



Raadsvergadering d.d. 24 november 2015, agendapunt 12

Aan:

De Gemeenteraad

Vries, 27 oktober 2015.

Onderwerp:	Referendumverordening Tynaarlo 2015 (initiatiefvoorstel)
Portefeuillehouder:	--
Initiatiefnemer:	fractie Leefbaar Tynaarlo
Doorkiesnummer:	0592-542631
E-mail adres:	casper.kloos@tynaarlo.nl
Gevraagd besluit:	Vaststellen van de Referendumverordening Tynaarlo 2015 voor de gemeente Tynaarlo.
Bijlagen:	<ul style="list-style-type: none"><li>- Verordening met toelichting (bijlage)</li><li>- Ledenbrief VNG d.d. 29 mei 2009 (ter inzage)</li><li>- <a href="https://vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/verkiezingen-referendum/brieven/modelreferendumverordening">https://vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/verkiezingen-referendum/brieven/modelreferendumverordening</a></li></ul>

### Inleiding

Het verzoek van Haren om de 4<sup>e</sup> kern van de gemeente Tynaarlo te mogen worden, heeft bijgedragen aan de zoektocht in hoeverre inwoners van Tynaarlo daarbij kunnen worden betrokken voordat de raad een besluit zal nemen. Dat betekende in onze beredenering dat het de kortste klap is om een referendum te houden. Dit hebben we in eerder schrijven aan het college en richting onze inwoners en ook U als gemeenteraad laten weten. Op dit moment is er geen geldende referendumverordening voor de gemeente Tynaarlo. De laatst vastgestelde verordening dateert van maart 2002 en was gebaseerd op de toenmalige Trw (Tijdelijke Referendumwet). Onze fractie is van mening dat bij een gemeente als Tynaarlo een Referendumverordening hoort om de inwoners te raadplegen over belangrijke beleidsbeslissingen. Met het vervallen van de Tijdelijke Referendumwet per 1 januari 2005 is de destijds geldende 'Verordening op het correctief raadgevend referendum' eveneens van rechtswege komen te vervallen. Nu bestaat de behoefte te voorzien in een regeling die het houden van een referendum weer mogelijk maakt. Om die reden wordt een voorstel aan u voorgelegd.

### Argumenten:

#### 1.1

Doordat de opvolger van de Tijdelijke Referendumwet destijds door de kamer is weggestemd, is er (voorlopig) een einde gekomen aan een landelijke regeling die het mogelijk maakt voor burgers om een referendum te houden. Gemeenten zijn echter altijd bevoegd geweest om een autonome referendumverordening vast te stellen. De bevoegdheid van de raad om een referendumverordening vast te stellen vloeit voort uit artikel 149 Gemeentewet.

Deze bepaling geeft de raad de autonome verordenende bevoegdheid om een referendum te organiseren over een te nemen of genomen besluit. Tot voor kort bestond die behoefte er voor onze gemeente niet. Door de ontwikkelingen m.b.t. de lokaal-bestuurlijke inrichting van Tynaarlo is het echter wel weer wenselijk om het houden van een referendum als instrument toe te kunnen passen. Om die



reden is bijgevoegde Referendumverordening Tynaarlo 2015 (hierna: Referendumverordening) opgesteld.

#### 1.2

De Referendumverordening die voorligt is gebaseerd op de modelverordening van de VNG, met dien verstande dat in de modelverordening alleen de mogelijkheid tot het raadgevend referendum is opgenomen. Bij het raadgevend referendum nemen de burgers het initiatief tot het houden van een referendum over een concept-raadsbesluit (het is niet mogelijk een referendum te houden over een reeds genomen besluit). Daartoe kunnen zij een verzoek indienen.

Dit verzoek dient ondersteund te worden door voldoende kiesgerechtigden. De raad beslist vervolgens of er daadwerkelijk een referendum zal worden gehouden. Naast het raadgevend referendum is er het raadplegend referendum. Bij het raadplegend referendum is de raad de initiatiefnemer tot het houden van een referendum. De VNG heeft het raadplegend referendum niet opgenomen in haar modelverordening. Desalniettemin merkt zij op dat de raad vrij is te kiezen voor (een) andere vorm(en).

In de bijgevoegde Referendumverordening gemeente Tynaarlo 2015 is de mogelijkheid tot het houden van een raadplegend referendum echter wel opgenomen (artikel 5). Het is wenselijk dat de raad de bevoegdheid heeft tot het houden van een referendum over een voorgenomen besluit en dat zij daartoe zelf het initiatief kan nemen. Indien echter alleen het raadplegend referendum mogelijk zou zijn in de gemeente Tynaarlo, zou men kunnen stellen dat er sprake is van een machtsrelatie nu alleen de raad, als besluitvormend orgaan, kan bepalen wanneer burgers worden betrokken bij de besluitvorming. Om die reden is in bijgevoegde Referendumverordening tevens het type van het raadgevend (op initiatief van de burger) referendum opgenomen.

Naast beide vormen van referenda bestaat er nog een derde vorm, het correctief raadplegend referendum. Dit type referendum gaat over een reeds genomen besluit, waarvan de uitvoering is opgeschort. Het correctief raadplegend referendum kent een aantal bezwaren en zou onder omstandigheden zelfs ongrondwettig zijn, omdat het er toe zou kunnen leiden dat de volksvertegenwoordiging zich onttrekt aan het nemen van moeilijke beslissingen.

Om die reden is er voor gekozen dit type referendum dan ook niet op te nemen in voorliggende Referendumverordening.

#### 1.3

In de onze verordening is opgenomen dat de raad een onafhankelijke referendumcommissie benoemt. Een dergelijke commissie heeft tot taak de raad te adviseren over toelaatbare onderwerpen van referenda. Zij doet de raad voorstellen over de te formuleren vraagstelling, houdt toezicht op de uitvoering van verordening en organisatie van het referendum, etc. (zie hiervoor artikel 4 van de Verordening). De verordening gaat uit van een zittingsperiode van 4 jaar met de mogelijkheid tot herbenoeming van de leden. Wij verwachten dat een referendum in de gemeente Tynaarlo mogelijk maar een enkele keer voorkomen maar vinden het desondanks van belang om de referendumcommissie voor een langere periode in te stellen.

Als er vanuit de bevolking om een raadgevend referendum wordt gevraagd, kan daar snel op worden ingespeeld. Na de periode van 4 jaar kan worden gezien of er behoefte bestaat om de termijn met een aantal jaren te verlengen.

#### 1.4

De artikelen 6 en 7 van de Referendumverordening Tynaarlo 2015 gaan over het raadgevend referendum. Een initiatief tot het houden van een raadgevend referendum dient te worden ondersteund door een bepaalde hoeveelheid kiesgerechtigden. Uw raad is vrij in het kiezen van het percentage van kiesgerechtigden dat het initiatief moet ondersteunen.

Doorgaans wordt een percentage van 1% van het aantal kiesgerechtigden binnen een gemeente met minder dan 32.000 inwoners aangehouden. De gemeente Tynaarlo heeft circa 25.576 kiesgerechtigden.



Als dit uitgangspunt wordt gehanteerd zou het initiatief dan ook moeten worden ondersteund door ten minste 255 handtekeningen. Als het verzoek tot een raadgevend referendum wordt ingewilligd door de raad, volgt er een definitief verzoek (artikel 7). Het definitieve verzoek dient vervolgens eveneens te worden ondersteund door een bepaald percentage van de kiesgerechtigden. Doorgaans wordt een percentage van 10% aangehouden bij gemeenten met minder dan 32.000 inwoners. Dit percentage van 10% is inclusief de initiatiefnemers. Het definitieve voorstel zal dan moeten worden ondersteund door 2550 handtekeningen.

Tot slot wordt in artikel 13 van de verordening bepaald wanneer het referendum geldig is. Doorgaans wordt een referendum bij een opkomstpercentage van 50% geldig geacht. Dit percentage kan naar beneden toe bij worden gesteld indien het opkomstpercentage bij de lokale raadsverkiezingen lager ligt. Bij de gemeente Tynaarlo ligt het opkomstpercentage bij de raadsverkiezingen meestal boven de 65% (in 2014: 62 %) In dat opzicht kan een referendum met een opkomstpercentage van 50% of hoger, geldig worden geacht. Doordat het opkomstpercentage bij de raadsverkiezingen in 2014 62 % was, is het opkomstpercentage voor de geldigheid van een raadgevend referendum in de Referendumverordening Tynaarlo 2015 bepaald op 50%.

#### 1.5

Voor een verdere argumentatie kan verwezen worden naar bijgevoegde ledenbrief van de VNG van 29 mei 2009 (zie bijlage) en de bij deze verordening behorende toelichting (bijgevoegd).

De Referendumverordening gemeente Tynaarlo 2015 treedt niet eerder in werking dan na te zijn bekendgemaakt. Om die reden zal de verordening, na vaststelling, bekend te worden gemaakt op de voor en bij ons gebruikelijke wijze (ter inzage legging van zes weken, een kennisgeving op onze gemeentelijke website en als aankondiging in de Oostermoer en op [overheid.nl](http://overheid.nl). (de Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving).

#### 1.6

Het college is belast met de organisatie en uitvoering van het referendum (artikel 11)

#### Kanttekeningen:

Ad 1.2 In de modelverordening van de VNG is er bewust voor gekozen alleen het type van het raadgevend referendum op te nemen. De VNG acht dit de meest zuivere vorm van een referendum, waarbij burgers op eigen initiatief aan de noodrem kunnen trekken bij een voorgenomen besluit dat in hun ogen verkeerd is. Verder stelt de VNG dat burgers door de Tijdelijke Referendumwet reeds goed op de hoogte zijn van deze referendувorm waarbij zij het initiatief kunnen nemen door middel van het verzamelen van handtekeningen.

Daarbij is de VNG van oordeel dat een referendum op initiatief van de raad niet het enige middel is om advies te vragen aan de burgers. De VNG geeft aan dat dit ook kan via officiële inspraak, interactief beleid, inspraakavonden, enquêtes, etc. Voor inspraak geldt een speciale regeling, welke in onze Inspraakverordening gemeente Tynaarlo is opgenomen. Deze regeling heeft een link met de Algemene wet bestuursrecht omdat afd. 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht op inspraakprocedures wordt toegepast.

In onze verordening is er echter wel gekozen voor het opnemen van het type van een raadplegend referendum, naast het type van het raadgevend referendum. Het biedt de raad namelijk de mogelijkheid een referendum te houden wanneer hij dit nodig acht, dus ook zonder dat burgers daarom verzoeken.

De raad is overigens ook vrij in de keuze van het type referendum dat hij in zijn verordening opneemt. Het stuit dan ook niet op bezwaren in beide types te voorzien. Daar hebben wij voor gekozen.

Het is niet mogelijk een verordening vast te stellen die alleen raadplegende (op initiatief van de raad) referenda mogelijk maakt. Dit wordt ongrondwettig geacht nu er alsdan sprake zou zijn van een verstoorde machtsrelatie. Derhalve zijn beide types referenda in onze voorliggende concept-verordening opgenomen. Beiden zien echter alleen op concept-besluiten. ( Er is dus geen sprake van een correctief referendum)



Ad 1.3 De VNG acht het instellen van een referendumcommissie wel raadzaam. Het onderwerp dat ten grondslag ligt aan een referenduminitiatief is doorgaans politiek gevoelig. Een onafhankelijke referendumcommissie kan dan de neutrale derde partij zijn die toeziet op de organisatie en uitvoering van het referendum. In de Referendumverordening Tynaarlo 2015 is ervoor gekozen een permanente referendumcommissie in te stellen en is gekozen voor de mogelijkheid om een referendumcommissie in te stellen door artikel 3 lid 1 aldus te formuleren: de raad stelt een onafhankelijke referendumcommissie in.....).

Als er geen referenduminitiatief is, zal er doorgaans geen reden zijn om te vergaderen.

Tenslotte:

Het VNG-model gaat uit van een commissie van 5 leden; in de Referendumverordening Tynaarlo 2015 is gekozen voor 3 leden (gelet op de omvang van onze gemeente achten wij dat voldoende).

Artikel 12, lid 2 is opgenomen dat de uitslagen per dorp bepaald kunnen worden. Wij achten dit voor wat betreft enkele dorpen met name interessant. We denken hierbij aan de 3 grotere kernen zoals Vries, Zuidlaren en Eelde-Paterswolde.

Voor het houden van het referendum en het beleggen van informatiebijeenkomsten in de dorpen zal een krediet beschikbaar moeten worden gesteld. De kosten van het referendum wordt door geschat op 13.000 euro. Daarbij komen nog de kosten voor de informatiebijeenkomsten (vergoeding sprekers, zaalhuur, consumpties, promotie ed), welke worden geschat op 7000 euro. Totaal gaan wij van een bedrag van € 20.000. Dat zal bij ieder afzonderlijk te houden referendum separaat aan de raad worden voorgelegd middels een begrotingswijziging.

**Gevraagd besluit:**

Vaststellen van de Referendumverordening Tynaarlo 2015.

Namens de fractie van Leefbaar Tynaarlo  
Dhr. Casper Kloos (fractievoorzitter)



Nr. 12

Betreft Vaststellen Referendumverordening Tynaarlo 2015

---

De raad van de gemeente Tynaarlo;

gelet op artikel 149 Gemeentewet ;

gezien het voorstel van de fractie van Leefbaar Tynaarlo d.d. 27 oktober 2015;

**B E S L U I T:**

vast te stellen de volgende verordening: **Referendumverordening Tynaarlo 2015**

#### Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. concept raadsbesluit: een aan de raad voorgelegd besluit dat op de agenda van de raadsvergadering is opgenomen;
- b. referendum: stemming waarbij de kiesgerechtigden zich uitspreken over een concept raadsbesluit;
- c. kiesgerechtigden: diegenen die stemrecht hebben voor de verkiezing van de leden van de raad.

#### Artikel 2. Referendabele besluiten

Concept raadsbesluiten kunnen onderwerp zijn van een referendum, met uitzondering van besluiten:

- a. over individuele kwesties, zoals benoemingen, ontslagen, schorsingen, kwijtscheldingen en schenkingen;
- b. over de hoogte van geldelijke voorzieningen voor ambtsdragers, gewezen ambtsdragers en hun nabestaanden;
- c. de vaststelling, wijziging of intrekking van de arbeidsvoorwaardenregeling en daaruit voortvloeiende besluiten met betrekking tot de griffier en de medewerkers van de griffie;
- d. over de vaststelling van de gemeentelijke begroting en de rekening;
- e. over de vaststelling van gemeentelijke tarieven en belastingen;
- f. over het voor kennisgeving aannemen van notities en rapporten;
- g. in het kader van deze verordening;
- h. ter uitvoering van een besluit van een hoger bestuursorgaan of de wetgever waaromtrent de raad geen beleidsvrijheid heeft;
- i. die naar het oordeel van de raad hun grondslag vinden in een eerder genomen besluit waarover een referendum is gehouden of kon worden gehouden; of
- j. waarvan de raad van mening is dat andere dringende redenen aanleiding zijn om geen referendum te houden;

#### Artikel 3. Samenstelling referendumcommissie

1. De raad stelt een onafhankelijke referendumcommissie in en benoemt en ontslaat haar leden.
2. De referendumcommissie bestaat uit drie leden; die door de raad worden benoemd.
3. Voor de besluitvorming is aanwezigheid van de voltallige commissie vereist.
4. De commissie wordt ondersteund door de griffier of een door de griffier aan te wijzen medewerker van



de griffie.

5. De voorzitter en de leden van de commissie kunnen geen deel uitmaken van of werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan van de gemeente Tynaarlo.
6. De leden worden benoemd voor een periode van vier jaar. Aftredende leden kunnen worden Herbenoemd.
7. De leden kunnen te allen tijde ontslag nemen. Zij die aftreden of ontslag hebben genomen blijven hun functie waarnemen totdat in hun opvolging is voorzien.

#### Artikel 4. Taken referendumcommissie

1. De commissie als bedoeld in artikel 3 heeft tot taak:
  - a. de raad te adviseren over de toepassing van artikel 2;
  - b. de raad een voorstel te doen voor de vraagstelling van een referendum;
  - c. toezicht te houden op de uitvoering van de verordening en de organisatie van het referendum;
  - d. toezicht te houden op de objectiviteit van de door de gemeente te verstrekken voorlichting;
  - e. de raad te adviseren over de evaluatie van een gehouden referendum.
2. De commissie adviseert voorts gevraagd en ongevraagd over aanpassingen van deze verordening, over de bij referenda en referendumverzoeken te volgen procedure en over alle overige zaken die het referendum betreffen.
3. De adviezen van de commissie zijn openbaar.

#### Artikel 5 Initiatief van de raad (raadplegend referendum)

1. De raad kan besluiten tot het houden van een raadplegend referendum.
2. Het bepaalde in artikel 2, 8 en volgende is van overeenkomstige toepassing.

#### Artikel 6. Inleidend verzoek (raadgevend referendum)

1. Een inleidend verzoek om een referendum te houden wordt uiterlijk twee weken voor de plenaire behandeling van het concept raadsbesluit bij de raad ingediend. Het verzoek is voorzien van een dagtekening en vermeldt om welk concept besluit het gaat.
  2. Het verzoek wordt ondersteund door ten minste 255 handtekeningen.  
Elke handtekening gaat vergezeld van een daarbij behorende naam, adres, woonplaats en geboortedatum.
3. De in het tweede lid bedoelde ondersteuningsverklaringen worden geplaatst op een daartoe door het college verstrekt standaard formulier, dat ter ondertekening op het gemeentehuis ligt. Bij het plaatsen van een handtekening op een lijst dient de kiesgerechtigde zich te legitimeren met een geldig identiteitsbewijs.
4. Indien het verzoek voldoet aan het bepaalde in de voorgaande leden, beslist de raad, met in achtneming van artikel 2, of het verzoek tot het houden van een referendum wordt ingewilligd.
5. Als het verzoek wordt ingewilligd, wordt het concept raadsbesluit waarop het referendumverzoek betrekking heeft in de vergadering van de raad plenair behandeld.
6. De stemming over het concept raadsbesluit, zoals dat luidt na verwerking van de aanvaarde amendementen, wordt aangehouden tot de eerstvolgende vergadering na de dag waarop het referendum wordt gehouden, tenzij eerder negatief over de ontvankelijkheid van het referendumverzoek wordt beslist.

#### Artikel 7. Definitief verzoek (raadgevend referendum)

1. Kiesgerechtigden dienen binnen zes weken na de dag dat de raad het besluit bedoeld in artikel 6, vierde lid, heeft genomen, een definitief verzoek om een referendum te houden in.
2. Dit verzoek wordt ondersteund door ten minste 2550 handtekeningen



3. Artikel 6, tweede lid, tweede volzin en artikel 6, derde lid, zijn van toepassing.
4. Als het verzoek voldoet aan het bepaalde in de voorgaande leden neemt de raad een besluit over het houden van het referendum.

#### Artikel 8. Datum

De raad stelt tegelijk met het besluit om een referendum te houden, of zo spoedig mogelijk daarna, gehoord het college, de dag vast waarop het referendum wordt gehouden.

#### Artikel 9. Vraagstelling

Tenzij de raad anders besluit wordt bij het referendum aan de kiesgerechtigden de vraag voorgelegd of zij vóór of tegen het concept raadsbesluit zijn.

#### Artikel 10. Budget

Nadat is besloten tot het houden van een referendum, brengt de raad een bedrag op de begroting voor voorlichting en organisatie.

#### Artikel 11. Uitvoering

Het college is belast met de organisatie en uitvoering van het referendum.

#### Artikel 12. Procedure stemming

1. De bepalingen van de Kieswet en het Kiesbesluit zijn op de gang van zaken bij het referendum van overeenkomstige toepassing.
2. De raad kan van de in lid 1 bedoelde bepalingen afwijken indien het van belang is om per stembedistrict de zienswijze van de kies gerechtigden te kunnen bepalen. Alsdan zal de raad bepalen dat slechts in het eigen stembedistrict kan worden gestemd en dat volmachten slechts kunnen worden verleend aan kiezers van het eigen stembedistrict.

#### Artikel 13. Geldigheid van de uitslag

1. Het referendum is geldig, indien het aantal geldig uitgebrachte stemmen 50% of meer is van het aantal kiesgerechtigden.
2. De uitslag van het referendum wordt berekend op basis van de gewone meerderheid van het totale aantal uitgebrachte stemmen.

#### Artikel 14. Strafbepalingen

Met een hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie wordt gestraft degene die:

- a. stembiljetten, volmachtbewijzen of stempassen namaakt of vervalst met het oogmerk deze als echt en onvervalst te gebruiken of door anderen te doen gebruiken;
- b. stembiljetten, volmachtbewijzen of stempassen die hij zelf heeft nagemaakt of vervalst of waarvan de valsheid of vervalsing hem, toen hij deze ontving, bekend was, opzettelijk als echt en onvervalst gebruikt of door anderen doet gebruiken, dan wel deze met het oogmerk om deze als echt en onvervalst te gebruiken of door anderen te doen gebruiken, in voorraad heeft met het oogmerk deze wederrechtelijk te gebruiken of door anderen te doen gebruiken;
- c. als gemachtigde stemt voor een persoon, wetende dat deze is overleden;



- d. bij een verkiezing door gift of belofte een kiezer omkoopt om volmacht te geven tot het uitbrengen zijn stem;
- e. stelselmatig personen aanspreekt of anderszins persoonlijk benadert ten einde hen te bewegen het formulier op hun oproepingskaart, bestemd voor het stemmen bij volmacht, te ondertekenen en deze kaart af te geven.

Artikel 15. Inwerkingtreding

Deze regeling treedt in werking op de derde dag na de bekendmaking

Artikel 16. Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als 'Referendumverordening Tynaarlo 2015'.

Vries 24 november 2015

Drs. M.J.F. Thijsen , voorzitter

J.L. de Jong, griffier





### Toelichting

De verordening is geschreven vanuit de duale verhoudingen. Dit is de reden dat de opmerking “gelezen het voorstel van het college van ... (datum), nr. ..., inzake referendum” niet in de considerans is opgenomen. Een referendum verordening waarbij de mogelijkheid wordt gegeven een referendum te organiseren over een raadsbesluit is bij uitstek een instrument van de raad. In de praktijk wordt dan ook regelmatig een referendumverordening middels het initiatiefrecht op de agenda van de raad geplaatst.

In de verordening worden diverse taken niet gedelegeerd aan het college maar aan de raad (cq griffie) gelaten. De organisatie en uitvoering van het referendum zelf, nadat duidelijk is dat dit er komt, ligt uiteraard wel bij het college.

Dat het initiatief voor het vaststellen van de verordening bij de raad ligt neemt niet weg dat het gewenst kan zijn advies te vragen aan het college. Deze zal immers de organisatie en uitvoering ter hand moeten nemen. Doorgaans zijn lokaal afspraken gemaakt over de mogelijkheid voor het college om te adviseren bij initiatieven vanuit de raad.

### Artikelsgewijze toelichting

#### Artikel 1. Begripsbepalingen

a. en b. Deze artikelen behoeven geen toelichting.

c. Wat betreft de kiesgerechtigden is aangesloten bij degenen gerechtigd zijn deel te nemen aan de raadsverkiezingen. Dit is geregeld in artikel B3 en artikel J1 van de Kieswet. Een referendum is alleen mogelijk binnen het grondgebied van de eigen gemeente.

#### Artikel 2. Referendabele besluiten

Alleen concept besluiten van de raad kunnen onderwerp van een referendum zijn. De besluiten genomen door het college of door de burgemeester zijn niet referendabel (op grond van deze verordening, deze bestuursorganen kunnen desgewenst zelf een referendumregeling opstellen). Een aantal onderwerpen waarover de raad een besluit kan nemen, lenen zich minder goed voor een referendum.

In deze verordening is een lijst met uitzonderingen opgenomen, gebaseerd op de ervaringen van onder meer de Tijdelijke referendumwet en autonome gemeentelijke verordeningen. Enerzijds dient voorkomen te worden dat de verordening een leeg instrument wordt waarbij het praktisch onmogelijk wordt een referendum te organiseren. Anderzijds is het voor de burger belangrijk dat duidelijk is over welke besluiten geen referendum kan worden gehouden.

In het vorige VNG model was de volgende uitzonderingsgrond opgenomen: *waarbij het belang van het referendum niet opweegt tegen de verantwoordelijkheid van de raad voor kwetsbare groepen en hun plaats in de samenleving*. Deze is geschrapt omdat dit als onder de algemene uitzonderingsgrond valt. De algemene uitzonderingsgrond benadrukt en garandeert de beoordelingsvrijheid van de raad. Deze uitzonderingsgrond kan bijvoorbeeld toegepast worden indien er over het onderwerp al een Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure is geweest, of in het geval van korte termijnen waarop het besluit genomen moet worden of de mogelijkheid van grote financiële claims.

#### Artikel 3. Samenstelling referendumcommissie

In het geval er een referendum wordt gehouden is het raadzaam dat er een referendumcommissie wordt ingesteld. Het onderwerp wat ten grondslag ligt aan het referenduminitiatief is doorgaans politiek gevoelig. Burgers zijn van mening dat de raad gecorrigeerd dient te worden. Maar het is wel de gemeente die het referendum en de voorlichting organiseert. Een ‘pettenprobleem’ komt in de praktijk bij referenda vaak voor. Een onafhankelijke referendumcommissie kan dan de neutrale derde partij zijn die toeziet op de organisatie en uitvoering van het referendum. Derhalve is het lidmaatschap van de commissie onverenigbaar met het lidmaatschap van de raad, van het college of met een dienstverband bij de gemeente. Evenmin kan een persoon lid van de referendumcommissie zijn, die een contractuele relatie heeft met de gemeente.



In de verordening is gekozen voor een permanente commissie met vijf leden. Het kan zijn dat de leden van de commissie lange tijd niet bijeenkomen. Als er geen referenduminitiatief is, zal er doorgaans geen reden zijn om te vergaderen. Er is gekozen voor een kleine compacte commissie. Er is niet expliciet geregeld dat leden (bijv. in geval van niet functioneren) ontslagen kunnen worden. In het algemeen geldt dat diegene die benoemt ook kan ontslaan.

#### Artikel 4. Taken referendumcommissie

Deze commissie heeft diverse adviserende taken gekregen. Daarnaast wordt de onafhankelijke positie ondersteund door de mogelijkheid gevraagd en ongevraagd advies te geven.

De commissie adviseert, bij een inleidend verzoek, over de toelaatbaarheid van het onderwerp. Dit hangt samen met de in artikel 2 opgenomen onderwerpen waarover geen referendum gehouden kan worden. Verder doet zij een voorstel voor de vraagstelling van het referendum. De vraag moet eenduidig zijn en begrijpelijk voor de burgers. Wat betreft het toezicht op de objectiviteit van de door de gemeente verstrekte voorlichting kan gedacht worden aan een bijv. een folder waarin argumenten pro en contra worden genoemd. De bevoegdheid van de commissie strekt zich niet uit tot de door de burgers gevoerde campagne. De vrijheid van meningsuiting staat daarin voorop. De commissie heeft ook een rol bij de advisering van de verdeling van de beschikbaar gestelde subsidie.

Deze advisering ziet onder meer op de verdeelsleutel die wordt vastgesteld. Zo kan besloten worden dat 40 % van de subsidiegelden bestemd is voor activiteiten van voorstanders van het besluit, 40% voor tegenstanders en 20% voor neutrale/informerende activiteiten. De commissie heeft ook een rol bij de evaluatie van gehouden referenda en bij de evaluatie van referendumverzoeken welke niet tot een referendum hebben geleid. Deze taak is een logisch gevolg van de toezichthoudende taak bij het hele referendumproces.

#### Artikel 6. Inleidend verzoek

Kiesgerechtigden nemen het initiatief tot een referendum. Hiertoe kunnen zij een verzoek indienen tot het houden van een referendum. Een referendum biedt de burgers de mogelijkheid aan de noodrem te trekken als hun politieke vertegenwoordigers een besluit dreigen te nemen dat in hun ogen verkeerd is. Het is logisch dat burgers dan ook zelf kunnen beslissen wanneer dit noodzakelijk is. In deze verordening is gekozen voor een eenvoudige procedure.

Het inleidend verzoek wordt een week voor de raadsvergadering ingediend bij de griffier en wordt later mogelijk gevolgd een definitief verzoek. Door de duale verhoudingen wordt het verzoek formeel ingediend bij de griffier, praktisch gezien zal de medewerking van het ambtelijk apparaat nodig zijn. Het doel van het inleidend verzoek is tweeledig. De raad moet op korte termijn beslissen of een onderwerp referendabel is en niet valt onder de uitzonderingen genoemd in artikel 2. De referendumcommissie adviseert hierbij. Daarnaast moet aangetoond worden dat een onderwerp niet alleen maar leeft bij enkele mensen maar op enig draagvlak in de gemeente kan steunen. Hiertoe worden een aantal handtekeningen overlegd. Op korte termijn is het voor burgers dan duidelijk of het zin heeft om handtekeningen te verzamelen ter ondersteuning van het definitief verzoek.

#### Handtekeningenlijsten

Bij het verzamelen van de handtekening kan worden gekozen voor een 'haal' of een 'brengsysteem'.

In het eerste geval wordt het ophalen van de vereiste handtekeningen aan de initiatiefnemers overgelaten.

In het tweede geval dienen kiesgerechtigden hun handtekening te plaatsen in de daarvoor aangewezen plaatsen, zoals de publieksbalie in het gemeentehuis. Uit de evaluatie van de Trw blijkt dat een groot nadeel van het haalsysteem is dat de controle op handtekeningen een tijdrovend karwei is en door onvolledig ingevulde lijsten veel handtekeningen ongeldig moeten worden verklaard.

In deze verordening is gekozen voor het brengsysteem op het gemeentehuis zodat direct de identiteit (kiesgerechtigdheid) van de ondertekenaar gecontroleerd worden aan de hand van het GBA. Om de controle op de kiesgerechtigdheid zo makkelijk mogelijk te maken is een legitimatieplicht opgenomen.



Dit is voor een burger niet extra belastend, gezien de Wet op de identificatieplicht heeft een burger dit bij zich. Het is uiteraard mogelijk om op andere plaatsen in de gemeente handtekeningen te laten zetten, zij het dat dan niet direct in de GBA de controle op kiesgerechtigdheid kan plaatsvinden.

Gezien de controle op identiteit ligt het voor de hand om aan de gemeente gebonden openbare instellingen zoals de brandweerkazerne of openbare bibliotheek te kiezen.

Bij het controleren van de handtekeningen moet beoordeeld worden of diegenen die de ondersteuningsverklaring indient op dat moment kiesgerechtigd zou zijn voor de raadsverkiezingen. Immers bij het zetten van de handtekening is nog niet bekend of en zo ja wanneer het referendum gehouden wordt en kan dus niet gewerkt kan worden met een apart bestand van kiesgerechtigden voor het referendum.

De handtekeningen moeten worden geplaatst op van gemeentewege verstrekte lijsten. Op basis van artikel 4:4 Awb (aanvraagformulier beschikkingen) heeft de gemeente de bevoegdheid om een formulier voor het aanvragen en het verstrekken van gegevens vast te stellen. Het inleidend verzoek is te beschouwen als een aanvraag in de zin van de Awb.

Wat betreft de procedure van het inleidend verzoek moet allereerst een termijn worden vastgesteld waarbinnen de handtekeningen moeten worden ingeleverd. Hier is gekozen voor een korte termijn van één week voor de raadsvergadering. De achterliggende gedachte is dat op deze manier in de raadsvergadering zelf besloten kan worden of er voldoende geldige handtekeningen zijn verzameld zodat de volgende fase in het proces (het definitieve verzoek) kan ingaan.

#### Drempel inleidend verzoek

Bij de hoogte van de drempel die wordt gesteld ten aanzien van het verzoek om een referendum, kan worden aangesloten bij de voorstellen van de commissie Biesheuvel over een correctief referendum op decentraal niveau.

De commissie ging uit van 50% van de kiesdeler van de laatst gehouden verkiezing van de raad. De commissie achtte de hoogte van deze drempel niet te hoog om een verzoek tot referendum onmogelijk te maken, maar wel hoog genoeg om te voorkomen dat een referendum wordt aangevraagd dat te weinig draagvlak vindt onder de bevolking.

In de Tijdelijke referendumwet werd gekozen voor een systeem waarbij de gemeentegrootte (aantal inwoners) bepalend is. Schematisch weergegeven ziet dat er zo uit:

Aantal kiesgerechtigden in gemeente

Inleidend verzoek Definitief verzoek

Minder dan 32.000 1%

mits min. 50, max.255

10% mits min.255, max. 1250

20.001 – 40.000 0,7% mits max. 200 7% mits max. 2250

40.001 – 100.000 0,5% mits max. 300 6% mits max. 5000

Meer dan 100.001 0,033% 5%

#### Beslissing inleidend verzoek

Allereerst dient de raad, na advies van de referendumcommissie, vast te stellen of het verzoek een besluit betreft waarover op grond van de verordening een referendum niet is uitgezonderd.

Vervolgens wordt beslist of het inleidend verzoek is gedaan door het vereiste aantal kiesgerechtigden.

De voorgeschreven eisen dient om de kiesgerechtigdheid te bepalen. Door de identificatie verplichting zal het aantal afgekeurde ondersteuningsverklaringen gering zijn.

Het besluit van de raad op het inleidend verzoek is een besluit in de zin van de Awb. Hiertegen staat bezwaar en beroep open.

#### Toepassing elektronische handtekening en DigiD

Wij hebben in het model geen mogelijkheid opgenomen om via een elektronische handtekening steun te verlenen aan een referendumverzoek. Een bestuursorgaan kan op grond van afdeling 2.3 Awb de



elektronische weg openstellen voor referendumverzoeken. Aan het gebruik van de elektronische weg kan het bestuursorgaan nadere eisen stellen. De elektronische weg voor referendumverzoeken komt naast en niet in plaats van de conventionele weg. Tot op heden is er nog geen ervaring opgedaan met het toepassen van een elektronische handtekening bij een referendumverzoek.

Bij het zetten van een handgeschreven handtekening ter ondersteuning van een referendumverzoek heeft de handtekening verschillende functies. Deze dient ter authenticatie en identificatie (vaststellen van de identiteit van een persoon) en om de wilsuiking vast te leggen (van belang in het kader van rechtsgevolg en of bewijsvoering). Deze functies zijn ook via de elektronische handtekening te bewerkstelligen.

Er zijn diverse niveaus van elektronische handtekeningen. Het verschil zit hem in de waarborgen waarmee de handtekening is omkleed. Een eenvoudige vorm van een elektronische handtekening is een gescande handtekening die aan een elektronisch document is toegevoegd. De keuze voor het benodigde niveau van een handtekening dat voldoende betrouwbaar is voor de desbetreffende webdienst/ handeling is de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan (art 2:15, derde lid Awb). DigiD is een gemeenschappelijk authenticatiesysteem. DigiD wordt momenteel primair gebruikt voor de functie authenticatie. DigiD verifieert in dat geval iemands identiteit. DigiD kan worden gebruikt als elektronische handtekening. Hierbij geldt dat het bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de keuze van niveau van elektronische handtekening voor een referendumverzoek en dient dit te regelen in haar beleid, gebruiksvoorwaarden richting de gebruikers (kiesgerechtigden). Het bestuursorgaan dient onder meer ook zorg te dragen voor de "logische associatie" tussen de ondertekenaar en de elektronische handtekening en vervolgens de elektronische handtekening en het document. Bovendien dient het bestuursorgaan gebruikers te informeren wanneer sprake is van authenticatie en wanneer van het plaatsen van een elektronische handtekening.

Het gebruik van DigiD zou voor burgers die over deze handtekening beschikken drempelverlagend kunnen werken. Voor hen is het eenvoudiger een referendumverzoek te ondersteunen via enkele handelingen op de computer dan om naar het gemeentehuis te gaan om een handtekening te zetten.

Voor de gemeente is er geen sprake van werkbeparing. Zij zal ook de ondersteuningsverklaringen afgelegd via Digid moeten controleren op kiesgerechtigheid (woont deze persoon in de gemeente, is deze oud genoeg etc.).

Het is de vraag of er voor gebruik van DigiD zwaardere eisen gesteld dienen te worden qua aantal af te leggen ondersteuningsverklaringen. De 'drempel' voor de burger en de tijd die het kost om een verzoek af te leggen is hoger indien dit dient plaats te vinden op het gemeentehuis. Indien geconcludeerd wordt dat er bij toepassing van Digid meer ondersteuningsverklaringen dienen te worden afgelegd, volgt de lastige vraag hoeveel dit dan zouden moeten zijn en hoe dit in verhouding dient te staan tot de handtekeningen die wel op het gemeentehuis zijn afgelegd.

Wij wijzen hierbij ook op een advies van de Kiesraad over digitale verzoeken en ondersteuningsverklaringen.

De Kiesraad geeft aan dat het (..) 'op de duur mogelijk moet worden dat deze ook door middel van een digitale handtekening wordt afgelegd. Zolang nog geen voldoende veiligheids garanties op dit punt bestaan, is naar het oordeel van de Raad het indienen van verzoeken en ondersteuningsverklaringen in persoon op het gemeentehuis de enige betrouwbare optie.'

Op 19 februari 2009 heeft de Tweede Kamer gesproken over twee referendumentiefvoorstellen.

In dit debat komt eveneens de elektronische handtekening ter sprake. De minister wordt verzocht om aan te geven wanneer een betrouwbaar systeem mogelijk is om handtekeningen in te zamelen via DigiD. In dit debat wordt kort verwezen naar de discussie rond stemcomputers die niet betrouwbaar zijn en niet meer mogen worden ingezet bij verkiezingen. Ook wordt verwezen naar het advies van de Kiesraad.

De minister heeft op 16 maart 2009 de Tweede Kamer hierover geïnformeerd. De minister geeft aan dat het nu nog niet mogelijk is om voldoende waarborgen te creëren om te gaan werken met digitale verzoeken en ondersteuningsverklaringen. Ook kan niet aangegeven worden op welke termijn dit wel het geval is. Ook wordt aangegeven dat indien er wel een betrouwbaar systeem is voor het elektronisch inzamelen van ondersteuningsverklaringen er een discussie gevoerd dient te worden over de vraag of



digitalisering gevolgen moet hebben voor de hoogte van de drempels. Al met al zijn deze overwegingen rond DigiD de reden dat deze toepassing (nog) niet in de modelverordening is opgenomen en gekozen wordt voor het gebruik van handtekeningenlijsten die worden ondertekend op het gemeentehuis.

#### Artikel 7. Definitief verzoek

Als de raad van mening is dat het onderwerp referendabel is, zijn de initiatiefnemers weer aan bod. Zij moeten een verzoek doen tot het houden van een referendum en voldoende ondersteunende handtekeningen verzamelen. De procedure is in grote lijnen gelijk aan die bij het inleidende verzoek. De raad controleert of er voldoende (geldige) handtekeningen zijn verzameld. De toelaatbaarheid van het onderwerp is al eerder in de procedure, bij het inleidend verzoek, getoetst. Een voldoende aantal handtekeningen zal dan ook een positief besluit tot het houden van het referendum tot gevolg hebben.

#### Artikel 8. Datum

Het vaststellen van de datum waarop het referendum zal worden gehouden is voorbehouden aan de raad. Van belang is dat er voldoende tijd is om het referendum te organiseren (stemlokalen huren, bemensing stembureaus, drukwerk etc.) en dat er enige ruimte is om vakantie perioden (juli/ augustus, december/januari) te overbruggen omdat deze niet geschikt zijn voor het houden van een referendum. Het ligt voor de hand dat het advies van het college op dergelijke zaken ziet. De datum kan vallen op een dag waarop tevens andere verkiezingen worden gehouden, maar dat hoeft niet het geval te zijn. Het combineren van verkiezingen is praktisch omdat de kiesgerechtigden niet twee maal naar de stembus hoeven te komen. Ook zorgt een combinatie doorgaans voor een hogere opkomst en voor een reductie in de kosten van een referendum. Uiteraard kunnen er ook meerdere referenda op dezelfde dag plaatsvinden.

#### Artikel 9. Vraagstelling

De raad beslist of en wanneer een referendum wordt gehouden en stelt ook de vraagstelling vast. Het meest voor de hand ligt een vraagstelling welke gekoppeld is met het voorgenomen besluit. Aan de kiezer wordt dan de vraag voorgelegd of zij vóór of tegen het concept raadsbesluit, waarover het referendum wordt gehouden, zijn. De vraagstelling moet wel voldoende duidelijk zijn, de referendumcommissie heeft tot taak hierover adviseren. Het is mogelijk om de vraagstelling tevens op te nemen op de stempas/oproepkaart.

#### Artikel 10. Budget

Er kan jaarlijks een vast bedrag op de begroting worden opgenomen voor het organiseren van referenda of er kan per referendum een budget worden vastgesteld. Hier is gekozen voor het laatste. Naast een bedrag voor de organisatie van het referendum zelf zal de voorlichting geld kosten. Dit betreft zowel de voorlichting door de gemeente zelf (uitleg over het concept raadsbesluit) als de voorlichting door verschillende belangengroeperingen waaronder de initiatiefnemers van het referendum. De referendumcommissie heeft een belangrijke adviserende rol. Zowel bij de totstandkoming van de beleidsregels op grond waarvan de subsidies kunnen worden verstrekt als de toekenning van de subsidies zelf.

#### Artikel 11. Uitvoering

Het feit dat het college is belast met de uitvoering, volgt uit de Gemeentewet (artikel 160, eerste lid onder b). Tot de organisatie behoren diverse taken, zowel de voorlichting over het onderwerp waarop het referendum ziet, als de inrichting en bemensing van de stemlokalen en het drukken van de stembiljetten en oproepkaarten/stempassen.

#### Artikel 12. Procedure stemming

Het ligt voor de hand om voor de procedures rond de stemming aan te sluiten bij de gang van zaken bij de raadsverkiezingen en dit niet allemaal opnieuw per verordening te regelen. Vandaar dat de Kieswet en



het Kiesbesluit van overeenkomstige toepassing zijn. Dit omvat het hele proces van de termijn waarop bij de kiesgerechtigden de oproepkaart/stempas voor het referendum bezorgd dient te zijn als de werkwijze in het stembureau en de vaststelling en bekendmaking van de uitslag.

#### Artikel 13. Geldigheid van de uitslag

Wanneer 50% procent van de kiesgerechtigden zijn stem heeft uitgebracht, wordt de uitslag van het referendum geacht geldig te zijn. Het percentage kan lager zijn dan het gemiddelde opkomstpercentage bij de raadsverkiezingen, maar moet hoog genoeg zijn om een drempel op te werpen. Op deze wijze komen alleen onderwerpen aan bod die door een redelijk deel van de bevolking als van belang worden beschouwd, zonder dat het praktisch onmogelijk zal worden een geldige uitslag te krijgen.

In de Tijdelijke referendumwet werd uitgegaan van een gekwalificeerde meerderheid: een besluit is verworpen als de meerderheid van de opgekomen kiezers het besluit verwerpt en het aantal tegenstemmen tenminste 30% van de kiesgerechtigden bedraagt.

#### Artikel 14. Strafbepalingen

Op grond van artikel 154 van de Gemeentewet kan de raad op overtreding van een verordening straf stellen. Voor het bepalen van wat strafbaar is, is aangesloten bij de Kieswet, hoofdstuk Z.

#### Artikel 15. Inwerkingtreding

Dit artikel spreekt voor zich.

#### Artikel 16. Citeertitel

Dit artikel spreekt voor zich.

Slotbepalingen in geval van bestaande referendumverordening

Artikel 17 Intrekking oude regeling



## Bijlage

Meer informatie over referenda/Ontwikkelingen op wetgevingsgebied

De afgelopen jaren hebben zich diverse ontwikkelingen voorgedaan op het gebied van het referendum.

Op nationaal niveau blijkt geen parlementaire meerderheid te bestaan om een referendumwet

vast te stellen. Momenteel zijn er wel (weer) twee initiatiefvoorstellen in behandeling bij de Tweede Kamer. Het voorstel van wet van de leden Halsema, Kalma en Van der Ham 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 (kamerstuk 30174) en het voorstel van wet van de leden Kalma, Halsema en Van der Ham, houdende regels inzake het raadgevend referendum (Wet raadgevend referendum, kamerstuk 30372). Het voorstel met betrekking tot het houden van een correctief referendum ziet op besluiten van het parlement, de provinciale staten en de gemeenteraad. De wet raadgevend referendum ziet enkel op besluiten van het parlement.

Op lokaal niveau hebben diverse gemeenten een referendumverordening vastgesteld en worden regelmatig referenda gehouden. Hieronder wordt een kort overzicht gegeven van relevante gebeurtenissen uit de afgelopen jaren.

Na een tiental jaren werd in 2004 duidelijk dat in het parlement geen meerderheid bestaat om op nationaal, provinciaal dan wel op gemeentelijk niveau een correctief raadgevend referendum in te voeren. Daar aan voorafgaand hebben diverse staatscommissies de mogelijkheden van een referendum in Nederland onderzocht. De commissie Biesheuvel bracht in 1985 het advies uit over het correctief raadgevend referendum, waarvoor een wijziging van de Grondwet noodzakelijk was.

In 1996 werd voor het eerst een wetsvoorstel ingediend voor een grondwetsherziening tot invoering van het bindend correctief referendum. Na het reguliere wetgevingstraject te hebben doorlopen werd het voorstel van wet in 1997 door de Tweede Kamer als wet aangenomen en in 1998 door de Eerste Kamer.

Aangezien voor de invoering van een Referendumwet een grondwetswijziging noodzakelijk is, gelden een aantal extra regels. Het parlement moet de wet twee keer behandelen en tussen de eerste en de tweede lezing moeten Kamerverkiezingen worden gehouden. Bovendien moet bij de tweede lezing in beide kamers een tweederde meerderheid akkoord gaan met de nieuwe wet. In 1999 vond met goed gevolg de tweede lezing in de Tweede Kamer plaats. Echter, in de Eerste Kamer sneuvelde het wetsvoorstel tijdens de Nacht van Wiegel. De daarop volgende kabinetscrisis mondde uiteindelijk uit in een doorstart van Paars II in juni 1999, waarbij de coalitiepartijen nieuwe afspraken maakten in het zogenaamde Lijmakkoord. Deze afspraken omvatten onder meer het opnieuw indienen van het wetsvoorstel tot een correctief bindend referendum en een voorstel voor een

Tijdelijke referendumwet (Trw). Deze laatste is op 1 januari 2002 in werking getreden en vervallen op 1 januari 2005. Het was de bedoeling dat daarna een nieuwe Referendumwet in werking zou treden, die een bindend referendum mogelijk maakt.

Op 29 juni 2004 heeft de Tweede Kamer echter de tweede lezing voor het wijzigen van de Grondwet -met het oog op het opnemen van bepalingen voor het correctief referendum- verworpen, aangezien geen tweederde meerderheid bestond van stemmen. Dit heeft ertoe geleid dat op nationaal niveau geen regeling voor bindende correctieve referenda (een Referendumwet) is vastgesteld.

In de Trw was een bepaling opgenomen dat de wet met ingang van 1 januari 2005 zou komen te vervallen. Op 14 oktober 2004 werd een initiatiefwetsvoorstel van de kamerleden Dubbelboer en Duyvendak, dat ertoe strekte de tijdelijkheid van de Trw ongedaan te maken, door de Tweede Kamer verworpen. Ook een landelijke regeling voor een raadgevend referendum is daarmee nooit vastgesteld.

Er is echter wel een landelijk referendum gehouden.

Naar aanleiding van een initiatiefvoorstel van de Tweede Kamer werd op 1 juni 2005 een nationaal referendum gehouden over het Europees Grondwettelijk Verdrag. De achterliggende gedachte was dat, zoals hierboven reeds uiteengezet, in Nederland een aparte procedure bestaat voor een wijziging van de Grondwet. Voor de Europese 'grondwet' bestaat geen vergelijkbare procedure. Om de Nederlandse kiesgerechtigde burgers toch een mogelijkheid te geven hun mening te uiten, is voor dit unieke geval



gekozen voor het houden van een referendum. Ook partijen die principieel tegen een referendum zijn stemden in met deze oplossing.

Het kabinet Balkenende II heeft in november 2005 een standpunt ingenomen over referenda<sup>3</sup>. In een notitie zijn onder meer de verschillende referendumvormen uitgewerkt en worden de voor en nadelen daarvan aangegeven. Het kabinet is van mening, in navolging van de commissie Biesheuvel, dat een correctief wetgevingsreferendum, in vergelijking met andere typen referenda, de minste spanningen oproept met het vertegenwoordigend stelsel. Met deze referendumvorm kan worden voorkomen dat het parlement wordt gepasseerd. Het instrument maakt het onmogelijk dat aan kiezers een vraagstuk wordt voorgelegd, waarover het parlement zich niet heeft uitgesproken.

Het kabinet toonde zich geen voorstander van referenda die worden geïnitieerd door de wetgever en niet door de bevolking. Het parlement maakt immers zelf deel uit van het vertegenwoordigend stelsel en vormt hierop geen aanvulling. Verder is het mogelijk dat bij raadplegende referenda het risico toeneemt van misbruik door (belangengroepen van) kiesgerechtigden. Het kabinet was voorts van oordeel dat geen doorslaggevende redenen bestonden om de autonomie van gemeenten met betrekking tot referenda op enigerlei wijze te beperken. Ondanks het ontbreken van een nationale wet, moest op lokaal niveau het houden van referenda mogelijk zijn. Het is dus aan gemeenten zelf om te bepalen of zij van het instrument referendum gebruik willen maken.

Ervaringen met gehouden referenda in Nederland

De afgelopen jaren zijn tientallen referenda op gemeentelijk niveau gehouden. Allereerst kunnen worden genoemd de raadplegende referenda. Deze referendumvorm wordt in de praktijk vooral toegepast in het geval van een mogelijke gemeentelijke herindeling. Dit is blijkbaar een dusdanige ingrijpende beslissing dat het referenduminstrument wordt ingezet om de burger te raadplegen. Dit gebeurde in de volgende gemeenten: In 1997 in Harmelen, in 1998 in Nootdorp, Pijnacker, Leidschendam, Rijswijk en Voorburg, in 1999 in Uitgeest en Hengelo (OV), in 2000 in Heerjansdam, Nootdorp en Pijnacker, in 2001 in 's Gravenzande, Leidschendam, Voorburg, De Lier, Maasland, Schipluiden, Monster, Naaldwijk, Neede en Wateringen, in 2002 in Son en Breugel, in 2003 in Ruurlo, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen, in 2004 in Warmond en Voorhout, in 2006 in Loenen en Moordrecht en in 2008 in Sevenum.

Raadplegende referenda over andere onderwerpen zijn gehouden in 2001 in de huidige gemeente Lingewaard over de naam van de nieuwe gefuseerde gemeente, in Utrecht over de toekomst van het stationsgebied (2002), in Gorinchem over een verkeerssituatie (2003), in Wijchen over de aanpak van de Markt (2004), in Middelburg over de locatie van het theater (2006) in Arnhem over drie varianten van de aan te leggen haven (2007), in Beverwijk over de aanpak van twee voormalige vuilstortplaatsen (2007), in Leiden over de aanleg van een sneltram door het centrum (2007) in Duiven over drie varianten voor de inrichting van het centrum (2008). In 2009 zal in de geherindeelde gemeente Aalten-Dinxperlo een referendum plaatsvinden over de naamgeving en in Tilburg over de komst van een shoppingmal.

Raadgevende referenda zijn gehouden in Amsterdam in over de vorming van een stadsprovincie (1995), de aanleg van IJburg en over de noord - zuid metrolijn (beide in 1997), in 2001 over een apart stadsdeel (binnenstad) en in 2002 over de verzelfstandiging van het gemeentelijke vervoersbedrijf.

In Zandvoort in 1997 over het parkeerbeleid in het centrum. In 1999 in Gorinchem over de komst van een asielzoekerscentrum en in Nieuwegein over een verbouwing van het stadscentrum.

In Groningen in 2001 en in 2006 de herinrichting van de grote markt. In 2001 is in Enschede over de bouw van een bedrijvenpark in een natuurgebied gestemd en in 2002 in Enkhuisen over de grondverkoop in verband met een bouwplan. In Delft is in 2006 gestemd over de een camping.

Op basis van de Trw zijn vier referenda gehouden. In 2003 in Voerendaal over de gemeenschappelijke regeling, in 2004 in Hilversum en Huizen over respectievelijk de parkeerverordening en de speelautomatenhalverordening en over dit laatst genoemde onderwerp is in 2005 ook in Zwolle een referendum gehouden.

De evaluatie van de Trw<sup>4</sup> geeft inzicht in de juridische, organisatorische, financiële en politiekbestuurlijke gevolgen van de hierboven genoemde eerste drie gehouden referenda (de evaluatie was afgerond voordat het referendum in Zwolle werd gehouden). De juridische knelpunten zijn specifiek





voor de Trw en derhalve in dit kader niet relevant. Qua organisatie is de uitvoering van het referendum zelf geen probleem. Dit sluit nauw aan bij de routine van verkiezingen, maar de fase van inleidend en definitief verzoek kost veel tijd en mankracht. Daarnaast is soms het proces voor burgers niet duidelijk zowel wat betreft onderwerp als wat betreft organisatie van het referendum.

De kosten zijn te verdelen in de kosten van het organiseren van het referendum en kosten voor voorlichting. Dit laatste kan per gemeente sterk verschillen en is onder meer afhankelijk van de keuze of aan de verschillende partijen (voor en tegenstanders) subsidies voor promotie en voorlichting worden verstrekt.

Wat de politiek-bestuurlijke gevolgen betreft is een duidelijk knelpunt dat de bestuursorganen een 'pettenprobleem' hebben. Veroorzaakt door loyaliteit aan het voorgenomen besluit en de verantwoordelijkheid voor de organisatie, met name de voorlichting, bij het referendum. Een oplossing is het instellen van een referendumcommissie, zodat dit spanningsveld kan worden vermeden.

Een referendum kan zorgen voor politieke onrust en verstoorde politieke verhoudingen. Als het voor de burger niet heel helder is waar het referendum over gaat, is de kans groot dat kiezers door de campagne (al dan niet van de tegen partij) op het verkeerde been worden gezet en dus niet goed weten waar ze nu echt voor of tegen stemmen. In enkele gemeenten heeft dit consequenties gehad voor het vertrouwen in de politiek door burgers.

Doordat in de verordening wordt aangesloten bij de Kieswet procedure, is het referendum een 'zwaar' en kostbaar instrument. Doordat de procedure sterk op een verkiezing lijkt, verwacht de burger mogelijk dat de uitslag bindend is. Dat is echter niet erg als dit in het licht wordt gezien van de noodremfunctie van een referendum.

In geval van politieke tegenstellingen wordt snel geroepen dat een referendum gehouden moet worden. Vaak vindt een referendum dan toch niet plaats. Dit kan verschillende redenen hebben, zoals het kostenaspect, ongewenste vertraging in de besluitvorming of omdat het onderwerp zich niet leent voor een referendum. De werking van het referenduminstrument gaat uit van een gepolariseerd probleem (men is voor of tegen). Indien het vraagstuk helder uiteen wordt gezet en een duidelijk en genuanceerd antwoord mogelijk is, kan een referendum echter een nuttig instrument zijn om de mening van burgers te peilen.

#### Terminologie

Voor referenda worden verschillende vormen gehanteerd. Hieronder een overzicht van de meest voorkomende vormen. Of deze bindend of niet-bindend zijn en of ze volgens de huidige wetgeving zijn toegestaan of niet.

Hieronder treft u een overzicht aan.

Vorm	Bindend of niet-bindend	Toegestaan of niet toegestaan
Adviserend referendum	Niet-bindend referendum	Toegestaan
Beslissend referendum	Bindend referendum	Niet toegestaan
Bindend	Een referendum waarvan de overheid zich aan de uitslag moet houden.	Niet toegestaan



referendum consultief	Niet-bindend referendum	Toegestaan
Correctief referendum	Referendum waarmee kiezers zich kunnen uitspreken over een reeds door de overheid genomen beslissing, of over een beslissing die de overheid op het punt staat te nemen maar nog niet officieel vaststaat. Een correctief referendum is dus gericht op het tegenhouden of terugdraaien van een overheidsbeslissing.	Niet toegestaan
Dicisoir referendum	Bindend referendum	Niet toegestaan
Facultatief referendum	Raadplegend, niet verplicht, referendum	Toegestaan
Niet-bindend referendum	Een referendum waarvan de overheid de uitslag naast zich neer mag leggen. Niet-bindende referenda worden ook wel 'raadgevende' of 'raadplegende' referenda genoemd, terwijl het in die gevallen eigenlijk gaat om een niet-bindend, raadgevend referendum resp. een niet-bindend, raadplegend referendum.	Toegestaan
Obligatoir referendum	Verplicht referendum	n.v.t.
Plebisciet	Raadplegend referendum	Toegestaan
Raadgevend referendum	Een referendum dat op initiatief van de burgers wordt gehouden. Raadgevende referenda kunnen zowel bindend als niet-bindend zijn.	Toegestaan
Raadplegend referendum	Een referendum dat op initiatief van de overheid wordt gehouden. De uitslag van kan in principe bindend of niet-bindend zijn. Omdat deze veelal niet-bindend zijn, wordt de term 'raadplegend referendum' ook gebruikt in gevallen	Toegestaan



---

**Verplichtend**

**Referendum** Een referendum dat op grond van de wet gehouden moet worden, bijvoorbeeld als in een wet is geregeld dat een grondwetswijziging of het afstaan van bevoegdheden aan internationale instellingen op deze manier aan het volk voorgelegd moet worden.

---

**Volksinitiatief** Een referendum over een door burgers geagendeerd voorstel of onderwerp. De uitslag van een volksinitiatief kan bindend of niet-bindend zijn.

---