

## MEMO

---

**Aan:** Presidium  
**Van:** W.L.I. Welleman, afd. Bedrijfsvoering  
**Betreft:** Informatieverzoek van presidium inzake de Referendumverordening  
**Datum:** 27 oktober 2010/BV/ 750951

---

### Inleiding

Op 29 mei 2009 heeft de VNG een Modelreferendumverordening aan haar leden aangeboden met een begeleidend schrijven. Vanwege het vervallen van de Tijdelijke referendumwet (Trw) per 1 januari 2005 en vanwege eerdere wijzigingen, heeft de VNG een nieuwe modelverordening ontwikkeld.

Het bieden van de mogelijkheid tot het houden van een referendum is een autonome bevoegdheid van een gemeente; hiertoe bestaat geen enkele verplichting. De gemeente Soest heeft van die bevoegdheid gebruik gemaakt. Op 23 juni 2005 is de Referendumverordening Gemeente Soest 2005 in werking getreden.

### Vraagstelling

Naar aanleiding van de nieuwe modelverordening van de VNG heeft het presidium in zijn vergadering van 5 januari 2010 besloten dit onderwerp te laten voorbereiden voor een agendering in de gemeenteraad.

De afdeling Bedrijfsvoering, cluster Juridische Zaken heeft hiertoe aan de hand van een globale analyse en verdere (achtergrond)informatie deze memo opgesteld.

### Conclusie van de analyse

Uit de analyse zijn de volgende conclusies te trekken.

1. Het beschikbaar komen van een modelverordening van de VNG kan een goed moment zijn om tot actualisatie en aanpassing van de huidige verordening te komen, zeker als de geldende verordening, zoals in casu het geval is, vijf jaar oud is.
2. Aangezien de gemeenteraad de autonome bevoegdheid heeft om een referendumverordening vast te stellen, dient de gemeenteraad zich nader uit te spreken of bespreking van het onderwerp referendum geagendeerd dient te worden.
3. Het referendum kan gezien worden als een instrument dat gerelateerd is aan de invulling van de relatie tussen burger en overheid.  
De meest vergaande, juridisch toegestane vorm is een raadgevend referendum over een voorgenomen besluit: het initiatief hiertoe ligt bij de burger en niet bij het gemeentebestuur. Het andere uiterste is om geen mogelijkheid te bieden tot het houden van een referendum; de gemeente is hiertoe immers niet verplicht.  
De referendummvorm waarbij de burger de zwakste positie heeft, is een raadplegend correctief referendum: het initiatief ligt bij het gemeentebestuur en het besluit is al genomen (kan alleen nog worden gecorrigeerd).
4. Een strikte juridische noodzaak tot het aanpassen van de verordening is er niet, want:
  - 4.1. de gemeente is niet verplicht een referendumverordening te hebben,
  - 4.2. de gemeente is niet verplicht modelverordeningen van de VNG over te nemen,
  - 4.3. de huidige verordening laat in de toepassing geen knelpunten zien die aanleiding geven tot aanpassing,
  - 4.4. vanuit juridisch oogpunt zijn er geen dwingende redenen om de verordening aan te passen.

## Theoretische achtergronden, landelijke ontwikkelingen en gehouden referenda (bron: Ledenbrief VNG)

### *Verskillende vormen van referenda en juridische grondslag*

De bevoegdheid van de raad om een referendumverordening vast te stellen vloeit voort uit artikel 149 van de Gemeentewet. Deze bepaling geeft de raad een autonome verordenende bevoegdheid om een referendum te organiseren over een te nemen of genomen besluit: binnen de randvoorwaarden die de Grondwet en Gemeentewet stellen, staat het gemeenten vrij om hieraan een invulling te geven.

Een referendum kan in diverse vormen worden gehouden.

Allereerst is het mogelijk dat de raad besluit tot het houden van een referendum, het **raadplegend** referendum.

De tegenhanger hiervan is dat burgers het initiatief nemen tot het houden van een referendum, het **raadgevend** referendum.

Daarnaast kan in beide varianten worden gekozen voor een correctief of een niet-correctief referendum. Een correctief referendum gaat over een **genomen besluit** (waarvan de uitvoering is opgeschort); een niet-correctief referendum gaat over het **voornemen** een besluit te nemen. Dit zijn de meest gebruikelijke en in Nederland voorkomende vormen.

Theoretisch bestaat er nog een andere referendumvorm, het bindend referendum. Bij een bindend referendum is de raad verplicht de uitslag van het referendum op te volgen. Deze referendumvorm is in Nederland juridisch niet toegestaan, omdat de Grondwet dit niet toelaat.

### *Wettelijke ontwikkeling*

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 mondte 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 Tijdelijke Referendumwet 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.

Het kabinet Balkenende II heeft in november 2005 een standpunt ingenomen over referenda. 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.

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.

#### *Voorbeelden*

In 2005 is er één 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.

Op gemeentelijk niveau zijn in de afgelopen jaren diverse referenda gehouden:

#### *I. Raadplegend referendum over herindeling*

- 1997 in Harmelen,
- 1998 in Nootdorp, Pijnacker, Leidschendam, Rijswijk en Voorburg,
- 1999 in Uitgeest en Hengelo (OV),
- 2000 in Heerjansdam, Nootdorp en Pijnacker,
- 2001 in 's Gravenzande, Leidschendam, Voorburg, De Lier, Maasland, Schipluiden, Monster, Naaldwijk, Neede en Wateringen,
- 2002 in Son en Breugel,
- 2003 in Ruurlo, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen,
- 2004 in Warmond en Voorhout,
- 2006 in Loenen en Moordrecht,
- 2008 in Sevenum.

#### *II. Raadplegende referenda over andere onderwerpen*

- 2001 in de huidige gemeente Lingewaard over de naam van de nieuwe gefuseerde gemeente,
- 2002 in Utrecht over de toekomst van het stationsgebied,
- 2003 in Gorinchem over een verkeerssituatie,
- 2004 in Wijchen over de aanpak van de Markt,
- 2006 in Middelburg over de locatie van het theater,
- 2007 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,
- 2008 in Duiven over drie varianten voor de inrichting van het centrum,
- 2009 in de gemeente Aalten-Dinxperlo (na herindeling) over de naamgeving,
- 2009 in Tilburg over de komst van een shoppingmall.

### III. Raadgevende referenda

- 1995 in Amsterdam over de vorming van een stadsprovincie,
- 1997 in Amsterdam over de aanleg van IJburg,
- 1997 in Amsterdam over de noord - zuid metrolijn,
- 1997 in Zandvoort over het parkeerbeleid in het centrum,
- 1999 in Gorinchem over de komst van een asielzoekerscentrum,
- 1999 in Nieuwegein over een verbouwing van het stadscentrum,
- 2001 in Groningen over herinrichting van de grote markt,
- 2001 in Amsterdam over een apart stadsdeel (binnenstad),
- 2001 in Enschede over de bouw van een bedrijvenpark in een natuurgebied,
- 2002 in Enkhuizen over de grondverkoop in verband met een bouwplan,
- 2002 in Amsterdam over de verzelfstandiging van het gemeentelijke vervoersbedrijf,
- 2006 in Groningen over de herinrichting van de grote markt,
- 2006 In Delft over de uitbreiding van een camping.

### IV. Referenda op basis van de Tijdelijke Referendumwet

- 2003 in Voerendaal over de gemeenschappelijke regeling,
- 2004 in Hilversum over de parkeerverordening,
- 2004 in Huizen over de speelautomatenhalverordening,
- 2005 in Zwolle over de speelautomatenhalverordening.

In Soest is éénmaal een referendum gehouden, te weten in 2004 over een besluit op grond van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten.

#### *Aandachtspunten bij het organiseren van een referendum*

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.

Landelijke praktijkervaringen leren dat 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 misschien niet erg als dit in het licht wordt gezien van de noodremfunctie van een referendum. Het is echter wel goed om duidelijk te communiceren dat de uitslag van het referendum niet bindend is.



## Globale verschillenanalyse VNG-verordening en Soester verordening

De belangrijkste verschillen tussen de modelverordening van de VNG en de Soester referendumverordening zijn de volgende:

### I. Modelverordening VNG

#### I.1 Soort referendum

Raadgevend referendum; gaat over een voorgenomen (concept)besluit.

#### I.2 Dualisme

De bevoegdheden van de gemeenteraad worden strikt gescheiden van de bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders. Besluiten met betrekking tot het referendum komen de raad toe en worden niet gedelegeerd. De gemeenteraad bepaalt of over een besluit een referendum kan worden gehouden, stelt een referendumcommissie in en benoemt/ontslaat haar leden etcetera.

#### I.3 Budget

De modelverordening van de VNG regelt dat een budget wordt opgenomen voor organisatiekosten in relatie tot het referendum.

#### I.4 Drempel

De VNG adviseert een minimum van 0,5% van de kiesgerechtigden binnen de gemeente die een inleidend verzoek moeten indienen alvorens een referendum gehouden kan worden.

#### I.5 Onderwerp van referendum

In beginsel kent de modelverordening een ruimere referendummogelijkheid: referendabel zijn alle concept-raadsbesluiten, behoudens uitzonderingen.

Over besluiten die voortvloeien uit de *referendumverordening* (zoals besluiten over het wel of niet houden van een referendum of over de wijze van organiseren van een referendum), kan geen referendum worden gehouden.

Hetzelfde geldt voor besluiten die het vervolg zijn op een besluit waarover een referendum is gehouden of kon worden gehouden.

Bovendien kent de modelverordening van de VNG een "vangnet-uitzondering": de Raad kan vanwege dringende redenen beslissen dat een bepaald besluit niet referendabel is.

#### I.6 Vorm en opzet van de verordening

De modelverordening van de VNG is compact en overzichtelijk. De bepalingen van de Kieswet en het Kiesbesluit worden van overeenkomstige toepassing verklaard bij de gang van zaken bij een referendum. De verordening verwijst dus vooral naar bepalingen uit die wet en dat besluit.

### II. Referendumverordening Gemeente Soest 2005

#### II.1 Soort referendum

In Soest gaat het om een raadgevend correctief referendum: het referendum betreft een reeds genomen besluit waarvan de uitvoering is opgeschort.

#### II.2 Dualisme

De Soester verordening is niet geschreven vanuit duale verhoudingen; veel beslissingen die eigenlijk aan de gemeenteraad toekomen, zijn gedelegeerd aan het college van burgemeester en wethouders.

Zo bepaalt het college of over een besluit een referendum kan worden gehouden en stelt het college een regeling vast voor het doel, de reikwijdte en de werkwijze van een referendumcommissie.

### II.3 Budget

Onze verordening kent momenteel geen bepaling over de opname van een budget voor organisatiekosten.

### II.4 Drempel

Soest hanteert een minimum van 0,7% van de kiesgerechtigden die een inleidend verzoek moeten indienen alvorens een referendum gehouden kan worden.

### II.5 Onderwerp van referendum

Slechts bepaalde soorten besluiten zijn referendabel en daarop bestaan nog duidelijk omschreven uitzonderingen. Anderzijds kent de Soester verordening niet de mogelijkheid dat de gemeenteraad om dringende redenen bepaalt dat een besluit niet-referendabel is. Besluiten over een referendum zijn niet uitgezonderd, evenmin als besluiten die het vervolg zijn op besluiten waarover een referendum is gehouden of kon worden gehouden.

### II.6 Vorm en opzet van de verordening

De Soester verordening biedt een zeer uitgebreide, volledige en gedetailleerde regeling. Zo kent de verordening diverse artikelen over de uitvoering van het referendum, de stemming en de vaststelling van de uitslag. Het voordeel is dat nauwelijks verwezen wordt naar andere wetten en regels; alles staat in principe in één verordening. Aan de andere kant wordt de verordening door de omvang en diverse artikelen die erg op elkaar lijken mogelijk minder overzichtelijk en daardoor minder goed leesbaar.