNL-LTR-Nav2>
- SCHUTGENS, R.J.B. en SILLEN, J.J.J., “De grondwettigheid van wetgevingsreferenda”, *RMThemis* 2017, afl. 4, 190-198.
- SCHUTGENS, R.J.B., “Het Rapport van de Staatscommissie Grondwet”, *RMThemis* 2011, afl. 5, 202-214.
- SCHUTGENS, R.J.B., “Referenda”, *RMThemis* 2014, afl.4., 141.
- SMITS, R., “Referendumcommissie. Liever tegenstribbelen dan oplossen.”, *NJB* 2018, afl. 262. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00CF850E&cpid=WKNL-LTR-Nav2>
- STEUR, B.F., *De keuze om te kiezen. Referenda in Nederland*, 's-Gravenhage, Elsevier Overheid, 2005, 187 p.
- UZMAN, J., “Enemies of the People? Directe democratie en de rechter”, *RMThemis* 2017, afl. 4, 199-207.
- VAN DER BURG, W. en VAN DER MEER, T.W.G., “Referenda in de praktijk”, *RMThemis* 2017, afl. 4, 148-153.
- VAN DER MEER, T., *Position paper t.b.v. hoorzitting/rondetafelgesprek intrekking van de Wet raadgevend referendum d.d. 13 februari 2018*, Den Haag, 2018, 4 p.
- VAN DER WOUDE, W., “Anterieure referendumverordeningen en de Tijdelijke referendumwet”, *De Gemeentestem* 2001, afl. 7138. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00A90816&cpid=WKNL-LTR-Nav2>
- VAN DER WOUDE, W., “De Tijdelijke referendumwet voor provincies en gemeenten”, *Openbaar bestuur* 2002, afl. 5, 27-31.

- VAN DIJK, P., LUCHAIRE, F. en MALINVERNI, G., *Code of good practice on referendums*, Strasbourg, European Commission for democracy through law (Venice commission), 2009, 23 p.
- VAN EMMERIK, M.L., “De Nederlandse Grondwet in een veellagige rechtsorde”, *RMThemis* 2008, afl. 4, 145-161.
- VAN OSTAAIJEN, J., “Afrekenen met de deelgemeenten: het functioneren van binnengemeentelijke decentralisatie in Rotterdam en Antwerpen en een vergelijking met dorps-en wijkraden”, *Bestuurswetenschappen* 2013, afl. 5, 94-114.
- VAN PRAAG, P., “De bijl aan de wortels van de democratie? [Over referenda], *NJB* 2005, afl. 39, 2040-2042.
- VAN VUGT, E., “Intrekking van de Wet raadgevend referendum: over de nasleep van het Oekraïne-referendum”, *NJB* 2018, afl. 2, 59-84.
- VOERMANS, W., *Position paper t.b.v. hoorzitting/rondetafelgesprek intrekking van de Wet raadgevend referendum d.d. 13 februari 2018*, Den Haag, 2018, 8 p.
- WESTERWEEL, J. en VAN TIENEN, F.J.H., “Het gemeentelijk Referendum in de Praktijk”, *TvCR* 2017, afl. 188, 188-209.
- X, “Burgemeestersreferendum wordt afgeschaft”, *NJB* 2008, afl. 9. Te raadplegen via: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00A93338&cpid=WKNL-LTR-Nav2>
- X, *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen: Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, 's-Gravenhage, Raad van State 2006, 82 p. Te raadplegen via: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/62748/spelregels-voor-interbestuurlijke-verhoudingen.pdf>
- X, *Staat van het bestuur*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2012, 193 p. Te raadplegen via: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/23593/staat-van-het-bestuur-2012.pdf>

***Andere wetenschappelijke bronnen ter ondersteuning van de Nederlandse onderdelen***

- AGUIAR-CONRARIA, L. en MAGALHAES, P.C., “Referendum design, quorum rules and turnout”, *Public Choice* 2010, afl. 144, 63-81.
- ANDERSON, C. en GOODYEAR-GRANT, E., “Why are highly informed citizens skeptical of referenda”, *Electoral Studies* 2010, afl. 29, 227-238.
- BIJL, R., BOELHOUWER, J. en WENNEKERS, A., *De sociale staat van Nederland 2017*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2017, 408 p. Te raadplegen op:

- BOS, J., JACOBS, D. en SUURMOND, J., *Referendum and debate. A Dutch case-study*, Utrecht, Department of Social Sciences Utrecht University, 1995, 11 p.
- BOWLER, S. en DONOVAN, T., “Civic duty and turnout on the UK referendum on AV: what shapes the duty to vote?”, *Electoral Studies* 2013, afl. 32, 211-390.
- BOWLER, S., DONOVAN, T. en KARP, J.A., “Enraged or engaged? Preferences for direct citizen participation in affluent democracies”, *Political research quarterly* 2007, afl. 60, 351-362.
- CORTE-REAL, P.P. en PEREIRA, P.T., “The voter who wasn’t there: Referenda, representation and abstention”, *Social Choice and Welfare* 2010, afl. 4, 349-369.
- DE BLOK, L., VAN DER BRUG, W., DEKKER, P., DENTERS, B., JACOBS, K., VAN DER KOLK, H., VAN DER MEER, T., DEN RIDDER, J., STEENVOORDEN, E. en VAN DER WAAL, J., *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2016*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2016, 86 p.
- DEKKER, P., DE BLOK, I. en DE HART, J., *Continu Onderzoek Burgerperspectieven – Burgerperspectieven 2006 deel 3*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau 2016, 60 p. Te raadplegen via: [https://www.scp.nl/Publicaties/Alle\\_publicaties/Publicaties\\_2016/Burgerperspectieven\\_2016\\_3](https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2016/Burgerperspectieven_2016_3)
- DEN RIDDER, J. en DEKKER, P., *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de Nederlandse publieke opinie*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau 2015, 119 p.
- DEN RIDDER, J., DEKKER, P. en VAN HOUWELINGEN, P., *Continu Onderzoek Burgerperspectieven – Burgerperspectieven 2016 deel 1*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau 2016, 45 p. Te raadplegen via: [https://www.scp.nl/Publicaties/Alle\\_publicaties/Publicaties\\_2016/Burgerperspectieven\\_2016\\_1](https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2016/Burgerperspectieven_2016_1)
- FISHBURN, P.C. en BRAMS, S.J., “Paradoxes of Preferential Voting: What can go wrong with sophisticated voting systems designed to remedy problems of simpler systems.”, *Mathematics Magazine* 1983, afl. 4, 207-214. Te raadplegen via: <http://www.jstor.org/stable/2689808>
- HANNU, N., “Voting procedures: A summary analysis”, *British Journal of Political Science* 1983, afl. 13, 181-208. Te raadplegen via: <http://www.jstor.org/stable/193949>

- HENDRIKS, F., VAN DER KRIEKEN, K. en WAGENAAR, C., *Democratische zegen of vloek? Aantekeningen bij het referendum*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2017, 229 p.
- HERRERA, H. en MATTOZZI, A., “Quorum and turnout in referenda”, *Journal of the European Economic Association* 2010, afl. 4, 838-871.
- HIBBING, J. en THEISS-MORSE, E., “Process preferences and American Politics: What the people want government to be”, *The American Science Review*, afl. 95/1, 145-153.
- HOUBEN, J.A.M.L., “Referendum”, *Christen Democratische Verkenningen* 1985, afl. 4, 162-171.
- [https://www.scp.nl/Publicaties/Alle\\_publicaties/Publicaties\\_2017/De\\_sociale\\_staat\\_van\\_Nederland\\_2017](https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2017/De_sociale_staat_van_Nederland_2017)
- KEUCHENIUS, C. en VAN DER LELIJ, B., *Publieksmonitor BZK, 2-meting*, Amsterdam, Motivaction International B.V., 2015, 70 p.
- LAFFORD, G. en LAINE, J., “Single-switch preferences and the Ostrogorski paradox”, *Mathematical Social Sciences* 2006, afl. 52, 49-66.
- LASLIER, J-F en VANDER STRAETEN, K., “Approval Voting: An Experiment during the French 2002 Presidential Election”, *Laboratoire d’Econométrie, Ecole Polytechnique* 2003, 1-6.
- LUCARDIE, A.P.M., “Vox Populi, Vox Diaboli? Het debat over het referendum in de Nederlandse politieke partijen”, in G. VOERMAN (ed.), *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, 1996, 109-128.
- MERRILL, S., “A comparison of efficiency of multicandidate electoral systems”, *American Journal of Political Science* 1984, afl. 28, 23-48. Te raadplegen via: <http://www.jstor.org/stable/2110786>
- NIJEBOER, A. en VOS, T., *Gehouden gemeentelijke referenda in Nederland*, Amsterdam, Meer Democratie, 2017, 14.
- NIJEBOER, A., “De referendumsituatie in Nederland en België”, in *Mehr Demokratie*. Te raadplegen via: [https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2007\\_07\\_directe\\_democratie\\_nl\\_kap7.pdf](https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2007_07_directe_democratie_nl_kap7.pdf)
- PAULY, M., “Het quorum bij lokale referenda”, *Openbaar Bestuur* 2010, afl. 11, 2-5.
- ROSE, R. en BORZ, G., “What determines demand for European Union Referendums”, *Journal of European Integration* 2013, afl. 35, 619-633.

- ROSEMA, M. en KOCK, T., *De stemming in Duiven: Evaluatie van het referendum op 23 april 2008 over het project Vitaal Centrum Duiven*, Enschede, KennisInstituut Stedelijke Samenleving (KISS), 2009, 95 p. Te raadplegen via: <https://www.utwente.nl/en/bms/pa/staff/rosema/publications/de-stemming-in-duiven-2009.pdf>
- ROSEMA, M., “Inleiding: Het referendum in de consensusdemocratie”, *Res Publica* 2009, afl. 1, 5-11.
- ROSEMA, M., “Waarom was de opkomst bij het Oekraïnerferendum zo laag”, *Hofvijver* 2016, afl. 63. Te raadplegen via: [https://www.montesquieu-institute.eu/id/vk3fc6loluts/waarom\\_was\\_de\\_opkomst\\_bij\\_het](https://www.montesquieu-institute.eu/id/vk3fc6loluts/waarom_was_de_opkomst_bij_het)
- ROSEMA, M., KANNE, P. en KLEIN KRANENBURG, L., “Het ‘Oekraïne-referendum’ in de ogen van kiezers”, in HERINGA, A.W., *Het Eerste Raadgevend Referendum – Het EU-Oekraïne Associatieakkoord*, Den Haag, Stichting Montesquieu, 2016, 101-125.
- SAMRS (SmartAgent MarketResponse), *Onderzoekstechnische verantwoording – Burgerperspectieven 2016 (1<sup>e</sup> kwartaal)*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau 2016, 10 p. Te raadplegen via: [https://www.scp.nl/Publicaties/Alle\\_publicaties/Publicaties\\_2016/Burgerperspectieven\\_2016\\_1](https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2016/Burgerperspectieven_2016_1)
- SCHUCK, A.R.T. en DE VREESE, C.H., “Public support for referendums in Europe: A cross-national comparison in 21 countries”, *Electoral Studies* 2015, afl. 38, 149-158.
- VAN ’T RIET, N., “Het referendum”, *IDEE BESCHOUWING* 1993, 23-24.
- VAN DER KRIEKEN, K. en DE GRAAF, L., “Dichotoom in dialoog? Lokale referenda in Nederland”, *Bestuurswetenschappen* 2015, afl. 2, 46-70.
- VAN DER KRIEKEN, K., *Handreiking lokale referenda: tips voor de organisatie en inrichting*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2017, 10.
- VAN DER KRIEKEN, K., *Het lokale referendum in Nederland. Een verkenning van de lokale referendumpraktijk in Nederland en scenario’s voor de toekomst*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015, 53 p.
- VAN DER MEER, T., VAN DER KOLK, H. en REKKER, R., *Aanhoudend wisselvallig: Nationaal Kiezersonderzoek 2017*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2017, 104 p.

- VAN PRAAG, P., “Onafhankelijke referendumcommissies: kenmerkend voor de Nederlandse consensusdemocratie”, *Res Publica* 2009, afl. 1, 33-51.
- X, *Discussienota burgerinitiatief raadplegend en raadgevend referendum*, 2016, 8 p.
- X, *Het burgerbesluit*, Leusden, G1000 University, 2017, 26 p. Te raadplegen via: <https://g1000.nu/wp-content/uploads/2017/09/Reader-G1000University2017.pdf>
- X, *Staat van het bestuur*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2014, 278 p. Te raadplegen via: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/253584/staat-van-bestuur-2014.pdf>
- ZWART, S., “Ensuring a representative referendum outcome: the daunting task of setting the quorum right”, *Social Choice and Welfare* 2010, afl. 4, 643-677.

#### ***Niet-wetenschappelijke bronnen ter ondersteuning van de Nederlandse onderdelen***

- BOUTKAN, S., “Wat betekent de uitslag van het referendum voor Landerd”, *Arena lokaal* 2015. Te raadplegen via: <https://www.arenalokaal.nl/arena/nieuws/regio-oss-uden/landerd/wat-betekent-de-uitslag-van-het-referendum-voor-landerd>
- BROEKMAN, M., “Expert maakt gehakt van beoogde stemprocedure Landerd”, *Arena lokaal* 2015. Te raadplegen via: <https://www.arenalokaal.nl/arena/nieuws/regio-oss-uden/landerd/expert-maakt-gehakt-van-beoogde-stemprocedure-landerd>
- DEN RIDDER, H., “Stemmen moet radicaal anders”, *BN DeStem* 18 april 2018. Te raadplegen via: <https://www.bndestem.nl/bergen-op-zoom/stemmen-moet-radicaal-anders~acd8439c/>
- Gemeenteraad Rotterdam, *Woonvisie Rotterdam. Koers naar 2030 agenda tot 2020*. Rotterdam, 2016, 75.
- HAANS, R., “Maakt Tilburg nog een referendum mee”, *Tilburgse Koerier* 21 juni 2017. Te raadplegen via: <http://www.tilburgsekoerier.nl/nieuws/maakt-tilburg-nog-een-referendum-mee>
- JOUSTRA, W., “Onderzoekers pleiten voor wet op lokaal referendum ‘Gemeenten doen maar wat met referenda’”, *De Volkskrant* 25 juni 1996. Te raadplegen via: <https://www.volkskrant.nl/archief/onderzoekers-pleiten-voor-wet-op-lokaal-referendum-gemeenten-doen-maar-wat-met-referenda~a441773/>
- PANS, R.J.J.M., *Brief van 5 augustus 2004 gericht aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, Den Haag, VNG, 2004, 1-2.
- VAN LONKHUYZEN, L., “In Rotterdam ging het mis, maar vaak pakken lokale referenda wel goed uit”, *NRC* 1 december 2016. Te raadplegen via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/12/01/vaker-pakken-lokale-referenda-wel-goed-uit-5611870-a1534602>

- VAN OOSTEN, A., “Referendum Rotterdam: voor wie is de stad bedoeld?”, *NOS* 29 november 2016. Te raadplegen via: <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2145618-referendum-rotterdam-voor-wie-is-de-stad-bedoeld.html>
- VAN WALSUM, S., “Referendum spreekt nu vooral lager-en middelbaar opgeleiden aan”, *De Volkskrant* 29 maart 2016. Te raadplegen via: <https://beta.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/referendum-spreekt-nu-vooral-lager-en-middelbaar-opgeleiden-aan~be63549a/>
- VOS, T., *Wat willen de Amsterdamse politieke partijen met de lokale democratie?*, Amsterdam, Meer Democratie, 2018, 10 p. Te raadplegen via: <https://www.meerdemocratie.nl/sites/default/files/standpunten-raadsverkiezingen-amsterdam-2018.pdf>
- VVD, CDA, D66, ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst – Regeerakkoord 2017-2021*, Den Haag, Bureau Woordvoering Kabinetsformatie, 2017, 70 p.
- X, “Besluit tot referendum Arnhem voorgedragen ter vernietiging”, *NRC* 27 oktober 1993. Te raadplegen via: <https://www.nrc.nl/nieuws/1993/10/27/besluit-tot-referendum-arnhem-voorgedragen-ter-vernietiging-7200894-a206437>
- X, “Burgercoalitie geeft onjuiste informatie over Stadsblokken”, *De Gelderlander* 24 november 2016. Te raadplegen via: <https://www.gelderlander.nl/arnhem/burgercoalitie-geeft-onjuiste-informatie-over-stadsblokken~a038fd11/>
- X, “Dat referendum in Arnhem, waar gaat dat nu eigenlijk over”, *De Gelderlander* 26 november 2016. Te raadplegen via: <https://www.gelderlander.nl/arnhem/dat-referendum-in-arnhem-waar-gaat-dat-nu-eigenlijk-over~a219c146/>
- X, “De eerste lokale referenda: een kermis?”, *IsGeschiedenis* 30 november 2016. Te raadplegen via: <https://isgeschiedenis.nl/nieuws/de-eerste-lokale-referenda-een-kermis>
- X, “De zin en onzin van de Antwerpse districten”, *De Redactie* 6 september 2012. Te raadplegen via: <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/2.17375/1.1421309#>
- X, “Eindstand referendum: Merendeel tegen sleepwet”, *AD* 23 maart 2018. Te raadplegen via: <https://www.ad.nl/politiek/eindstand-referendum-merendeel-tegen-sleepwet~aa97885f/>
- X, “Geen mens begrijpt vraag bij referendum over ‘het weilandje’”, *Trouw* 26 januari 1995. Te raadplegen via: <https://www.trouw.nl/home/geen-mens-begrijpt-vraag-bij-referendum-over-het-weilandje~a1a37ac0/>
- X, “Het correctief referendum op de knieën gebracht door ‘demofobie’”, *HP/DeTijd* 27 september 2017. Te raadplegen via: <http://www.hpdetijd.nl/2017-09-27/referendum-knieen-demofobie/>





## Lijst van tabellen

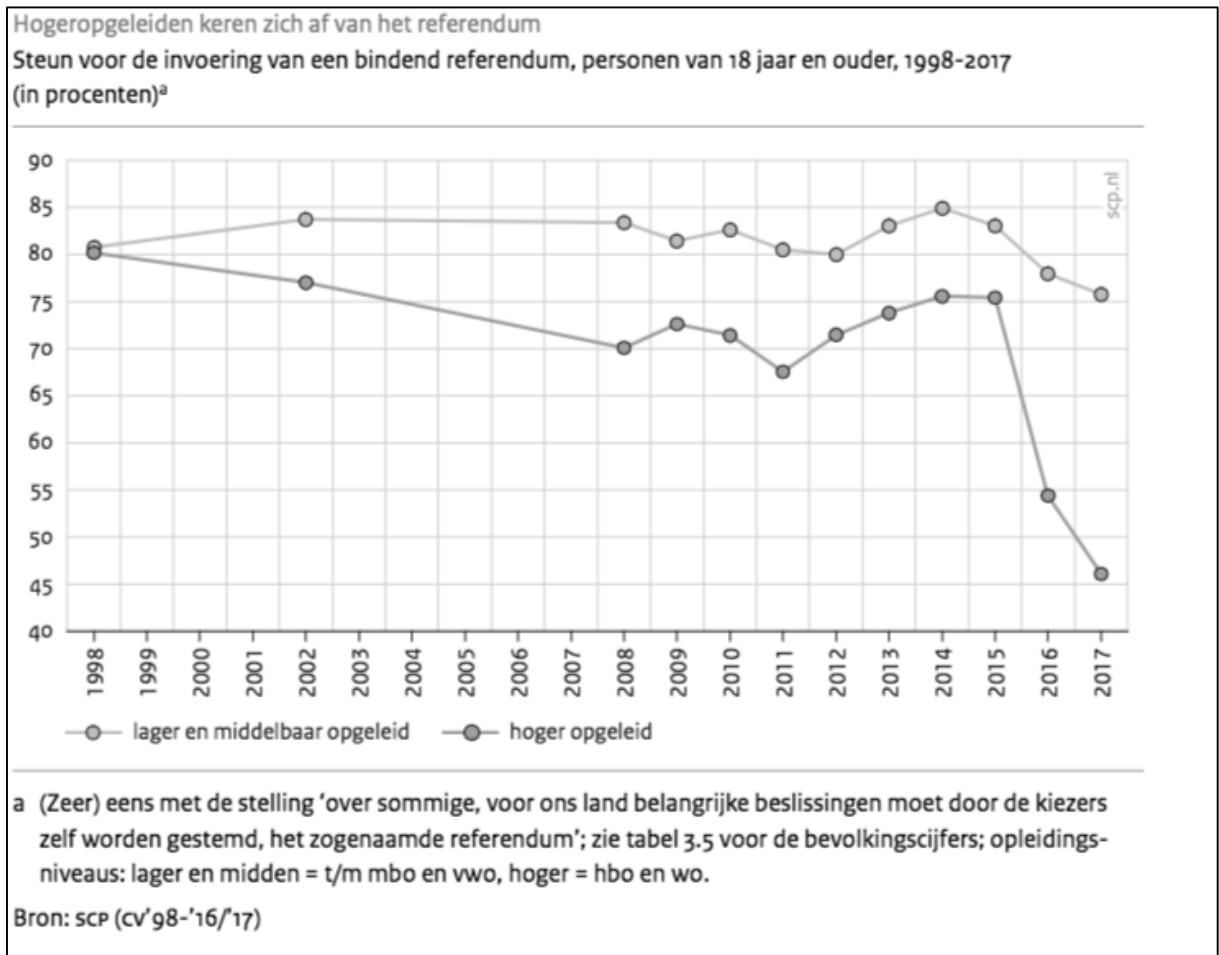
Tabel 1 Verdeling vraagstelling en antwoordopties bij gemeentelijke referenda (Bron: VAN DER KRIEKEN & BROEKSTEEG).....	59
Tabel 2 Uitslag referendum Onderbanken 2012 voor en na overheveling (Bron: <a href="http://www.underbanken.nl">www.underbanken.nl</a> ).....	65
Tabel 3 Inventaris van georganiseerde volksraadplegingen in België (Chronologisch geordend) .....	153
Tabel 4 Participatieladder AMSTEIN (Bron: De relatieve en irrelevante impact van het Gemeentedecreet op bewonersparticipatie) .....	156
Tabel 5 SCV-Survey 2016 (Vlaanderen) – Deelname maatschappelijk debat – Referenda goede zaak (Bron: VRIND 2017) .....	157
Tabel 6 Houding ten opzichte van referenda gelieerd aan partij gekozen bij laatste verkiezingen (Vlaamse Partijen) (Bron: ISSP 2014) .....	158

## Lijst van afbeeldingen

Afbeelding 1 Hogeropgeleiden keren zich af van het referendum (Bron: Sociale staat van Nederland 2017).....	147
Afbeelding 2 Opvattingen over lokale participatie en democratie (Bron: Lokaal Kiezersonderzoek 2016) .....	148
Afbeelding 3 Participatiewensen en indicatoren van lokale betrokkenheid (Bron: Lokaal Kiezersonderzoek 2016) .....	149
Afbeelding 4 Scenario's lokaal referendum in Nederland (Bron: Het lokale referendum in Nederland).....	150
Afbeelding 5 Brief van 5 augustus 2004 gericht aan de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Bron: VNG).....	155
Afbeelding 6 Partijvoorkeur (Nederland) vs. steun referenda (Bron: Continu Onderzoek voor Burgerperspectieven 2017) .....	159

## Bijlagen

### Bijlage 1: Opleidingsniveau en referendum (NL)



Afbeelding 1 Hogeropgeleiden keren zich af van het referendum (Bron: Sociale staat van Nederland 2017)

## Bijlage 2: Opvattingen over lokale participatie en democratie (NL)

Opvattingen over lokale participatie en democratie (in procenten)						
	Voldoende participatie manieren	Wil burgemeester kiezen	Wil lokale referenda	Wil meer meedenken	Voor inzet experts	Vindt dat GR moet beslissen
Allen	36	55	51	63	34	56
Man	40	57	52	62	38	61
Vrouw	32	53	50	65	30	51
15-34	28	57	46	55	30	51
35-54	35	51	51	63	31	55
55+	41	57	55	69	40	59
basis/vmbo	32	55	55	60	35	47
havo/vwo/mbo	33	55	54	65	32	53
hbo	41	54	46	67	39	67
wo	47	54	37	60	33	76
G4 (4 grootste steden)	30	52	47	53	33	49
G41 (rest grote gemeenten)	33	59	54	66	37	56
Overig, niet landelijk	40	53	52	65	33	58
Landelijk	36	52	44	64	35	59

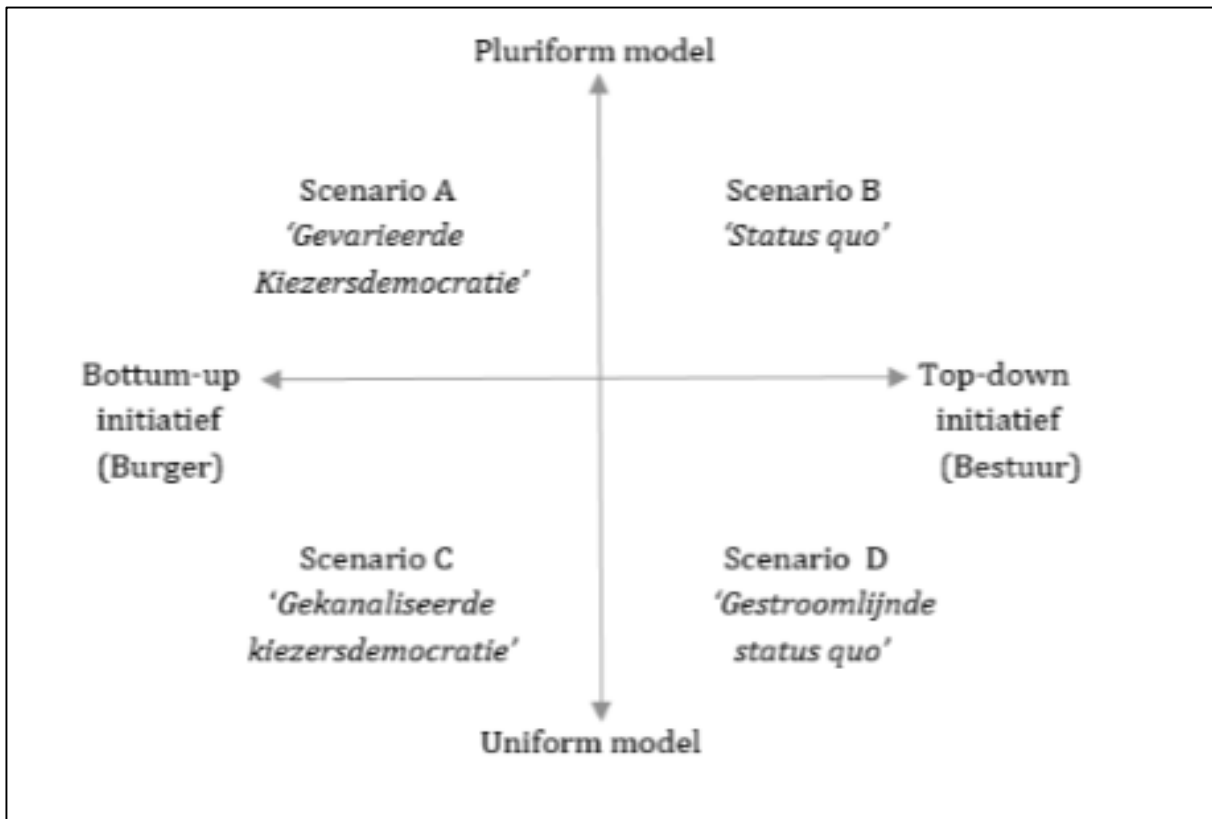
Afbeelding 2 Opvattingen over lokale participatie en democratie (Bron: Lokaal Kiezersonderzoek 2016)

### Bijlage 3: Participatiewensen en indicatoren van lokale betrokkenheid (NL)

Categorieën (en % van de bevolking)	Gestemd GR	Lokaal actief	Wil lokale referenda	Wil meer meepraten
Allen	54	19	51	63
Niet geïnteresseerd in lokale politiek (50%)	36	9	47	58
Tamelijk/zeer geïnteresseerd (50%)	71	29	56	69
Helemaal niet verbonden met gemeente (10%)	30	9	53	55
Niet erg verbonden (34%)	44	14	51	66
Tamelijk verbonden (46%)	64	23	55	65
Zeer verbonden (11%)	72	35	50	74
Niet (erg) tevreden met functioneren gemeente (24%)	46	24	64	65
Tamelijk/zeer tevreden (64%)	60	20	50	66
Geen vertrouwen in de gemeenteraad of 'weet niet' (52%)	42	16	53	61
Wel vertrouwen in de gemeenteraad (48%)	67	23	49	66
Geen vertrouwen in college B&W of 'weet niet' (55%)	43	17	54	61
Wel vertrouwen in college B&W (45%)	67	23	48	66
Lokale participatie heeft zin (52%)	65	24	54	71
Oneens met 'gemeenteraadsleden bekommeren zich niet om de mening van mensen zoals ik' (20%)	74	28	36	61
Neutraal/weet niet (48%)	51	17	45	59
Eens (32%)	46	17	71	73
Oneens met 'ik ben goed in staat om een actieve rol te spelen in de politiek' (42%)	50	12	54	68
Neutraal/weet niet (40%)	52	18	49	59
Eens (17%)	68	39	52	65

Afbeelding 3 Participatiewensen en indicatoren van lokale betrokkenheid (Bron: Lokaal Kiezersonderzoek 2016)

## Bijlage 4: Scenario's lokaal referendum (NL)



Afbeelding 4 Scenario's lokaal referendum in Nederland (Bron: Het lokale referendum in Nederland)

## Bijlage 5: Georganiseerde volksraadplegingen (BE)

<b>Inventaris van georganiseerde volksraadplegingen in België (Chronologisch)</b>					
<b>Datum</b>	<b>Gemeente</b>	<b>Onderwerp</b>	<b>Initiatief</b>	<b>Opkomst</b>	<b>Resultaat</b>
10/10/95	Ath	ontwikkeling grote markt	Top-Down	50,20%	75% (voorstem)
9 au 14/10/95	Liège	Kunstwerk	Top-Down	2,50%	Projet d'A Declerck 46,7% des suffrages; Projet de H. Jukabowska 21,2% des suffrages; Projet de L. Rocour et Ph. Frère 17,1% des suffrages; Projet de U. Mulkers et H. Duchateau 7,3% des suffrages; Projet de R. Rohr 5,9% des suffrages; 1,8% des participants n'étaient satisfaits par aucun des projets présentés
19 tot 23/12/95	Mouscron	Mouscron heruitzending op no télé	Top-Down	11,60%	73,30% (tegenstem)
11/02/96	La Louvière	problematiek huishoudelijk afval	Top-Down	20,00%	1e vraag: 87,40% (voorstem) 2e vraag: 50,10% (voorstem) 3e vraag: 80,60% (voorstem) 4e vraag: 59,40% (voorstem) 5e vraag: 80,50% (voorstem) 6e vraag: 62,60% (voorstem deel a) 36,80% (voorstem deel b)
2/06/96	Namur	De inplanting van het Waals Parlement	Top-Down	53,30%	1e vraag: oui 28,30%, non 46,40%, blanco 25,30%; 2e vraag: oui 56,50%, non 28,40%, blanco 15,10%; 3e vraag: oui 6,40%, non 75,70%, blanco 17,90%; 4e vraag: oui 53,70%, non 30,40%, blanco 15,90%
13/10/96	Ciney	Afvalverbrandingsinstallatie	Top-Down	60,92%	91,57% (tegenstem)
13/10/96	Genk	FENIX-project	Bottom- Up (O)	37,47%	Geen telling
29/06/97	Begijnendijk	Afbraak Gemeentehuis; behoud gemeentelijk zwembad;	Bottom- Up (O)	33,00%	Geen telling

<b>Inventaris van georganiseerde volksraadplegingen in België (Chronologisch)</b>					
<b>Datum</b>	<b>Gemeente</b>	<b>Onderwerp</b>	<b>Initiatief</b>	<b>Opkomst</b>	<b>Resultaat</b>
		bouw van een cultureel centrum			
14/12/97	Gent	Belfortparking	Bottom-Up (AC + O)	41,12%	95% (tegenstem)
28/06/98	Boechout	Bouw van gemeentelijke bibliotheek	Bottom-Up (O)	49,54%	72,75% (tegenstem)
28/06/98	Sint-Niklaas	Bouw ondergrondse parking (i.k.v. Heraanleg grote markt)	Bottom-Up (O)	40,28%	92% (tegenstem)
28/03/99	Zulte	Bedrijventerrein nabij Olsen	Bottom-Up (O)	23,00%	Geen telling
25/04/99	Gent	Openbaar vervoer; Gratis openbaar vervoer => ruimer openbaar vervoerplan?	Bottom-Up (AC)	22,00%	Geen telling
13/01/02	Peer	Verkeersveiligheid	Top-Down	4 100	56% (tegenstem)
9/06/02	Genk	Inrichting stadsplein	Bottom-Up (O)	20,22%	Geen telling
21/09/03	Ieper	Huisvuilophalingsstelsel	Bottom-Up (O)	31,75%	85,20% (tegenstem)
7/11/04	Crisnée	Gemeentehuis en markt	Top-Down	34,62%	Project 3: 54% (voorstem)
22/02/05	Lobbes	Herontwikkeling stedelijk zwembad	Top-Down	49,00%	90,26% (voorstem)
10/04/05	Huy	Ontwikkeling van een site	Bottom-Up (O)	27,39%	95% (tegenstem)
24/04/05	Assenede	Sporthof	Top-Down	11,04%	Geen telling
22/04/07	Spa	Keuze stadsontwikkelingsproject	Top-Down	30,54%	Project 1: 1760 (voorstem) Project 2: 619 (voorstem) Project 3: 702 (voorstem)
30/08/07	Braives	Kunstwerk	Top-Down	2,18%	1e kunstwerk: 46% (voorstem)
30/09/07	Nijlen	Mobiliteitsplan	Top-Down	31,46%	85,12% (tegenstem)
4/06/08	Crisnée	Privatisering zwembad	Top-Down	10,00%	87% (voorstem)
30/10/08	Chiny	Overdracht naar SWDE (Société Wallonne de Distribution de l'eau)	Top-Down	62%	90% (tegenstem)
14/12/08	Lier	Heraanleg grote markt	Top-Down	36,90%	55% (tegenstem)
22/02/09	Liège	kandidaatstelling cultuurhoofdstad	Bottom-Up (AC)	9,70%	Geen telling
18/10/09	Antwerpen	Oosterweelverbinding	Bottom-Up (AC)	35,00%	59,24% (tegenstem)
27/03/10 tot 10/04/10	Crisnée	o.a. Verkoop van kerk	Top-Down	13,78%	1e vraag: 220 (voorstem werken gemeentelijke administratie); 2e vraag: 190 (voorstem verkoop kerk) 3e vraag: 231 (voorstem ontwikkeling sport en



<b>Inventaris van georganiseerde volksraadplegingen in België (Chronologisch)</b>					
<b>Datum</b>	<b>Gemeente</b>	<b>Onderwerp</b>	<b>Initiatief</b>	<b>Opkomst</b>	<b>Resultaat</b>
					recreatieterrein 4e vraag: 170 (tegenstem gebouw voor jonge gezinnen) 5e vraag: 269 (voorstem aanleg landweg) 6e vraag: 224 (burgervraag => besluit niet in handen van gemeente) 7e vraag: open 8e vraag: open
24/06/10	Rouvroy	Bouw sporthal	Bottom- Up (AC)	54,00%	65% (voorstem)
27/02/11	Fauvillers	Aanleg windmolenpark	Top-Down	48%	59,00% (tegenstem)
20/03/11	Tielt	Autoverkeer op de markt	Bottom- Up (AC)	8 213	69,17% (tegenstem)
1/09/13	Sint-Niklaas	Privatisering huisvuilophaling	Bottom- Up (AC)	17,00%	84,00% (tegenstem)
5/10/14	Mechelen	Romboutstoren	Bottom- Up (AC)	7,19%	54% (tegenstem)
25/10/15	Tournai	Heraanleg burg (Pont des Trous)	Top-Down	19,75%	78,70% voor steen; 8,60% voor staal
28/02/16	Fauvillers	Overdracht naar SWDE (Société Wallonne de Distribution de l'eau)	Bottom- Up (AC)	38%%	57,06% (voorstem)
12/06/17	Louvain - La- Neuve	Uitbreiding shoppingcenter	Bottom- Up (AC)	21,98%	79,30% (tegenstem)
24/09/17	Zingem	Fusie met Kruishoutem	Bottom- Up (O)	16,53%	Geen telling

<b>Legenda:</b>	
Bottom-Up (O)	Oppositie initieert
Bottom-Up (AC + O)	Actiecomité en oppositie initiëren
Bottom-Up (AC)	Actiecomité initieert
Top-Down	Coalitie neemt initiatief

*Tabel 3 Inventaris van georganiseerde volksraadplegingen in België (Chronologisch geordend)*

Bijlage 6: Brief VNG 05/08/2004 (NL)

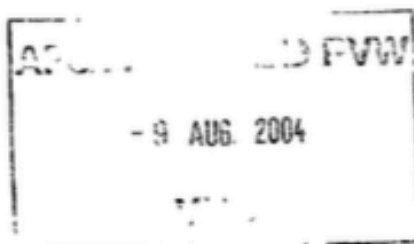


2004001952



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken  
uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG



doorkeersnummer  
(070) 373 8479

vw kenmerk

bijlage(s)

onderwerp  
initiatiefwetsvoorstel behoud  
Tijdelijke referendumwet

one kenmerk  
BJZ/2004001952

datum  
5 augustus 2004

Geachte commissieleden,

Op 13 mei jl. heeft u het initiatiefwetsvoorstel van de leden Dubbelboer en Duyvendak ontvangen over het ongedaan maken van de tijdelijkheid van de Tijdelijke referendumwet (Trw) (Kamerstuk nr. 29551). Dit wetsvoorstel is voor ons aanleiding tot enkele opmerkingen.

Zoals de indieners van het wetsvoorstel in de memorie van toelichting al aangeven, kent het onderwerp referendum een lange geschiedenis. De VNG heeft hierover al diverse malen geadviseerd. 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.

Wij delen niet de bezorgdheid van de indieners van het wetsvoorstel over de afbouw van een democratisch recht op gemeentelijk niveau. Burgers en gemeenten zijn samen uitstekend in staat om, indien gewenst, op lokaal niveau de mogelijkheid te scheppen voor een correctief of raadplegend referendum. Veel gemeenten hebben dan ook al jarenlang een referendumverordening. Derhalve zien wij geen reden om te pleiten voor de Wet raadgevend correctief referendum.

Ook vanuit een oogpunt van dejuridisering pleiten wij tegen het instandhouden van de Trw. De vraag is wat de meerwaarde is van deze wet, gezien de mogelijkheden die burgers op lokaal niveau al hebben

om onder meer mee te praten en zienswijzen en bedenkingen in te dienen bij belangrijke ontwikkelingen. Uit contacten met onze leden is gebleken dat deze wet in zijn uitvoering gecompliceerd is en zeker niet is 'ingedaald', niet bij burgers en niet bij bestuurders.

De vraag is of burgers in het kader van het programma Andere Overheid (deregulering en ontbureaucratisering) gediend zijn met een technisch knappe, maar zeer ingewikkelde wet waarvan het resultaat (drie gemeentelijk referenda in tweeënehalf jaar) mager is.

Wij gaan ervan uit dat u ons advies zult betrekken bij de verdere keuzes met betrekking tot dit wetsontwerp.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



mr. R.J.J.M. Pans,  
voorzitter directieraad

*Afbeelding 5 Brief van 5 augustus 2004 gericht aan de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Bron: VNG)*

## Bijlage 7: Participatieladder AMSTEIN

Participatieniveau	Democratievorm <sup>29</sup>	Rol overheid	Rol participant
A. Informeren	Representatieve democratie	Politiek en bestuur bepalen zelf de agenda voor besluitvorming en houden betrokkenen hiervan op de hoogte. Zij maken geen gebruik van de mogelijkheid om betrokkenen een inbreng te geven in de beleidsontwikkeling.	toehoorder
B. Raadplegen	Inspraakdemocratie	Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien betrokkenen als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich echter niet aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen.	geconsulteerde
C. Adviseren		Politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar geven betrokkenen gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken	adviseur
D. Coproduceren	Interactieve democratie	Politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk een agenda overeen, waarna samen naar oplossingen gezocht wordt. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming.	partner
E. Beslissen / Zelfbeheer	Directe democratie	Politiek en bestuur laten de ontwikkeling van en de besluitvorming over het beleid over aan de betrokkenen, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult.	Beslisser / Beheerder

Tabel 4 Participatieladder AMSTEIN (Bron: De relatieve en irrelevante impact van het Gemeentedecreet op bewonersparticipatie)

## Bijlage 8: Opleidingsniveau en referendum (BE)

<b>SCV - SURVEY 2016</b>		<b>Geen</b>	<b>Lager secundair</b>	<b>Hoger secundair</b>	<b>Bachelor</b>	<b>Master</b>	<b>Totaal</b>
<b>Deelname maatschappelijk debat</b>	<b>Oneens</b>	64 %	64 %	48 %	41 %	32 %	<b>50 %</b>
	<b>Noch eens/noch oneens</b>	10 %	10 %	21 %	22 %	21 %	<b>18 %</b>
	<b>Eens</b>	26 %	26 %	31 %	36 %	47 %	<b>32 %</b>
<b>Referenda goede zaak</b>	<b>Oneens</b>	27 %	21 %	16 %	21 %	32 %	<b>22 %</b>
	<b>Noch eens/noch oneens</b>	24 %	26 %	27 %	26 %	23 %	<b>26 %</b>
	<b>Eens</b>	43 %	49 %	55 %	53 %	45 %	<b>51 %</b>

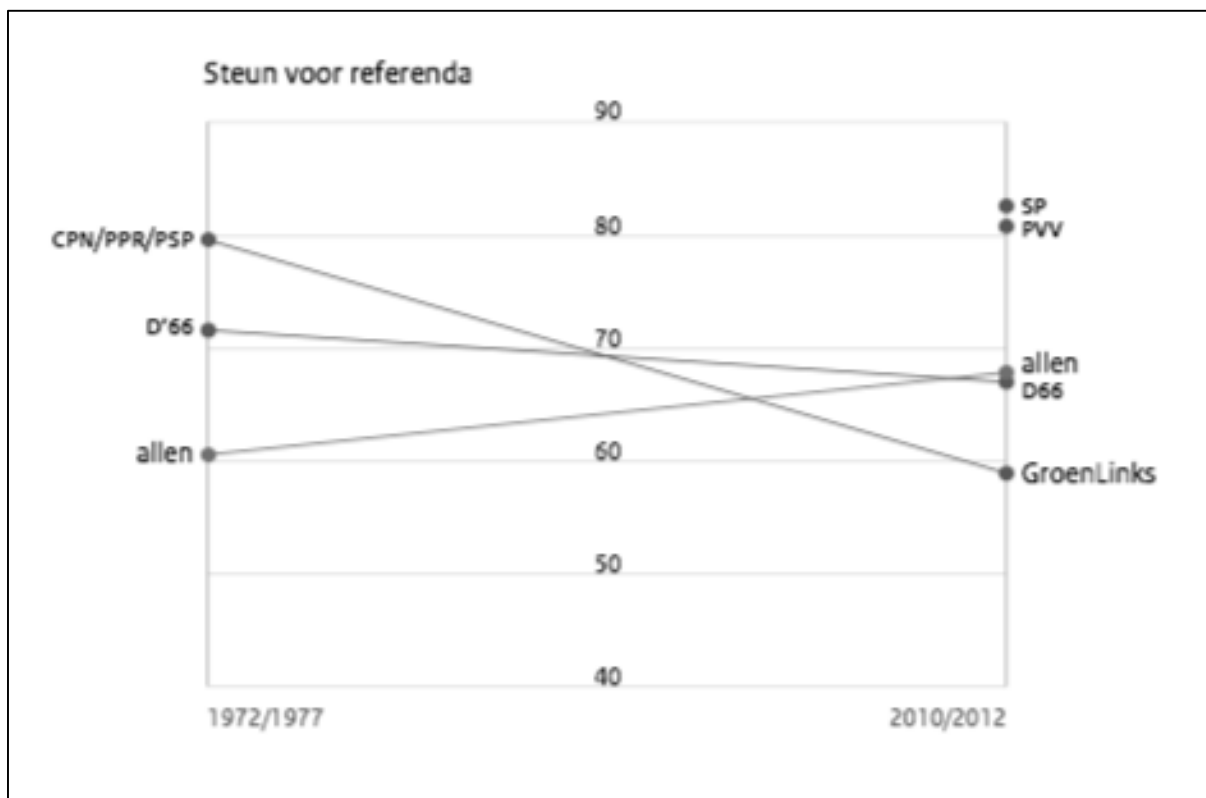
*Tabel 5 SCV-Survey 2016 (Vlaanderen) – Deelname maatschappelijk debat – Referenda goede zaak (Bron: VRIND 2017)*

## Bijlage 9: ISSP – Partijvoorkeur (Vlaanderen) vs. steun referenda

ISSP: citizenship II – 2014 for Flanders		Groen	Vlaams belang	Open VLD	LDD	SP. A	NV-A	CD&V	PVDA+
Referendum - a good way to decide political questions	Agree	45,20%	53,80%	55,90%	50,00%	64,90%	64,50%	50,00%	75,00%
	Neither agree nor disagree	35,40%	30,80%	30,30%	0,00%	14,90%	24,40%	34,40%	25,00%
	Disagree	19,50%	15,40%	13,80%	50,00%	20,30%	11,10%	15,60%	0,00%

Tabel 6 Houding ten opzichte van referenda gelieerd aan partij gekozen bij laatste verkiezingen (Vlaamse Partijen) (Bron: ISSP 2014)

## Bijlage 10: Partijvoorkeur (Nederland) vs. steun referenda



Afbeelding 6 Partijvoorkeur (Nederland) vs. steun referenda (Bron: Continu Onderzoek voor Burgerperspectieven 2017)