

<b>Initiatiefvoorstel</b>	<b>Verordening Referendum Haren</b>
RG nr.	
Datum	27 oktober 2013
Indiener	René R. Valkema namens de fractie van het CDA
Onderwerp	Referendum verordening
Initiatiefvoorstel	Het vaststellen van een referendum verordening in de gemeente Haren
Inhoud	Er is een model verordening van de VNG. Er zijn tal van gemeenten die een dergelijke verordening kennen. Haren kent deze nog niet. Een gemeente stelt zelf haar eigen verordeningen vast. Doel is het instrumentarium van de raad uit te breiden met een referendum verordening. Het past in de eerder door de raad besproken en vastgestelde participatieladder.
Bijlagen	De tekst voor een referendum verordening in Haren. De voorgestelde tekst van de verordening is afgeleid van de modelverordening van de VNG. In bijlage 4. In bijlage 5 opmerkingen van de jurist van de gemeente Haren en ons commentaar daarop.
	Een artikel: Het referendum: kernstuk van de politieke vernieuwing, Door Arjen Nijeboer. Als separate bijlage.
	Lokale referenda van 1911 t/m december 2012. Wat opvalt is dat het grootste deel van de gehouden referenda herindeling als onderwerp heeft. Dat is niet zo vreemd, omdat draagvlak als criterium in de wet dient te worden vastgesteld. Een referendum is een goed instrument daarvoor. Als separate bijlage.
Geraadpleegde bronnen	<a href="http://www.vng.nl">www.vng.nl</a> voor de modelverordening en inleidende beschouwingen <a href="http://www.referendumplatform.nl">www.referendumplatform.nl</a> voor de actuele situatie <a href="http://www.wikipedia.nl">www.wikipedia.nl</a> voor de inleidende tekst over democratie <a href="http://www.devolkskrant.nl">www.devolkskrant.nl</a> voor het artikel in bijlage 1 Het rapport: Effectieve vormen van burgerparticipatie? Een onderzoek naar innovatie van burgerparticipatie in Overijssel. In opdracht van de provincie Overijssel. (2007?) <a href="http://www.innovatieburgerparticipatie.nl">www.innovatieburgerparticipatie.nl</a> <a href="http://www.beleidsimpuls.nl/interactief_beleid.php">www.beleidsimpuls.nl/interactief_beleid.php</a> voor burgerparticipatie Het boek: Directe democratie: Feiten, argumenten en ervaringen omtrent het referendum. Van Jos Verhulst & Arjen Nijeboer. Voor de inleidende teksten over democratie, beginselen van de democratie, referenda, representatieve democratie, directe democratie. Inaugurele rede prof. dr. Monique Leyenaar, 2007. Voor de inzichten over participatie en de grondwet betreffende artikel 67. De Grondwet artikel 67 en haar toelichting. De gemeentewet. <a href="http://www.overheid.nl">www.overheid.nl</a> Zie bijlage 3
<b>Gevraagde beslissing</b>	<b>Besluit de referendum verordening Haren vast te stellen.</b>

## SAMENVATTING

Burgerparticipatie gaat over meeweten, meedenken, meewerken en meebeslissen<sup>1</sup>. Burgerparticipatie is een vorm van interactief besturen die de laatste jaren steeds meer ingang heeft gevonden met als doel de betrokkenheid en de invloed van de burger te vergroten. Meebeslissen is een van de treden van de participatieladder<sup>2</sup>. In het ultieme geval dat burgers meebeslissen kan dat door burgers een directe stem te geven in het te vormen beleid of in de te maken keuze.

Een referendum kan een middel zijn om die stem te horen. Er is een model referendum verordening van de VNG. Deze wordt door vele tientallen gemeenten in Nederland gebruikt. Binnen de huidige wetgeving kan alleen een raadgevend of raadplegend referendum gehouden worden. Een referendum kan aanvullend zijn in een democratische staat omdat het referendum de beginselen van de democratie volgt.

Burgerparticipatie, directe democratie (het referendum is daar een vorm van) **verhoogt de democratische legitimatie van te nemen beslissingen.**

Een referendum is door veel gemeenten ingezet, vooral als het gaat over een herindeling van gemeenten. Dat is logisch omdat de wet Arhi 'draagvlak' voorschrijft en er zonder een directe vorm van raadpleging dat draagvlak niet kan worden vastgesteld.

In februari 2013 is er door de Tweede Kamer een nieuwe wet aangenomen welke nog dit najaar door de Eerste Kamer zal worden besproken.

Kortom een referendum verordening kan een aanvulling zijn op het bestaande instrumentarium van de gemeente cq. de gemeenteraad. Een gemeente gaat zelf over de vaststelling van verordeningen. Zie de relevante artikelen uit de gemeentewet<sup>3</sup>.

**De toelichting geven overwegingen en zijn net als de bijlagen informatief van aard.**

**Het gaat om de tekst van de verordening in bijlage 4.**

## EEN VERORDENING OF NIETS REGELEN. DAT IS DE KEUS.

De gemeente staat voor de keus om een **verordening vast te stellen of niets te regelen.** Niets regelen betekent niet dat referenda onmogelijk zijn. **De raad kan, op basis van de autonome bevoegdheid neergelegd in de Gemeentewet, te allen tijde besluiten om over een concreet onderwerp een raadgevend referendum te organiseren.** Raadgevend wil zeggen dat de uitslag van een referendum nooit bindend kan zijn voor de raad of in de plaats kan komen van een door de raad te nemen besluit. De uitkomst van het referendum moet dus worden gezien als een advies van de bevolking aan de raad. Ieder raadslid beslist individueel of hij/zij zich gebonden acht aan de uitslag van een referendum. Hij / zij houdt altijd het recht om bij een stemming naar aanleiding van een gehouden referendum zich uit te spreken tegen de uitkomst het referendum.

Niets doen betekent wel dat een initiatief van burgers om een referendum door de raad te laten organiseren procedureel niet geregeld is en daarmee feitelijk niet mogelijk is.

Het is om uiteenlopende redenen wenselijk een referendumverordening in te voeren. Dit biedt de volgende mogelijkheden:

- er worden heldere procedures vastgelegd, die voor elk te organiseren referendum kunnen worden toegepast;
- burgers kunnen het initiatief nemen om aan de raad te verzoeken een referendum te houden.

<sup>1</sup> Meebeslissen betekent nog steeds dat de gemeenteraad zelfstandig zonder last een besluit neemt.

<sup>2</sup> Zie bijlage 2.

<sup>3</sup> Zie bijlage 3.

## TOELICHTING

### Wat is democratie?

**Democratie** is een bestuursvorm. Het Nederlandse woord stamt af van de Griekse δῆμος (*dèmos*), "volk" en κρατέω (*krateo*), "heersen, regeren" en betekent dus letterlijk 'heerschappij door het volk'. Er bestaan vele vormen. In een 'oligarchie' heerst een kleine elite. In een 'timocratie' heersen de rijken. En in een 'theocratie' wordt God verondersteld de heerschappij uit te oefenen.

### De geschiedenis

Democratie gaat over de relatie tussen burger en politici. En vandaag de dag maken we ons druk over de kloof tussen beide en het vergroten van de rol van de burgers in de politieke besluitvorming. Al die tijd is er sprake aan de ene kant de directe democratie en aan de andere kant van het spectrum de representatieve democratie. Zijn het de burgers zelf die een beslissing nemen of laten zij dat over aan door hen gekozen vertegenwoordigers? Anders gezegd: Gaat het om besluitvorming 'door henzelf, voor henzelf' of 'door anderen, namens henzelf'?

"Government of the people, by the people, for the people..." **Abraham Lincoln**

Voorstanders van de representatieve democratie, zoals Edmund Burke (1774) en John Stuart Mill (1861), tamboereerden met name op de al door Plato gesignaleerde noodzaak van de koning-filosoof in plaats van de incompetent willekeurige burger. Naar hun mening moeten besluiten worden genomen door mensen met een goede opleiding en de juiste ervaring. Overigens kwam ook één van de vooraanstaande pleitbezorgers van de directe democratie op basis van een sociaal contract, Jean-Jaques Rousseau, later tot de conclusie dat het omvormen van de wil van allen (de 'volonté de tous') tot de wil van het algemeen (de 'volonté generale'), eigenlijk alleen was weggelegd voor zeer wijze bestuurders. Zoals men het begin vorige eeuw in ons land formuleerde: "Wat de heeren wijzen, Moeten de gekken prijzen."

### Het beginsel van de volkssouvereiniteit

Omdat staatsmacht wordt uitgedrukt via de wetgeving, betekent 'democratie' dat het volk de wetten maakt. De wetten ontleen in een democratie hun autoriteit aan het feit dat zij **op een of andere manier door het volk zijn goedgekeurd**. Het wettelijk gezag berust in een oligarchie op de goedkeuring door een minderheid, en in een theocratie op de goddelijke zegen. In de democratie is er geen autoriteit boven het volk.

Wetten leggen verplichtingen op, niet aan het volk in zijn geheel, maar wel aan de individuele burgers. De individuele leden van de gemeenschap worden geacht de autoriteit van de wet te erkennen, omdat zij in principe ook de gelegenheid hadden om mee vorm te geven aan de wet. Zo komt men tot het begrip van het 'sociaal contract' van Jean-Jacques Rousseau: de wetten zijn het resultaat van een sociaal contract tussen gelijkwaardige en mondige burgers. **Een wet is in de democratische visie enkel legitiem wanneer diegenen die geacht worden de wet te gehoorzamen, ook mede vorm kunnen geven aan die wet.** Dit houdt in dat het volk zelf stemt over de wetten, zoals in het oude Athene of het volk verkiest vertegenwoordigers die de wetten maken, zoals in België en Nederland.

**In een democratie is de voltallige bevolking soeverein en is alle autoriteit gebaseerd op de (minstens theoretische) instemming van het volk.** Deze bestuursvorm is gebaseerd op het menselijke gelijkheidsideaal. Als iedereen vrij en gelijk in rechten en plichten geboren is (zoals in het eerste artikel van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens staat) dan heeft ook niemand méér recht dan een ander om bepaalde wetten vast te stellen of beslissingen te nemen. Het implementeren van die theorie in de politieke praktijk is vaak niet eenvoudig en kent vele aspecten.

Zo stelde Tocqueville dat vrijheid en gelijkheid op gespannen voet met elkaar staan. Een te grote vrijheid gaat ten koste van de gelijkheid, en andersom geldt hetzelfde.

### **Beginselen van iedere democratische volksvergadering**

Om van een **democratisch proces** te kunnen spreken dienen volgende vier fundamentele elementen aanwezig te zijn:

1. **Het gelijkheidsbeginsel:** Elke deelnemer dient gelijk te zijn aan een ander in het democratisch proces. Alle leden van de gemeenschap moeten kunnen deelnemen en krijgen evenveel gewicht bij de besluitvorming. Het is gebaseerd op het democratisch ideaal dat uitgaat van de stelling dat er geen autoriteit is boven het volk. Dit uitgangspunt betekent per definitie dat iedereen als gelijke optreedt. Dat in de geschiedenis vrouwen, kleurlingen, slaven of anderen werden uitgesloten van de vergadering is in strijd met dit beginsel.
2. **Het initiatiefrecht:** Elke deelnemer moet vrij zijn om een initiatief te kunnen nemen en een wetsvoorstel of wetswijziging in te dienen. De agenda van de volksvergadering wordt niet door de elite bepaald. Het is een bijzondere toepassing van het gelijkheidsbeginsel. Het betekent niet dat voorstellen niet aan regels gebonden kunnen zijn. De essentie is dat de regels voor iedereen gelijk zijn.
3. **Het spreekrecht:** Elke deelnemer moet in gelijke mate de kans hebben de andere deelnemers te informeren en met hen van gedachte te wisselen over het voorstel dat ter tafel ligt.
4. **Het stemrecht:** Elke deelnemer moet de gelegenheid hebben een stem over het voorstel te kunnen uitbrengen. Een overeengekomen meerderheid van de stemmen bepaalt of het voorstel al dan niet aangenomen wordt. Dat noemen we de meerderheidsregel.
5. **De meerderheidsregel:** In het ideale geval is er sprake van unanimititeit. Iedereen is het eens met het voorstel. Dat is zelden het geval. Daarom wordt de meerderheidsregel toegepast. Het meerderheidsbeginsel vloeit voort uit het gelijkheidsbeginsel. We erkennen daarmee het menselijk tekort of de onvolmaaktheid van de gevoerde discussie. En accepteren daarom dat een beslissing wordt genomen door de meerderheid. In de wetenschap dat het de volgende keer andersom kan zijn.
6. **Het mandateringsbeginsel:** Universele deelname van iedereen bij de democratische besluitvorming is onhaalbaar. Wie niet deelneemt aan de volksvergadering wordt geacht een mandaat te geven aan hen die wel deelnemen. Dit beginsel heeft niets van doen met het onderscheid tussen representatieve en directe democratische besluitvorming. Het beginsel is een direct gevolg van het feit dat wetten gelden voor alle leden van de gemeenschap. Door af te zien van deelname aan de besluitvorming omtrent een wet, word de burger automatisch geacht mandaat te hebben gegeven aan degenen die wel meebeslissen.

## **Van volksvergadering tot referendum**

De volksvergadering is niet bruikbaar in een moderne bureaucratische staat. Dat is niet erg, wanneer de beginselen van het democratisch proces behouden blijven. De discussie moet op een andere wijze gebeuren. Via de media, via deelvergaderingen etc. Daarbij kan de volksvergadering worden getransformeerd tot een referendum. Kenmerk is dat er sprake is van een volksvergadering waarbij de deelnemers niet meer fysiek bijeen komen en dat hun stem in het geheim wordt gegeven. Alle beginselen zijn in een referendum volop aanwezig: initiatiefrecht, stemrecht, meerderheidsregel, gelijkheidsbeginsel.

In Zwitserland heeft men bewust de keuze gemaakt van een volksvergadering (Landsgemeinden) naar het referendum op volksinitiatief. De afkeer van de Zwitserse bevolking voor de Europese Unie hangt ondermeer samen met het in hun ogen ondemocratische karakter van de Unie.

## **Soorten democratie**

Democratie betekent letterlijk 'volksheerschappij'. De wetten hebben in een democratie autoriteit omdat degenen die de wetten moeten gehoorzamen, deze wetten hebben goedgekeurd.

### *Wat is directe democratie*

Directe democratie houdt in dat burgers, als zij dat willen, steeds politieke besluiten zelf kunnen nemen. Dit is niet strijdig met een parlementair stelsel.

### *Representatieve democratie*

Een volksstemming heeft zijn grenzen (dat geldt ook voor een referendum). De representatieve democratie is in wezen een techniek om het mandateringsprobleem op te lossen. Representatieve democratie moet worden ingevoerd zodra de burgers te weinig tijd of belangstelling hebben om mee te werken aan een besluit dat toch moet worden genomen.

In een representatief stelsel als het onze is de **volkssoevereiniteit** echter niet gewaarborgd. Burgers kunnen niet anders dan eens in de vier jaar hun medebeslissingsrecht afdragen aan een klein groepje volksvertegenwoordigers, die vervolgens een monopolie op het beslissingsrecht hebben. Hierdoor kunnen structureel wetten tot stand komen die niet door de meerderheid gedragen worden. De bevolking kan weliswaar de verkozenen bij een volgende stembestemming niet herkiesbaar maken, maar ze kan met geen wettig middel voorkomen dat er besluiten worden genomen die de meerderheid van de burgers niet willen.

In *De staat van onze democratie 2006*, een uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, komt men tot de volgende conclusies. "De responsiviteit van de overheid laat volgens opiniepeilingen (2004) te wensen over. Zo vindt 83% dat de overheid nauwelijks aandacht heeft voor problemen van de burger, 90% dat de overheid burgers nauwelijks betreft bij beleidsvorming en 79% dat de overheid weinig verantwoording aflegt over haar prestaties. Toch is er ook een toename van tevredenheid over de democratie en vertrouwen in de politiek te constateren. Dit wordt met name veroorzaakt door een verbetering van de economische situatie." Het Sociaal Cultureel Planbureau concludeert dat houdingen ten aanzien van de politiek in de loop der jaren over het geheel genomen negatiever zijn geworden. En uit het Nationaal Kiezersonderzoek van 2003 blijkt dat ruim

80% het eens is met de stelling “over sommige voor ons land belangrijke beslissingen moet door de kiezers zelf worden gestemd door middel van een zogeheten referendum.

#### **De last van ruggespraak<sup>4</sup>**

‘Volksvertegenwoordigers werden geacht te stemmen **‘zonder last en ruggespraak’<sup>5</sup>**. Stemmen zonder last betekende dat de volksvertegenwoordiger op basis van eigen inzicht en overtuiging een oordeel moest geven, stemmen zonder ruggespraak wilde zeggen dat men een besluit moest nemen zonder daarover eerst met iemand uit de achterban overleg te plegen. Dit laatste werd expliciet toegevoegd omdat ten tijde van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden de besluitvorming uiterst traag verliep. Het toppunt van traagheid lag in Friesland. De afgevaardigden uit die provincie hadden met een wel erg verkavelde interpretatie van de begrippen last en ruggespraak van doen. Zij dienden voor elke stemming overleg te voeren met alle elf steden en dertig grietenijen. Met recht dus op zijn elfendertigst.

Het zou tot **1983** duren voordat het **‘zonder ruggespraak’ uit de grondwet werd geschrapt**. Het gedenkteken voor Van den Capellen, waar toen in de Tweede Kamer op werd aangedrongen, kwam er weliswaar niet, maar er werd ruim baan gemaakt voor ruggespraak. Sindsdien is de interactie tussen burger en politici gaandeweg steeds belangrijker geworden. Daarover wordt overigens niet door iedereen hetzelfde gedacht. De door rituele dansen en geheimzinnigheid omgeven trage coalitievorming in een land dat al geruime tijd geen echte regering meer heeft, is voor velen een reden om te hunkeren naar een rechtstreeks gekozen formateur. Maar anderen klagen er over dat politici te veel hun oren laten hangen naar opiniepeilingen en te veel de waan van de dag volgen. Volgens deze critici hanteren politici te veel het peilglas van de publieke opinie in plaats van hun eigen glazen bol. Meer en rechtstreekser bemoeienis van burgers met de politiek wordt dus soms als een lust, soms als een last van ruggespraak gezien’.

#### *Conclusie:*

Tot 1983 was het ‘zonder last en ruggespraak’. Na 1983 is het in artikel 67 van de Grondwet **‘zonder last’**. In de toelichting op dit artikel staat ‘De leden stemmen zonder last. Dat betekent dat zij vrij moeten zijn om te stemmen. De Kamerleden mogen wel met anderen (binnen en buiten het parlement) overleggen, maar mogen niet 'in opdracht van anderen' besluiten nemen.’

Het artikel in de Grondwet moet daarom worden gelezen als **‘zonder last met ruggespraak’**. In uiterste zin toegepast: na een burgerraadpleging (de ruggespraak) te hebben gehouden beslist het parlement (of de staten of de gemeenteraad) zelf (zonder last).

#### **De mate van participatie bepaalt de mate van democratie**

‘Participatie is een wezenlijk aspect van de interactie tussen burgers en politici. Sterker nog: het is een *conditio sine qua non*. Als burgers of politici wederzijds niet thuis geven, dan is er helemaal geen interactie. Gewoonlijk verstaat men onder politieke participatie in de meest brede zin, de deelname aan ‘voorbereiding, totstandkoming of uitvoering van overheidsbeleid’. Zo’n definitie is weliswaar gericht op participatie, maar mist de specifieke invalshoek die ik voor vandaag heb gekozen, namelijk de participatie aan de interactie tussen burgers en politici.

---

<sup>4</sup> Inaugurale rede prof. dr. Monique Leyenaar, 2007

<sup>5</sup> Uit de Grondwet van 1815.

Ook de participatieve democratie heeft bij politici terrein gewonnen. Zo wordt in 1993 de motie Willems kamerbreed aangenomen. De tekst van die motie luidde: "Betrokkenheid van burgers in een vroeg stadium van beleidsontwikkeling kan bijdragen aan een verbetering van de relatie tussen burger en bestuur en aan een verhoging van de kwaliteit van overheidsbeleid. De Kamer verzoekt de regering daarom te experimenteren met het op diverse wijzen voorleggen van maatschappelijke problemen en beleidsvorming aan burgers'.

Participatie gaat over betrokkenheid van burgers in dingen die ervoor hen toe doen. De inrichting van de ruimte, de besteding van schaarse middelen etc. Daarvoor is de ladder voor burgerparticipatie ontworpen. Zie bijlage 2.

### **Het mandaat in de representatieve democratie aangevuld met het referendum**

'Om het representatieve stelsel toch democratisch te kunnen noemen, word beroep gedaan op **de fictie van het 'mandaat'**. Burgers zouden in verkiezingen een mandaat geven aan het parlement. Dit is schijn, omdat het mandaat in feite afgedwongen is. Er wordt immers nooit aan burgers gevraagd of zij wel willen mandateren, en zo ja onder welke voorwaarden. Dit betekent niet dat het representatieve stelsel geen belangrijke functie heeft. Maar de eigenlijke reden ervoor is een praktische en geen principiële: conform de logica van de arbeidsverdeling is het efficiënt wanneer burgers niet constant over alles zelf hoeven te beslissen. Daarom mandateren burgers voor het dagelijks bestuur een vaste club, een parlement. Een werkelijk mandaat is echter een mandaat dat eventueel ook niet gegeven kan worden. Wanneer voldoende burgers hiertoe de hand opsteken, zou het mandaat terug moeten gaan naar de bevolking die dan direct over een zaak beslist. Alleen een dergelijk stelsel is een authentieke democratie te noemen.

Daarom moet het representatieve stelsel worden uitgebreid met vormen van directe democratie. Omdat volkssoevereiniteit inhoudt dat de bevoegdheden van de volksvertegenwoordiging zijn afgeleid van de bevoegdheden van de bevolking, moet voor direct-democratische besluitvorming dezelfde mogelijkheden gelden als voor volksvertegenwoordigers tijdens de representatieve besluitvorming. Er mogen van bovenaf geen extra beperkingen worden opgelegd. Dit betekent dat burgers ook zelf onderwerpen en voorstellen op de agenda moeten kunnen zetten, dat uitslagen bindend zijn, dat burgers op alle bestuurlijke niveaus kunnen meebeslissen, dat geen onderwerpen zijn uitgesloten en dat er geen minimale deelnamepercentages gelden'<sup>6</sup>. In ons voorstel wordt toch een drempel opgenomen.

### **Verschillende vormen van referenda**

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. Andere vormen van referenda zijn mogelijk (bijvoorbeeld een prereferendum), maar dit zijn de meest gebruikelijke en in Nederland voorkomende vormen.

---

<sup>6</sup> Uit: Het referendum: kernstuk van de politieke vernieuwing, Door Arjen Nijboer. Het stuk is als bijlage toegevoegd.

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.

### **Juridisch kader**

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. Deze randvoorwaarden zijn:

- per geval beslist de raad of een referendum wordt gehouden;
- ieder raadslid beslist individueel in hoeverre hij zich aan de uitslag van het referendum gebonden zal achten;
- de raad neemt een definitief besluit over het onderwerp van het referendum nadat het referendum is gehouden (een referendum kan dus nooit bindend zijn).

### **Model referendumverordening VNG<sup>7</sup>**

Deze referendumverordening is voor een groot deel gebaseerd op het model van de VNG. De model referendumverordening van de VNG geeft gemeenten een mogelijkheid tot het **vaststellen van een referendum op initiatief van de bevolking, een raadgevend referendum**. Voor dit model is gekozen omdat dit doorgaans als meest zuivere vorm van een referendum wordt gezien. Burgers krijgen hiermee de mogelijkheid om hun mening te laten horen over een voorgenomen raadsbesluit.

Een referendum op initiatief van de raad heeft een heel ander karakter. De raad kan burgers om advies vragen voordat een besluit is genomen. Een referendum is echter niet de enige mogelijkheid om een advies aan burgers te vragen. Andere mogelijkheden zijn onder meer de officiële inspraak (Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure), interactief beleid, inspraakavonden, enquêtes, internetpanels en buurtbezoeken.

Het correctief raadplegend referendum kent een aantal mogelijke bezwaren. Doordat de raad, als besluitvormend orgaan, bepaalt wanneer burgers door middel van een referendum bij de besluitvorming wordt betrokken, is sprake van een machtsrelatie. Daarnaast heeft de commissie Biesheuvel zich zeer kritisch uitgelaten over dit type referendum, dat onder omstandigheden zelfs ongrondwettig zou zijn, omdat het ertoe zou kunnen leiden dat de volksvertegenwoordiging zich onttrekt aan het nemen van moeilijke beslissingen.

Dit alles heeft ertoe geleid dat wordt gekozen voor een raadgevend referendum.

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

---

<sup>7</sup> Vanaf hier tot aan huidige situatie is de onderhavige tekst ontleend aan de website van de VNG: [www.vng.nl](http://www.vng.nl).



## Referendum

Op dit moment is er in Nederland **geen** wettelijke regeling<sup>8</sup> voor een **referendum op landelijk** niveau.

Er is geen artikel in de Grondwet<sup>9</sup> dat de overheid verbiedt om de bevolking om advies te vragen door middel van een niet-bindend referendum. **Lokale overheden maken hiervan inmiddels regelmatig gebruik via een gemeentelijke referendumverordening** of een burgemeestersreferendum. In de Grondwet staat dat de Nederlandse volksvertegenwoordigers hun taak 'zonder last met ruggespraak' moeten kunnen uitvoeren, wat betekent dat er van een bindend referendum geen sprake kan zijn.

De term 'met ruggespraak' kan worden uitgelegd in de context raadpleging zonder de 'last' van gebonden te zijn.

## Wat is een referendum

Een referendum is een volksstemming over een te nemen besluit. Er zijn vele soorten referenda die elk hun voor- en nadelen hebben. Om een referendum te karakteriseren zijn er drie vragen die gesteld moeten worden:

- Bij wie ligt het initiatief?
- Gaat het om het terugdraaien van een overheidsbeslissing of om een initiatief van de burgers?
- Is de uitslag bindend of niet-bindend?

Er zijn drie mogelijke antwoorden op de vraag waar het initiatief ligt. In de eerste plaats kan het initiatief bij de burgers liggen. We spreken dan van een raadgevend referendum. Ook is het mogelijk dat een referendum volgens de wet verplicht is. In dat geval is er sprake van een obligatoir referendum. De derde mogelijkheid is dat het referendum op initiatief van de overheid wordt gehouden. Dit wordt ook wel een plebisciet genoemd.

Een referendum waarbij de kiezers zich kunnen uitspreken over een beslissing die de overheid genomen heeft noemen we een correctief referendum. Referenda over een bepaald onderwerp kunnen echter ook gehouden worden op initiatief van een groep burgers, die daarvoor meestal een bepaald aantal handtekeningen moet verzamelen. Dit wordt een volksinitiatief genoemd.

Tot slot is er de vraag of de overheid verplicht is om de uitslag van het referendum over te nemen. Als dat het geval is spreken we van een bindend referendum, anders van een niet-bindend referendum. In Nederland is een bindend referendum niet toegestaan volgens de Grondwet. Bij een duidelijke uitslag zullen politici de uitslag van een niet-bindend referendum echter moeilijk kunnen negeren.

De combinatie van het antwoord op bovenstaande vragen bepaalt het type referendum waarmee je te maken hebt. Zo lag het initiatief voor het referendum over de Europese Grondwet bij de overheid, ging het om het terugdraaien van een overheidsbeslissing en was de uitslag formeel niet-bindend. We karakteriseren zo'n referendum dan als een raadplegend, correctief, niet-bindend referendum. De volgende referenda zijn mogelijk:

---

<sup>8</sup> Deze uitspraak op de site van de VNG is nog gebaseerd op de situatie van voor de besluitvorming in de Tweede Kamer op 14 februari 2013 over een referendum wet. Deze moet nog door de eerste kamer worden goedgekeurd.

<sup>9</sup> De Raad van State besliste al eerder dat het raadgevend referendum op gemeentelijk niveau binnen het kader van de Grondwet past (ABRvS 5 maart 1998, JB 1998, 79).

## 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.

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

	waarin het om precies te zijn om een niet-bindend, raadplegend referendum gaat.	
Verplicht 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.	n.v.t.
Volksinitiatief	Een referendum over een door burgers geagendeerd voorstel of onderwerp. De uitslag van een volksinitiatief kan bindend of niet-bindend zijn.	Toegestaan

### **Voordelen referenda**

Voorstanders van referenda vinden het tegenwoordig niet meer voldoende om eens in de vier jaar via verkiezingen hun oordeel te geven over politieke standpunten. De kans dat de standpunten van de individuele kiezer geheel overeenkomen met die van de partij waarop ze gestemd hebben is zeer klein. Meestal is het zo dat mensen het wel met een groot deel van de standpunten van die punten eens zijn, maar niet met alle. Dit heeft tot gevolg dat de binding tussen kiezer en partij is verminderd.

Daar komt bij dat eens in de vier jaar oordelen over de standpunten van een partij niet garandeert dat die standpunten overeind blijven. Zo moeten partijen compromissen sluiten als ze met elkaar een regering gaan vormen en verlopen de ontwikkelingen in de samenleving tegenwoordig in zo'n hoog tempo dat standpunten snel verouderd raken. Dit is niet erg, maar kiezers hebben daar na de verkiezingen geen invloed meer op en kunnen niet meer ingrijpen als er voor politieke beslissingen geen draagvlak meer is. Dit verklaart volgens sommige voorstanders van referenda voor een deel de vervreemding tussen politiek en kiezer. Een referendum vormt volgens hen daarom een aanvulling op de representatieve democratie en geen aantasting ervan, zoals de tegenstanders beweren. Een referendum kan er bovendien voor zorgen dat de kiezer actief deelneemt aan het publieke debat over zaken van gemeenschappelijk belang. Doordat ze zelf een oordeel mogen vellen over dergelijke zaken worden burgers gestimuleerd om een mening te vormen en deel te nemen aan de discussie. In Zwitserland, het land waar veel referenda worden gehouden, functioneert het prima.

Het huidige stelsel stimuleert burgers volgens de voorstanders van referenda slechts eens in de vier jaar om hierover na te denken. Zij wijzen in deze discussie bijvoorbeeld op het publieke debat dat ontstond bij het referendum over de Europese Grondwet. Dit referendum kende een hoge opkomst (63,3%) en er was een brede maatschappelijke discussie over het onderwerp.

### **Bezwaren tegen referenda**

Er zijn ook bezwaren tegen de invoering van een referendum te noemen. Het belangrijkste bezwaar is dat het niet zou passen binnen het representatieve stelsel zoals we dat nu kennen in Nederland. In zo'n stelsel stelt de kiezer volksvertegenwoordigers aan die geacht worden een zorgvuldige belangenafweging te maken bij het opstellen van een wetsvoorstel. Daarbij raadplegen zij onder andere diverse maatschappelijke groeperingen, bedrijven en andere betrokkenen. Zo'n belangenafweging is een andere dan de afweging die een individuele kiezer uit eigenbelang maakt.

Behalve met de belangen van verschillende maatschappelijke betrokkenen moeten volksvertegenwoordigers ook rekening houden met de samenhang tussen verschillende wetsvoorstellen. Referenda zouden die samenhang in gevaar kunnen brengen. Verder hebben burgers ook de tijd en de middelen niet om alle facetten van een wetsvoorstel te beoordelen, waardoor ze minder goed in staat zijn om afgewogen oordeel te vellen. Met een ja/nee of voor/tegen vraagstelling dreigt bovendien een simplificatie van het wetsvoorstel te ontstaan die geen recht doet aan de materie. Door een keuze voor A of voor B neer te leggen wordt dat bezwaar enigszins weggenomen.

Tegenstanders vragen zich verder af of een referendum wel de meest geschikte manier is om een maatschappelijk debat te bevorderen. Er zijn verschillende andere manieren om dit ook te bereiken. Feit is wel dat het geen goedkope manier is om het maatschappelijke debat te bevorderen of de mening van de kiezer te achterhalen. Het referendum over de Europese Grondwet in 2005 kostte bijvoorbeeld bijna 30 miljoen euro. Als je als politicus wil weten of er draagvlak bestaat voor je voornemens is het houden van een opiniepeiling bijvoorbeeld een goedkopere manier.

De bezwaren worden deels ondervangen door de keuze voor slechts een raadplegend (niet bindend) referendum.

### **Huidige situatie**

Nederland kent op dit moment een representatief stelsel, dat vastgelegd is in de Grondwet. Dit houdt in dat de kiezer ten minste eens in de vier jaar volksvertegenwoordigers kiest.

Wanneer de burgers van mening zijn dat die hun werk niet goed gedaan hebben kunnen zij hen daarop afrekenen bij de volgende verkiezingen. Burgers kunnen de volksvertegenwoordigers volgens de Grondwet niet voortijdig door middel van een referendum corrigeren. **Wel laat de Grondwet de mogelijkheid open om de burgers middels een referendum om advies te vragen. De uitslag van een dergelijk referendum is dan formeel niet-bindend**, maar politici kunnen een duidelijke uitspraak van de burger moeilijk naast zich neerleggen zonder het gevaar te lopen dat de kiezer hen dat bij de volgende verkiezingen aanrekent.

De mogelijkheid tot het houden van een referendum is dus niet bij wet vastgelegd. Volgens artikel 121 van de Gemeentewet hebben gemeenten echter de mogelijkheid om een verordening in te stellen zolang dit niet tegen bestaande wetgeving ingaat. Daarom kunnen gemeenten per verordening wel tot referenda besluiten, zolang deze niet-bindend zijn. Ook provincies hebben de vrijheid om een referendumverordening in te stellen.

### **Huidige stand van zaken op nationaal niveau**

Er zijn enkele initiatieven geweest om een referendum in te voeren, maar dat is tot nu toe nog niet gelukt. Op 18 mei 1999 behaalde een wetsvoorstel tot invoering van de mogelijkheid tot een correctief referendum in de Nacht van Wiegel niet de benodigde tweederde meerderheid.

Als gevolg daarvan werd daarna de Tijdelijke referendumwet ingevoerd, die echter op 1 januari 2005 verliet. Daarna zijn er in 2005 twee wetsvoorstellen ingediend om een referendum mogelijk te maken. In 2013<sup>10</sup> nam de Tweede Kamer een initiatiefwetsvoorstel aan van PvdA, GroenLinks en D66 over invoering van een raadgevend referendum.

---

<sup>10</sup> Zie persbericht De Volkskrant in bijlage 1.

Op donderdag 14 februari 2013 heeft de Tweede Kamer de invoering van het niet-bindende, correctieve referendum<sup>11</sup> door het parlement aangenomen wetten<sup>12</sup> en verdragen, goedgekeurd.

Nadat het parlement een wet heeft aangenomen en de betreffende minister(s) ook hebben getekend, kunnen 10.000 burgers binnen 4 weken een referendum aanvragen. Na de goedkeuring van die handtekeningen moeten nog eens 300.000 burgers binnen 6 weken tekenen. Handtekeningeninzameling kan vrij op straat plaatsvinden, op gefotokopieerde lijsten.

Het initiatiefwetsvoorstel ligt er al sinds najaar 2005 en is mede ingediend door toenmalig Kamerlid Niesco Dubbelboer (PvdA), medeoprichter van het Referendum Platform, alsmede Boris van der Ham (D66) en Wijnand Duyvendak (GroenLinks). De wet is vanaf het begin gesteund door o.a. de PVV en de SP. Opeenvolgende Kamerleden van diverse partijen (Paul Kalma, Pierre Heijnen, Alexander Pechtold, Raymond de Roon, Ronald van Raak, om de belangrijkste te noemen) hebben de wet consequent verdedigd.

Voor de wet stemden: PvdA, PVV, SP, D66, GroenLinks, PvdD en 50PLUS. Tegen de wet stemden: VVD, CDA, CU en SGP.

Nu moet de wet nog door de Eerste Kamer. Als die de gemiddelde tijd neemt voor de behandeling en stemming, en haar goedkeuring verleend, dan kan de wet al op 1 januari 2014 van kracht worden.

---

<sup>11</sup> Deze wet die nog door de Eerste Kamer moet worden aangenomen gaat over besluiten op nationaal niveau.

<sup>12</sup> Kamerstuk 30372.

## **Bijlage 1: Artikel uit De Volkskrant van 14-2-2013**

### **Het referendum komt er eindelijk door**

Door: Joost de Vries – 14/02/13, 06:00

**Na jaren discussie en vergeefse pogingen is het zover. Nederland krijgt een nieuw democratisch instrument: het raadgevend referendum. Een meerderheid van de Tweede Kamer stemt vandaag in met een wetsvoorstel dat referenda mogelijk maakt.**

Iedereen die 300 duizend handtekeningen verzamelt, kan in de toekomst een volksraadpleging afdwingen. Het blijft wel bij de mildste vorm van directe democratie, de regering hoeft de raad van het volk niet te volgen.

Het initiatief-wetsvoorstel van PvdA, GroenLinks en D66 ligt al twee kabinetten op de plank, maar wordt nu op initiatief van PVV-leider Geert Wilders afgestoft en in stemming gebracht. Het voorstel kan op een meerderheid rekenen in Tweede en Eerste Kamer. Alleen de VVD en de christelijke partijen zijn tegen.

Parallel aan dit voorstel loopt een voorstel voor bindende correctieve referenda. Daarvoor is een grondwetswijziging nodig. Pas als in deze en de volgende kabinetsperiode tweederde van de Kamer voor stemt, komt er een correctief referendum.

#### **Negatief advies**

Het raadgevend referendum biedt burgers de mogelijkheid een negatief advies te geven over een wet die door beide Kamers is aangenomen. Voordat de koning zijn handtekening onder de wet zet, hebben burgers acht weken de tijd om 10 duizend handtekeningen te verzamelen voor een inleidend verzoek en nog eens 300 duizend om een referendum te krijgen. Het is vervolgens aan de regering om met het advies van het volk nog eens naar de wet te kijken.

Een referendum over het lidmaatschap van de EU, dat PVV-leider Wilders graag zou zien, komt met deze wet niet dichterbij. Maar burgers kunnen zich wel uitlaten over verdragswijzigingen in Europa omdat die de goedkeuring vereisen van de nationale parlementen. Eventuele wijzigingen in Brussel zijn pas na de Europese parlementsverkiezingen in 2014 aan de orde.

Niet iedere wet is straks overgeleverd aan de grillen van het volk. Het koningshuis, de rijksbegroting en de Grondwet blijven buiten schot. Maar er blijft genoeg over om op te schieten: bijvoorbeeld hervorming van de langdurige zorg, het leenstelsel in het hoger onderwijs, samenvoeging van provincies of versobering van de publieke omroepen. Maar ook kleinere onderwerpen. PvdA-Kamerlid Pierre Heijnen noemt als voorbeeld het algehele rookverbod.

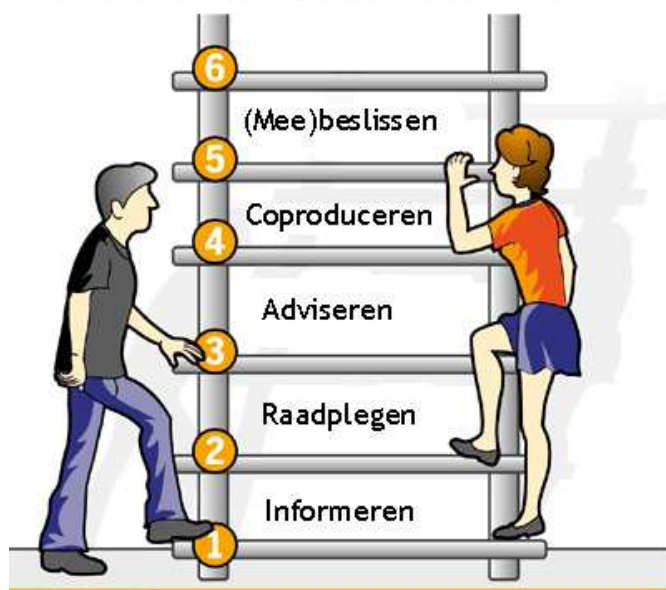
Heijnen verwacht niet veel animo onder de bevolking voor een initiatief tegen de superprovincie van minister Plasterk. **Ronald van Raak van de SP vindt juist zo'n bestuurlijke herindeling een belangrijk onderwerp voor een referendum. 'De burger zou een stem moeten hebben in de inrichting van de democratie.' Van Raak benadrukt dat de keuze van onderwerp niet aan de politici is. De wet geeft burgers een instrument om corrigerend advies te geven. 'Daar waar wij steken laten vallen.'**

## Bijlage 2: Burgerparticipatie en interactief beleid

Tabel 2.1 Participatieladder (bron: Instituut van Publiek en Politiek, 1998)

1. Informeren	Politiek en bestuur bepalen de agenda voor besluitvorming en informeren betrokkenen over de beleidsplannen. Zij maken geen gebruik van de mogelijkheid om betrokkenen een inbreng te geven in de beleidsontwikkeling. Rol burger: toehoorder.
2. Raadplegen	Politiek en bestuur bepalen de agenda, maar zien betrokkenen als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid. Zij verbinden zich echter niet aan de resultaten die uit de gesprekken met betrokkenen voortkomen. Rol burger: geconsulteerde.
3. Adviseren	Politiek en bestuur bepalen de agenda, maar geven betrokkenen gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren. De politiek verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan hiervan (beargumenteerd) afwijken. Rol burger: adviseur.
4. Coproduceren	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. Rol burger: samenwerkingspartner.
5. (Mee)beslissen	<b>Politiek en bestuur laten de ontwikkeling van en de besluitvorming over het beleid over aan de betrokkenen. Het ambtelijke apparaat vervult hierbij een adviserende rol. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden. Rol burger: medebeslisser.</b>
6. Zelfbeheer (eigen kracht van de gemeenschap/ samenleving)	Groepen nemen zelf het initiatief om in eigen beheer voorzieningen tot stand te brengen en te onderhouden. Politiek en bestuur zijn hier niet bij betrokken. Rol burger: autonome beslisser.

### 6 TREDEN PARTICIPATIELADDER



## Kenmerken van veel gebruikte vormen van burgerparticipatie<sup>13</sup>.

Vorm	Motief	Moment	Doel	Trede	Doelgroep	Duur	Groeps-grootte
Adviesraden (WMO)	Wettelijke verplichting	Alle momenten	Adviseren	3	Vertegenwoordigers	Permanently	Kleine groep
Voorlichtingsbijeenkomsten	Pragmatische redenen	Beleidsvoorbereiding	Informeren	1	Iedereen	Incidenteel	Massaal
Schriftelijke burgerraadpleging	Pragmatische redenen	Alle momenten	Raadpleging	2	Iedereen	Incidenteel	Kleine groep
Mondelinge burgerraadpleging	Pragmatische redenen	Alle momenten	Raadpleging	2	Iedereen	Incidenteel	Massaal
Wijkaanpak	Pragmatische redenen	Alle momenten	Raadpleging, Adviseren en Coproducteren	2,3,4	Bewoners	Permanently	Massaal
Burgerinitiatief	Pragmatische redenen	Agendavorming	Coproducteren	4	Iedereen	Incidenteel	Individueel
Politieke inspraak	Pragmatische redenen	Alle momenten	Raadpleging en Adviseren	2,3	Iedereen	Incidenteel	Massaal
Referendum	Pragmatische redenen	Alle momenten	Meebeslissen	5	Iedereen	Incidenteel	Massaal
Eigen kracht	Pragmatische redenen	Alle momenten	Zelfbeheer	6	Samenleving	Permanently	Massaal

Uit bovenstaande tabel blijkt dat burgerparticipatie in vele vormen voorkomt. Iedere vorm kent zijn eigen effectiviteit<sup>14</sup>. Zo kan participatie van burgers invloed hebben op het **draagvlak** van de besluiten, de kwaliteit van beslissingen, de snelheid van besluitvorming, de **legitimiteit** van het beleid, de representativiteit van het beleid en de betrokkenheid van burgers. Hieronder wordt volstaan met een omschrijving voor de **representativiteit** (in het kader van de positie van kwetsbare burgers), **legitimiteit** (in het kader van de beleidsinvloed van burgers) en **betrokkenheid** (in het kader van de doelstelling van onder andere de Wet Maatschappelijke Ondersteuning om burgers te activeren en de betrokkenheid te vergroten).

<sup>13</sup> Effectieve vormen van burgerparticipatie? Een onderzoek naar innovatie van burgerparticipatie in Overijssel. Aangevuld met Referendum en eigenkracht.

<sup>14</sup> Van de Peppel (2001) en Edelenbos e.a. (2005)



### *Effect op representativiteit*

Van representativiteit is sprake als participerende burgers een goede afspiegeling vormen van de totale groep belanghebbenden, zodat het beleid op alle betrokkenen kan worden afgestemd. Interactieve beleidsvorming kan bijdragen aan de vergroting van de representativiteit van beleid omdat iedereen de mogelijkheid krijgt om inspraak te hebben. Volgens de literatuur kampt de interactieve manier van beleidsvorming echter met een selectiviteitsprobleem: niet alle burgers worden automatisch bereikt (Van de Peppel, 2001). Hoogopgeleide blanke mannen lijken het meest geïnteresseerd in participatie aan beleidsprocessen. De vraag is in hoeverre een participatievorm ook kwetsbare burgers aantrekt.

### *Effect op legitimiteit*

De gedachte is dat wanneer burgers zich niet identificeren met beleid, zij zich afkeren van bestuur en politiek. Dit zou kunnen leiden tot onverschilligheid en politieke non-participatie. **Door burgers individueel bij het beleid te betrekken, zou de democratische legitimiteit van het beleid weer worden vergroot en de kloof tussen burger en bestuur worden gedicht.** Dit is een voordeel voor hen die directe democratie een warm hart toedragen, maar het kan ook gezien worden als een uitholling van de representatieve democratie. De gekozen vertegenwoordigers verliezen immers inbreng. De vraag is in hoeverre bijdragen uit participatiebijeenkomsten terug te vinden zijn in het beleid zodat het gelegitimeerd is door burgers.

### *Effect op betrokkenheid van de burgers*

Burgerparticipatie kan enerzijds ertoe leiden dat burgers meer bevoegdheden krijgen en zich hierdoor meer verantwoordelijk voelen voor bijvoorbeeld de leefbaarheid en veiligheid in de eigen wijk. In dat geval is burgerparticipatie een wezenlijk democratisch element in een lokale samenleving. Als burgerparticipatie echter niet leidt tot het doorbreken van onverschilligheid of het cultiveren van 'public spirit', dan verwordt zij **tot een farce**, omdat in dat geval burgers niet daadwerkelijk worden betrokken in bestuurlijke processen. In zo'n geval wordt hun input dan bijvoorbeeld slechts gebruikt door een overheidsapparaat. De vraag is in hoeverre burgers daadwerkelijk betrokken worden bij het beleid en niet alleen een selecte groep.

### **Interactief beleid<sup>15</sup>**

Interactief beleid is 'hot'. Beleid ontwikkelen vindt meer en meer plaats in overleg met de maatschappij. In contact treden met de doelgroep of het werkveld is noodzakelijk om tot goed beleid te komen. Hoe zijn burgers op een creatieve manier bij het beleid te betrekken?

### ***Wat is interactief beleid?***

Interactief beleid is het op eigen initiatief in dialoog gaan met belanghebbenden. Dit om in wisselwerking te komen tot voorbereiding, bepaling, uitvoering en evaluatie van beleid.

Doorgaans worden de volgende fasen in een beleidsproces onderscheiden:

- probleemdefinitie
- beleidsvorming
- beleidsuitvoering
- beleidsevaluatie

---

<sup>15</sup> [www.beleidsimpuls.nl/interactief\\_beleid.php](http://www.beleidsimpuls.nl/interactief_beleid.php)

Bij een 'open' beleidsproces ligt de nadruk op het in een vroegtijdig stadium systematisch en respectvol betrekken van doelgroepen. Doelen zijn:

- meeweten
- meedenken
- meewerken
- meebeslissen

### ***Resultaten interactief beleid***

- **Betere aansluiting:** Beleid sluit beter aan bij de werkelijke problemen en wint daardoor aan legitimiteit.
- **Synergie:** Benutten beschikbare kennis, ervaring en creativiteit van belanghebbenden. Twee weten meer dan één.
- **Soepelere uitvoering:** Hoewel de voorbereiding van interactief beleid meer tijd kost, wordt dat ruimschoots goed gemaakt door een soepeler verloop van de uitvoering.
- **Gezamenlijk product:** Draagvlak bij en betrokkenheid van betrokkenen. Het beleid wordt daardoor meer gezien als een gezamenlijk product.

### ***Succesfactoren interactief beleid***

Het succes van interactief beleid wordt bepaald door de volgende factoren:

- vertrouwen in (onafhankelijke) procesbegeleiding
- heldere spelregels en procesafspraken (transparant proces)
- affiniteit met het onderwerp ('*sense of urgency*')
- gezamenlijke vaststelling van probleemdefinitie
- het moet leuk zijn om mee te doen
- goede terugkoppeling van resultaten (het nut om te participeren moet zichtbaar zijn)
- voldoende tijd beschikbaar (hoe meer interactie, hoe drukker)

### ***Internet schiet interactief beleid te hulp***

Steeds vaker zetten organisaties internet in bij interactief beleid. Internet biedt uitgebreide mogelijkheden om mensen en organisaties de gelegenheid te geven hun mening te vormen en te geven. Via internet is interactief beleid goed te ondersteunen.

### **Nationale ombudsman inventariseert 8 ergernissen burgerparticipatie**

Burgers hebben slechte ervaringen met burgerparticipatie. Dat blijkt uit het onderzoek 'We gooien het de inspraak in' van de Nationale Ombudsman met de 8 grootste ergernissen.

### ***Wat is burgerparticipatie ?***

Burgerparticipatie is het betrekken van burgers en andere of belanghebbenden bij overheidsbeleid. Hierbij gaat het om meer dan de formele inspraak. Er bestaan vele vormen van participatie. Een veelgebruikte indeling is de participatieladder: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren (mee)beslissen.

### ***Grootste ergernissen***

In het onderzoek van de Ombudsman stond de beleving van burgers bij het participeren in gemeentelijk beleid centraal. Welk gedrag leidt tot de grootste ergernissen ?

- Politiek heeft al besloten, terwijl de suggestie is gewekt dat inspraak mogelijk is.
- De burger wordt te laat betrokken en kan daardoor geen invloed meer uitoefenen.
- De inbreng van burgers wordt genegeerd.
- Bestuurders en ambtenaren willen geen gesprek, maar kiezen voor een zeer formele en procedurele benadering.
- Gemeente geeft geen informatie, waardoor burgers worden verrast.
- Te weinig informatie leidt tot verkeerde verwachtingen bij burgers.
- Gemeente handelt onzorgvuldig, bijvoorbeeld door niet alle betrokkenen te informeren.
- Gemeente geeft onvolledige informatie, waardoor effecten van besluit moeilijk zijn in te schatten.

### ***Heldere keuzes vooraf***

De Nationale Ombudsman is aan de hand van 3 kernelementen gekomen tot spelregels. De kernelementen zijn: heldere keuzes vooraf, constructieve houding van overheid en wijze van informeren. Enkele spelregels:

- De gemeente motiveert of en zo ja hoe ze burgers betreft bij besluitvorming. De basishouding is nee, tenzij .
- De gemeente is oprecht geïnteresseerd in de mening van burgers.
- De gemeente levert een extra inspanning om alle betrokkenen actief te betrekken.
- Tijdige en volledige informatie door gemeente van de burgers over het onderwerp.
- Zichtbaar maken van de wijze waarop de inbreng van burgers heeft meegewogen in de uiteindelijke beslissing.

### ***Ambtenaren klagen ook***

Gemeenteambtenaren klagen volgens de Nationale Ombudsman vooral over de inconsistentie van de politiek. Politiek draagvlak is cruciaal voor het slagen van burgerparticipatie. Als de politiek voor inspraak kiest, dan moet ze hierop niet terugkomen. Het komt maar al te vaak voor dat ondanks de keuze voor burgerparticipatie de politiek uiteindelijk toch tegen de inbreng van burgers beslist.

### **Bijlage 3: Relevante artikelen uit de gemeentewet.**

#### **Artikel 108**

1. De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente wordt aan het gemeentebestuur overgelaten.

#### **Artikel 121**

De bevoegdheid tot het maken van gemeentelijke verordeningen blijft ten aanzien van het onderwerp waarin door wetten, algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen is voorzien, gehandhaafd, voor zover de verordeningen met die wetten, algemene maatregelen van bestuur en provinciale verordeningen niet in strijd zijn.

#### **Artikel 142**

De bekendgemaakte besluiten treden in werking met ingang van de achtste dag na die van de bekendmaking, tenzij in deze besluiten daarvoor een ander tijdstip is aangewezen.

#### **Artikel 147**

1. Gemeentelijke verordeningen worden door de raad vastgesteld voor zover de bevoegdheid daartoe niet bij de wet of door de raad krachtens de wet aan het college of de burgemeester is toegekend.
2. De overige bevoegdheden, bedoeld in artikel 108, eerste lid, berusten bij de raad.
3. De overige bevoegdheden, bedoeld in artikel 108, tweede lid, berusten bij het college, voor zover deze niet bij of krachtens de wet aan de raad of de burgemeester zijn toegekend.

#### **Artikel 149**

De raad maakt de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt.

#### **Artikel 154**

1. De raad kan op overtreding van zijn verordeningen en van die van organen waaraan ingevolge artikel 156 verordenende bevoegdheid is gedelegeerd, straf stellen maar geen andere of zwaardere dan hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie, al dan niet met openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak.
2. Op de krachtens het eerste lid strafbaar gestelde overtreding van voorschriften met betrekking tot het plaatsen of laten staan van motorrijtuigen op parkeerterreinen of weggedeelten bedoeld in artikel 225 zijn de artikelen 181 en 182 van de Wegenverkeerswet 1994 van overeenkomstige toepassing.
3. De in het eerste lid bedoelde strafbare feiten zijn overtredingen.

## Bijlage 4: De tekst van de voorgestelde Referendum verordening Haren.

Gemeente Haren  
Referendumverordening Haren

### Wetstechnische informatie

Gegevens van de regeling	
Overheidsorganisatie	Gemeente Haren
Officiële naam regeling	Referendumverordening
Citeertitel	Referendumverordening
Vastgesteld door	gemeenteraad
Onderwerp	bestuur en recht
Eigen onderwerp	politiek en bestuur

### Opmerkingen met betrekking tot de regeling

#### Wettelijke grondslag(en) of bevoegdheid waarop de regeling is gebaseerd

1. Gemeentewet, art. 108, lid 1
2. Gemeentewet, art. 121
3. Gemeentewet, art. 147
4. Gemeentewet, art. 149
5. Gemeentewet, art. 154

#### Regelgeving die op deze regeling is gebaseerd (gedelegeerde regelgeving)

1. Geen.

Overzicht van in de tekst verwerkte wijzigingen					
Datum inwerking-treding	Terugwerkende kracht tot en met	Datum uitwerking-treding	Betreft	Datum ondertekening Bron bekendmaking	Kenmerk voorstel

## **Tekst van de regeling**

### **Referendumverordening Haren**

#### **Hoofdstuk I Begripsbepalingen**

##### ***Artikel 1 Begripsbepalingen***

1. In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. referendum: volksstemming waarbij de kiesgerechtigden zich uitspreken over een besluit van de raad;
- b. raad: de gemeenteraad van Haren;
- c. college: het college van burgemeester en wethouders van Haren;
- d. kiesgerechtigden: de ingezetenen van Haren die kiesgerechtigd zijn voor de verkiezing van de leden van de raad en zijn ingeschreven in het in artikel D1 van de Kieswet bedoelde register.

2. Referenda kunnen worden gehouden op initiatief van de bevolking over een besluit van de raad of op initiatief van de raad over een beleidskwestie, waarvan de beslissingsbevoegdheid bij de raad berust.

3. Een referendum kan worden gehouden tegelijk met een verkiezing of een ander referendum.

##### **Artikel 2. Referendabele besluiten**

1. Alleen een onderwerp, waarover de raad bevoegd is te beslissen, kan onderwerp van een referendum zijn.

2. Geen referendum kan worden gehouden over besluiten

- a. Die individuele kwesties, zoals benoemingen, ontslagen, schorsingen, kwijtscheldingen, schenkingen betreffen;
- b. Over de vaststelling en wijziging van gemeentelijke begroting en de rekening;
- c. Over de vaststelling en wijziging van gemeentelijke tarieven, belastingen en rechten;
- d. Over deze verordening;
- e. Die de uitvoering van een besluit van een ander bestuursorgaan of de wetgever waarover de raad geen beleidsvrijheid heeft, inhouden;
- f. Over de vaststelling van geldelijke voorzieningen voor ambtsdragers, gewezen ambtsdragers en hun nabestaanden;
- g. Waartegen bezwaar en beroep openstaat;
- h. Die voorbereidingshandelingen in de zin van artikel 6:3 van de Awb, waaronder besluiten tot het voeren van een wettelijk verplichte inspraakprocedure, betreffen;
- i. Waarvan de raad van oordeel is dat dit een spoedeisend karakter heeft;
- j. Die organisatorisch aangelegenheden van de raad betreffen.

## **Hoofdstuk II Referendum op initiatief van de bevolking**

### ***Artikel 3 Inleidend verzoek van kiesgerechtigden***

1. Kiesgerechtigden kunnen schriftelijk bij het college een verzoek indienen om een referendum te houden. Dit verzoek dient gedateerd te zijn en te vermelden om welk besluit van de raad het gaat.
2. Het verzoek wordt ingediend binnen twee weken na de dag waarop openbare kennisgeving is gedaan van het desbetreffende besluit van de raad.
3. Indien de in het tweede lid bedoelde termijn samenloopt met een vakantieperiode, verlengt het college desgevraagd de termijn.
4. Het verzoek moet worden ondersteund door ten minste 50 kiesgerechtigden<sup>16</sup>.
5. Bij het verzoek als bedoeld in het eerste lid wordt gebruik gemaakt van door het college verstrekte lijsten, waarop worden geplaatst: de naam, adres, woonplaats en geboortedatum, alsmede de handtekening van elke verzoeker. De blanco lijsten mogen worden gekopieerd.

### ***Artikel 4 Beslissing op het inleidend verzoek***

1. Het college neemt binnen twee weken na de in artikel 3, tweede lid, genoemde termijn, dan wel na afloop van de krachtens artikel 3, derde lid, toegestane verlenging van de termijn een beslissing.
2. Het college wijst het verzoek toe, tenzij niet is voldaan aan de in artikel 3 gestelde eisen.

### ***Artikel 5 Opschorting inwerkingtreding besluit***

1. Een besluit waarover een referendum kan worden gehouden, treedt in afwijking van artikel 142 van de Gemeentewet, niet eerder in werking dan na twee weken na de bekendmaking van het besluit.
2. Indien voor een besluit als bedoeld in het eerste lid, een tijdstip van inwerkingtreding is vastgesteld, vervalt deze vaststelling van rechtswege, wanneer een inleidend verzoek op grond van artikel 4, tweede lid, is toegewezen.

### ***Artikel 5 Definitief verzoek***

1. Kiesgerechtigden kunnen binnen 6 weken na de op grond van artikel 4, tweede lid, genomen beslissing dat het verzoek is toegewezen, bij de raad schriftelijk een definitief verzoek indienen voor het houden van een referendum over een besluit van de raad.
2. Dit verzoek moet worden ondersteund door ten minste 2 procent van de kiesgerechtigden<sup>17</sup>.
3. Voor de vaststelling van het in het tweede lid bedoelde aantal, worden de kiesgerechtigden die het inleidend verzoek hebben ondersteund, meegerekend.
4. Bij het verzoek als bedoeld in het eerste lid wordt gebruik gemaakt van namens de raad verstrekte lijsten, waarop worden geplaatst: de naam, adres, woonplaats en geboortedatum, alsmede de handtekening van elke verzoeker. De blanco lijsten mogen worden gekopieerd.

---

<sup>16</sup> Het aantal kiesgerechtigden bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 was 14.816. Het vereiste aantal volgens dit artikel zou in dat geval 50 kiesgerechtigden zijn.

<sup>17</sup> Het aantal kiesgerechtigden bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 was 14.816. Het vereiste aantal volgens dit artikel zou in dat geval 296 kiesgerechtigden zijn.

### ***Artikel 7 Besluit op referendumverzoek***

1. De raad neemt uiterlijk in zijn tweede vergadering na de dag van ontvangst van het definitieve verzoek een besluit.
2. De raad wijst het verzoek toe, tenzij niet is voldaan aan de in het vorige artikel gestelde eisen.

### **Hoofdstuk III Referendum op initiatief van de raad**

#### ***Artikel 8 De beslissing tot het houden van een referendum over een beleidskwestie***

1. Een beslissing tot het houden van een referendum over een beleidskwestie wordt genomen door de raad en houdt tevens een beslissing in over de beleidskwestie waarover het referendum wordt gehouden.
2. De beslissing over de beleidskwestie waarover het referendum wordt gehouden, heeft tenminste betrekking op:
  - a. de aard en inhoud van de beleidskwestie;
  - b. een analyse van de achtergronden van de beleidskwestie;
  - c. de vraagstelling die aan de stemgerechtigde burgers kan worden voorgelegd;
  - d. de gevolgen, de financiële daaronder begrepen, van een positief antwoord en van een negatief antwoord op de vraagstelling, dan wel van een keuze voor een bepaalde optie.

### **Hoofdstuk IV Overige bepalingen over referenda**

#### ***Artikel 9 Datum stemming***

1. De raad stelt de dag vast waarop het referendum wordt gehouden, met dien verstande dat het referendum niet eerder plaatsvindt dan vier maanden na de datum van het besluit bedoeld in de artikelen 7, eerste lid en 8, eerste lid. Bij de bepaling van die vier maanden wordt de 6 weken van de schoolvakantie in de zomerperiode in Haren niet meegerekend.
2. Er kunnen meer referenda op een dag worden gehouden.
3. In het geval de in het eerste lid genoemde termijn van 4 maanden afloopt binnen 3 maanden voor een algemene verkiezing mag de termijn worden overschreden zodat de stemmingen kunnen worden gecombineerd.

#### ***Artikel 10 Vraagstelling***

1. De raad stelt de vraagstelling en de antwoordcategorieën van het referendum vast.
2. De vraagstelling dient helder en eenduidig beantwoordbaar te zijn met:
  - ja of neen;
  - een voorkeur voor één van twee alternatieven, dan wel zo nodig voor geen van beide.
3. De vraagstelling bij een referendum op initiatief van de raad gaat vergezeld van de in artikel 8, tweede lid, genoemde:
  - a. toelichting op de aard en inhoud van de beleidskwestie;
  - b. analyse van de achtergronden van de beleidskwestie;



- c. beschrijving van de gevolgen, de financiële daaronder begrepen, van een positief antwoord en van een negatief antwoord op de vraagstelling, dan wel van een keuze voor een bepaalde optie;
  - d. een overzicht van de argumenten voor en tegen van de in de vraagstelling opgenomen keuzemogelijkheden.
4. Het in het vorige lid, sub d, bedoelde overzicht van argumenten wordt vastgesteld nadat een ieder in de gelegenheid is gesteld argumenten in te dienen en met gebruikmaking van de resultaten hiervan.
  5. De vraagstelling wordt weergegeven op de oproepingskaart.

### ***Artikel 11 Referendumcommissie***

1. Wanneer besloten is tot het houden van een referendum, stelt de raad een commissie van onafhankelijke deskundigen in, genaamd de referendumcommissie.
2. Deze commissie bestaat uit minimaal drie leden.
3. De raad benoemt en ontslaat de leden.
4. De commissie kiest uit haar midden een voorzitter en bepaalt haar eigen werkwijze. De commissie wordt bijgestaan door een ambtelijk secretaris.
5. Het lidmaatschap van de commissie is onverenigbaar met het lidmaatschap van de raad, van het college of met een dienstverband bij de gemeente Haren. Evenmin kan een persoon lid van de referendumcommissie zijn, die een contractuele relatie met de gemeente heeft.
6. De burgemeester en/of de wethouder(s) wonen op verzoek van de commissie, de vergaderingen van de commissie bij.

### ***Artikel 12 Taak van de referendumcommissie***

1. De commissie heeft tot taak:
  - Te adviseren over de vraagstelling en de antwoordcategorieën;
  - Te adviseren over het verloop en de zorgvuldige organisatie van het referendum;
  - Toezicht op de objectiviteit van de door de gemeente te verstrekken voorlichting;
  - Bij een referendum over een beleidskwestie: er in het bijzonder op toezien dat het overzicht van argumenten, als bedoeld in artikel 10, derde lid, een objectieve weergave is;
  - Te adviseren over binnengekomen klachten.
2. De commissie brengt van haar werkzaamheden verslag uit aan de raad.

### ***Artikel 13 Budget***

1. De raad stelt, nadat op grond van de artikelen 7, eerste lid en 8, eerste lid, is besloten tot het houden van een referendum, in dezelfde vergadering een budget beschikbaar voor voorlichting over en organisatie van het referendum door de gemeente.
2. Aan kiesgerechtigden, die het initiatief nemen tot het houden van een referendum, wordt door de gemeente geen vergoeding voor gemaakte kosten verstrekt.

### ***Artikel 14 Uitvoering***

Het college is belast met de organisatie van het referendum.

### ***Artikel 15 Procedure stemming***

De bepalingen van de Kieswet over de raadsverkiezingen zijn zoveel mogelijk en voor zover nodig van overeenkomstige toepassing.

### ***Artikel 16 Geldigheid van de uitslag***

1. Het referendum wordt als geldig beschouwd, indien meer dan 30% van de kiesgerechtigden een stem heeft uitgebracht.
2. De uitslag van het referendum wordt berekend op basis van het grootste aantal van het totaal aantal uitgebrachte stemmen.

### ***Artikel 17 Status van het referendum en het raadsbesluit***

In, zo mogelijk, de eerste vergadering van de raad na het houden van het referendum, doch niet later dan 3 maanden daarna, vindt besluitvorming plaats over het aangehouden raadsvoorstel/conceptbesluit dat aan het referendum werd onderworpen.

### ***Artikel 18 Strafsanctie***

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

- a. Stembiljetten of volmachtbewijzen namaakt of vervalst met het oogmerk deze als echt en onvervalst te gebruiken of door anderen te doen gebruiken;
- b. Stembiljetten of volmachtbewijzen 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;
- c. Stembiljetten of volmachtbewijzen voorhanden heeft met het oogmerk deze wederrechtelijk te gebruiken of door anderen te doen gebruiken;
- d. als gemachtigde stemt voor een persoon, wetende dat deze is overleden;
- e. bij een verkiezing een ander heeft gemachtigd voor hem te stemmen en niettemin in persoon aan de stemming deelneemt;
- f. 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.

## **Hoofdstuk V Slotbepalingen**

### ***Artikel 19 Inwerkingtreding***

1. Deze verordening treedt, tenzij daarover een referendum wordt begonnen, in werking twee weken na de bekendmaking daarvan.

### ***Artikel 20 Citeertitel***

Deze verordening wordt aangehaald als 'Referendumverordening Haren'.

Vastgesteld in de raad van .....  
En treedt in werking twee weken na publicatie.

## **Artikelsgewijze toelichting bij Referendumverordening**

### **Artikel 1**

Eerste lid:

De definitie van het begrip referendum houdt zowel een referendum op initiatief van de bevolking in, als een referendum op initiatief van de raad.

De doelgroep betreft de kiesgerechtigden voor de gemeenteraad. Dit is logisch, omdat het hier een gemeentelijk referendum betreft. Dit is geregeld in artikel B3 en artikel J1 van de Kieswet. Een referendum is alleen mogelijk binnen het grondgebied van de eigen gemeente.

### **Artikelen 2**

De uitzonderingen op de referendabiliteit zijn overgenomen uit de Tijdelijke referendumwet Punt d uit artikel 1 lid 1 biedt de raad voldoende beleidsvrijheid om te kiezen of een referendum al dan niet moet worden gehouden.

### **Artikelen 3**

Gekozen is in navolging van de Tijdelijke referendumwet voor een verzoek van kiesgerechtigden in twee fasen. In de eerste fase, het inleidend verzoek, dienen minimaal 50 kiesgerechtigden binnen twee weken na de openbare kennisgeving van het besluit bij het college een verzoek te hebben ingediend. Het aantal van 50 sluit aan bij de mogelijkheid tot het indienen van een burgerinitiatief.

Daartoe worden lijsten gemaakt, waarop naam, adres, woonplaats en geboortedatum, alsmede handtekening van de kiesgerechtigde worden geplaatst. De ingevulde lijsten moeten worden ingeleverd bij de afdeling Publiekszaken. Gekozen is voor indiening bij het college, omdat dan sneller (binnen 2 weken) besluitvorming over de eerste fase kan plaatsvinden. Als blijkt dat niet voldaan is aan de vereisten voor de indiening, kan het betreffende besluit, waar het referendum over had moeten gaan, in werking treden. In de Tijdelijke referendumwet werd gekozen voor een systeem waarbij de gemeentegrootte (aantal inwoners) bepalend is. Schematisch weergegeven ziet dat er zo uit:

<b>Aantal kiesgerechtigden in gemeente</b>	<b>Inleidend verzoek</b>		<b>Definitief verzoek</b>
Minder dan 20.001	1% - 10%	Mits minimaal 50 maximaal 125	Mits minimaal 200 maximaal 1250
20.001 – 40.000	0,7% – 7%	Mits maximaal 200	Mits maximaal 2250
40.001 – 100.000	0,5% - 6%	Mits maximaal 300	Mits maximaal 5000
Meer dan 100.001	0,033% - 5%		

### **Artikel 5**

Consequentie van het instellen van een mogelijkheid tot het houden van een referendum over een reeds tot stand gekomen besluit van de raad, is dat dit besluit niet in werking kan treden. Deze inwerkingtreding kan niet eerder dan na 2 weken plaatsvinden. Als een referendum wordt geïnitieerd, zal de inwerkingtreding in zijn geheel moeten worden opgeschort.

### **Artikel 6**

Voor een definitief verzoek is in navolging van de Tijdelijke referendumwet een termijn van 6 weken en een percentage van tenminste 2% van de kiesgerechtigden gesteld. De procedure gaat op dezelfde manier als bij het inleidend verzoek, alleen nu indiening bij de raad. In de praktijk zal hiervoor ook de afdeling Publiekszaken fungeren, die de lijsten inneemt en de stemmen telt.

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 7**

Voor de raad is een wat ruimere termijn gesteld, omdat in verband met de verzending van de raadsagenda niet te bepalen is wanneer het definitieve verzoek wordt ontvangen.

### **Artikel 9**

De termijn van 4 maanden is technisch haalbaar met het oog op de organisatie van de stemming, behalve in de zomervakantie. Daarom is die uitzondering gemaakt. De stemmachines zijn afgestemd op het houden van meer referenda dan 1 per keer of het combineren van een verkiezing met een referendum.

### **Artikel 10**

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, dan wel een voorkeur heeft voor één van de alternatieven 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.

### **Artikelen 11 en 12**

Bij het referendum in 1995 heeft een toen ingestelde referendumcommissie onder leiding van de heer Biesheuvel uitstekend werk verricht. Voorgesteld wordt bij het houden van een referendum weer een referendumcommissie in te stellen. De incompatibiliteiten voor de leden zijn in verband met de integriteit uitgebreid met personen die een contractuele relatie met de gemeente hebben en daarmee dus zaken doen met de gemeente.

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.

### **Artikel 13**

Er wordt voor het organiseren van een referendum een budget vastgesteld gelijktijdig met de beslissing een referendum in te stellen. Naast een bedrag voor de organisatie van het

referendum zelf zal ook de voorlichting door de gemeente zelf geld kosten. Het betreft de uitleg over het besluit en de voorgelegde keuze.

In het bedrag voor de organisatie zijn de volgende kosten inbegrepen: drukwerk, oproepingskaarten, vergoedingen voor leden van het stembureau, huren stemlokalen en personele kosten. Bij het genoemde bedrag is het budget voor voorlichting niet inbegrepen. Geadviseerd wordt uit te gaan van een bedrag van € 1,50 per kiesgerechtigde voor de organisatie en € 2,- per kiesgerechtigde voor voorlichting.

#### **Artikel 14**

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 15**

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 16**

Wanneer 30 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 verworpt en het aantal tegenstemmen tenminste 30% van de kiesgerechtigden bedraagt.

#### **Artikel 18**

Op grond van artikel 154 van de Gemeentewet kan de raad op overtreding van een verordening straf stellen. De strafsanctie is overgenomen uit de kiesrechtbepalingen.

#### **Artikel 19**

Deze verordening valt onder de referendabele besluiten. Hij kan dus pas in werking treden 2 weken na de totstandkoming. Ingeval hierover een referendum wordt geïnitieerd, wordt de inwerkingtreding tot nader order opgeschort.

## Bijlage 5: Opmerkingen van de jurist van de gemeente Haren en ons commentaar.

**Verzonden:** woensdag 6 november 2013 12:30

**Aan:** Rene Valkema

**Onderwerp:** FW: referendum verordening

Op verzoek van de griffier heb ik gekeken naar het initiatiefvoorstel van de heer Valkema.

Even vooraf: ik heb mij beperkt tot de voorgestelde verordening zelf. De verwoording van het initiatiefvoorstel zelf en de bijgaande stukken heb ik niet meegenomen, omdat ik vind dat dit toch echt een ding moet blijven van de initiatiefnemer qua tekst en motivering. De raad moet dat dan zelf maar op zijn merites beoordelen. Voor wat betreft de verordening. **Deze heb ik voornamelijk vergeleken met de modelverordening van de VNG.** In grote lijnen komt het voorstel hiermee overeen. **Slechts op een aantal punten zie ik aanpassingen**, die in meer of mindere mate van belang zijn.

- De modelverordening van de VNG kent in artikel 2, onder i, een bepaling die het toepassingsbereik van de verordening uitsluit voor herindelingsbeslissingen. Het artikel luidt: Een referendum kan niet worden gehouden over besluiten: (i) als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onder a, van de wet Arhi. Immers zegt dit artikel dat een grenscorrectie geschiedt bij gelijklopende besluiten van de raden van de betrokken gemeenten. Deze bepaling heeft het CDA niet overgenomen in het initiatiefvoorstel. In principe gaat de raad natuurlijk zelf over het toepassingsbereik en kunnen zij zelf bepalen op welke onderwerpen zij de verordening wel of niet van toepassing willen verklaren, maar met weglating van deze bepaling zou de situatie kunnen ontstaan dat er geen gelijklopende besluiten zijn, waarmee een grenscorrectie geen doorgang vindt.

Commentaar: Omdat het gaat over een raadplegend referendum neemt de gemeenteraad nog steeds zonder last en met ruggespraak een besluit over een grenscorrectie. Het genoemde bezwaar is daarom niet van toepassing.

De VNG-modelverordening die wij via de griffier hebben ontvangen kent de door de jurist aangehaalde bepaling onder i **niet**. Wij hebben in de verschillende referendumverordeningen van meerdere gemeenten een dergelijk beperking ook niet kunnen vinden. Wanneer we kijken naar het grote aantal raadplegende referenda dat is gehouden over grenscorrectie of herindeling kunnen wij ons een dergelijke beperking ook niet voorstellen. We handhaven daarom onze conclusie: een raadplegend referendum gaat vooraf aan besluitvorming, reden waarom er geen bezwaar is.

- Ten aanzien van de vraagstelling lijkt enigszins geschreven te zijn naar de aankomende herindelingskwestie. De modelverordening bepaalt slechts dat de raad de vraagstelling en de antwoordcategorieën vaststelt. Hoe hier precies uitvoering aan gegeven moet worden kan dan later bepaald worden.

Commentaar: Het eerste is een veronderstelling en geen feit. Zowel in de voorliggende verordening als in de modelverordening van de VNG stelt de raad de vraagstelling en de antwoordcategorieën vast. Derhalve is er geen verschil.

- Het initiatiefvoorstel stelt de aanstelling van een referendumcommissie verplicht. In de modelverordening wordt dit echter ter vrije keuze van de raad gelaten: de raad kan zich laten adviseren door een commissie.

Commentaar: Wij hebben gekozen voor een verplichte referendumcommissie om het proces in goede banen te leiden. De model verordening kiest voor de kan bepaling. Van strijdigheid is geen sprake. Het antwoord staat verwoord onder de toelichting op artikel 11 en 12: 'Bij het referendum in 1995 heeft een toen ingestelde referendumcommissie onder leiding van de heer Biesheuvel uitstekend werk verricht. Voorgesteld wordt bij het houden van een referendum weer een referendumcommissie in te stellen. De incompatibiliteiten voor de leden zijn in verband met de integriteit uitgebreid met personen die een contractuele relatie met de gemeente hebben en daarmee dus zaken doen met de gemeente'.

- Verder worden er in het voorstel nog een aantal beleidsmatige keuzes gemaakt, zoals bij welk percentage het referendum als geldig moet worden beschouwd. Ik vind dit typisch cijfers waar nog weleens een amendement over zou kunnen komen.

Commentaar: Dit is juist. Het zijn grenzen die in de tijdelijke referendumwet gehanteerd werden. Het zijn percentages die in verschillende referendumverordeningen van andere gemeenten kunnen worden teruggevonden. Wij hebben de keuze gemaakt op basis van consensus daarover en gekozen voor de tabel die ook in de modelverordening wordt gehanteerd.

- Tot slot zou ik de inwerkingtreding van deze verordening bepalen op de dag die waarop de verordening bekend is gemaakt in plaats van 2 weken daar weer na.

Commentaar: Dit is de consequentie van deze referendumverordening. In de toelichting op artikel 17 staat dat deze referendum verordening valt onder een referendabel besluit. Daarmee kan zij niet eerder in werking treden nadat de termijn van 2 weken in artikel 3 is verstreken. Het is niet meer dan een correctie toepassing van de verordening zelf zonder deze toevoeging zou de verordening in zichzelf strijdig zijn.

Concluderend denk ik dat het een prima initiatiefvoorstel is. De raad moet er maar mee doen wat zij zelf wenselijk vindt.

Verder kregen wij een opmerking over een budget. Dat hebben wij in artikel 13 alsnog opgenomen in deze verordening.