Bundel - Politieke Avond van 2 april 2025

1.LF 19.30-21.00 uur: Referendumverordening gemeente Arnhem

- Behandeladvies 2 april, meningsvormende bespreking
- Raadsvoorstel 'Referendumverordening gemeente Arnhem'
- Bijlage 1 - Overzicht van voorgestelde wijzigingen in de referendumverordening ('was-wordt-lijst')
- Bijlage 2 - Evaluatie referendumverordening 2017
- Behandelresultaat 26 maart 2025, informatieve en meningsvormende bespreking
- Afdoen toezegging 1687 'Wethouder Roelofs zegt toe schriftelijk terug te komen op de vraag of het mogelijk is om in de periode tussen het vaststellen van de referendumverordening (met referendumcommissie) en de totstandkoming van de referendumcommissie een referendum te organiseren., d.d. 01-04-2025
- Behandelresultaat 2 april, meningsvormende bespreking

Raadsvoorstel ‘Referendumverordening gemeente Arnhem’

Fasering

- ☐ Informatieve bespreking 
- ☑ Meningsvormende bespreking 
- ☐ Bespreking Moties & Amendementen 
- ☐ Besluitvormende vergadering 

Procedure:

Datum vergadering
02-04-2025

Type voorstel
Raadsvoorstel vanuit het college B&W

Spreekrecht publiek?
Nee

Voorgesteld resultaat:
Afronding van de meningsvormende bespreking.

Informatieve bespreking:
Er is geen mogelijkheid tot inspreken.

Meningsvormende bespreking:
Wordt vervolgd in de tweede termijn van de raadskamer.

Voorgesteld besluit / Kernboodschap

Het college stelt voor:

1. Een referendumcommissie in te stellen;
2. De referendumcommissie opdracht te geven om uiterlijk 31 december 2025 advies uit te brengen over verdere hervorming van de verordening, waarbij raadsleden en inwoners actief worden betrokken en input kunnen geven;
3. De Referendumverordening voor de gemeente Arnhem 2025 vast te stellen waarin de referendumcommissie is opgenomen en waarin enkele punten zijn aangepast naar de actuele situatie.

Aandachtspunten

Aandachtspunten
Dit raadsvoorstel is eerder in een raadskamer behandeld, op 11 december 2024 en 22 januari 2025. Naar aanleiding van de beantwoording van het college over de rol van een referendumcommissie in het vaststellen van de vraagstelling van een referendum heeft de raadskamer op 22 januari 2025 besloten om het voorstel niet besluitrijp te verklaren.

Het college doet daarom nu een aangepast voorstel. De grootste wijzigingen ten opzichte van het eerdere raadsvoorstel worden benoemd op pagina 2 onder ‘’Aandachtspunten’’.

Vervolg meningsvormende bespreking
Op 26 maart 2025 is gestart met de informatieve en meningsvormende bespreking. De meningsvormende bespreking is toen niet afgerond en wordt nu vervolgd met de tweede termijn van de raadskamer.

Contactgegevens

Portefeuillehouder:
Bob Roelofs

Ambtenaar
Dion Vreman
Dion.vreman@arnhem.nl
+31683909562

Raadsadviseur
Robin Oosthout
robin.oosthout@arnhem.nl
+31625776491

Aandachtspunten

Aanpassingen ten opzichte van het eerdere raadsvoorstel

Grootste wijzigingen:

Niet besluitrijp verklaarde raadsvoorstel (2024)	**Huidige raadsvoorstel (2025)**
Verordening, artikel 3b 1. De referendumcommissie heeft tot taak: i. De raad te adviseren over de vraag of sprake is van een uitgezonderd besluit als bedoeld in artikel 4, tweede lid, […] f. De vraagstelling van het referendum vast te stellen, inclusief antwoordmogelijkheden en stemprocedure.	*Verordening, artikel 3b* 1. De referendumcommissie heeft tot taak: a. De raad te adviseren over: i. de vraag of sprake is van een uitgezonderd besluit als bedoeld in artikel 4, tweede lid, ii. de vraagstelling van een referendum inclusief de antwoordmogelijkheden en stemprocedure
Raadsbesluit: besluit: 1. Een onafhankelijke en neutrale referendumcommissie in te stellen;	*Raadsbesluit:* Besluit: 1. Een referendumcommissie in te stellen;
Raadsvoorstel pagina 2 (argument 1.1) De taak van de referendumcommissie is om toe te zien op een zuivere procesgang en hiervoor politiek neutrale adviezen te geven. De commissie bestaat uit vijf leden. Van de commissieleden wordt een onpartijdige houding verwacht. Daarom is in de verordening opgenomen dat de leden geen deel mogen uitmaken van, of werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van bestuursorganen van de gemeente. Daarnaast worden leden (mede) geworven op basis van kennis en ervaring op onder andere bestuurlijk, juridisch en communicatief vlak	*Raadsvoorstel pagina 2 (argument 1.1)* De taak van de referendumcommissie is om toe te zien op een gedegen procesgang en hierover adviezen te geven. De commissie bestaat uit vijf leden. Van de commissieleden wordt een onpartijdige houding verwacht. Daarom is in de verordening opgenomen dat de leden geen deel mogen uitmaken van, of werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van bestuursorganen (gemeenteraad, college van B&W, burgemeester) van de gemeente. Dit geldt in de breedste zin van het woord, dus ook voor bijvoorbeeld fractievolgers en voor ambtenaren die werkzaam zijn voor de gemeente Arnhem. Daarnaast worden leden (mede) geworven op basis van kennis en ervaring op onder andere bestuurskundig, juridisch en communicatief vlak.

Voorgestelde behandelwijze

Meningsvormende bespreking

De meningsvormende bespreking wordt vervolgd met de tweede termijn van de raadskamer.

De orde van een meningsvormende bespreking gaat als volgt:

- Iedere fractie heeft twee termijnen, waarin meningen kunnen worden verkondigd of politieke vragen kunnen worden gesteld.
- De portefeuillehouder reageert na een termijn van de raad als alle fracties aan het woord zijn geweest. De portefeuillehouder beantwoordt de gestelde vragen, waarbij die antwoorden kan samenvoegen waardoor herhaling van vrijwel overeenkomstige punten achterwege blijft. De voorzitter ziet erop toe dat de beantwoording van de wethouder ter zake is en in gaat op de gestelde vragen.
- Interrupties (in de vorm van een korte vraag of opmerking zonder inleiding) zijn in alle termijnen toegestaan. Zoals altijd kan de voorzitter interrupties beperken.

Mogelijk resultaat:

- Partijen zijn het eens, het voorstel wordt doorgeleid naar de besluitvormende fase
- Partijen zijn het niet (volledig) eens en overwegen moties en/of amendementen. Het voorstel wordt doorgeleid naar de Bespreking van Moties en Amendementen.

RAADSVOORSTEL

Aan de gemeenteraad

Zaaknummer 4380277

Onderwerp: Referendumverordening gemeente Arnhem

Kernboodschap

De gemeente Arnhem stelt een referendumcommissie in om onafhankelijk en neutraal advies te geven over referenda in Arnhem. Hiervoor wordt de referendumverordening aangepast. De nieuwe commissie brengt in 2025 een advies uit over de manier waarop de verordening verder kan worden vernieuwd.

Voorstel

1. Een referendumcommissie in te stellen;
2. De referendumcommissie opdracht te geven om uiterlijk 31 december 2025 advies uit te brengen over verdere hervorming van de verordening, waarbij raadsleden en inwoners actief worden betrokken en input kunnen geven;
3. De Referendumverordening voor de gemeente Arnhem 2025 vast te stellen waarin de referendumcommissie is opgenomen en waarin enkele punten zijn aangepast naar de actuele situatie.

Inleiding

De gemeente Arnhem kent al jaren een referendumverordening. De huidige verordening is vastgesteld in 2015. Sindsdien zijn er twee referenda geweest, in 2016 over Stadsblokken Meinerswijk en in 2021 over afval. In 2017 is de huidige verordening geëvalueerd. De uitkomsten van de evaluatie hebben toen niet geleid tot aanpassing van de verordening. Tegelijkertijd is er behoefte aan aanscherping van de verordening en heeft het college in 2023, in reactie op raadsvragen, aangekondigd om hiervoor een voorstel naar de raad te sturen.

In februari 2024 heeft een gesprek plaatsgevonden over de referendumverordening, met het referendum van 2021 als vertrekpunt. Aan dit gesprek namen enkele personen deel die dicht betrokken waren bij de organisatie van het betreffende referendum, een externe deskundige op het gebied van referenda en het huidig hoofd van de afdeling Burgerzaken.

Zowel in de evaluatie uit 2017 als in het gesprek begin 2024 zijn verschillende onderdelen in de huidige verordening benoemd die aangepast of aangevuld kunnen worden. Het meest nadrukkelijk

komt daarin de referendumcommissie naar voren; een partij die de gemeenteraad en het college adviezen geeft over de uitvoering van het referendum. De referendumcommissie kan worden gezien als een instrument dat meer duidelijkheid en rust in het proces brengt en dat daarmee een waardevolle aanvulling kan zijn ten opzichte van de huidige situatie.

Beoogd effect

Een correct en soepel verloop van referenda in Arnhem.

Argumenten

1.1 Een referendumcommissie bewaakt de uitvoering van de referendumverordening.

Binnen de context van een referendum is het belangrijk om proces en inhoud te scheiden. Dat is van belang voor:
- het vertrouwen van inwoners in de overheid; burgers moeten kunnen vertrouwen op een proces in de organisatie van een referendum dat niet is beïnvloed door inhoudelijke standpunten van enige belanghebbende;
- besluitvorming. Een referendum is per definitie politiek gevoelig. Betrokkenen, zowel binnen als buiten de politiek, dragen hun standpunten uit. Elk besluit dat binnen die context genomen moet worden, kan politiek geïnterpreteerd worden, wat de daadwerkelijke besluitvorming kan bemoeilijken. Daarom is aan de referendumcommissie de taak toebedeeld om vanuit de binnen de commissie aanwezige kennis, expertise en ervaring, de raad te adviseren over de referendumvraag.

De taak van de referendumcommissie is om toe te zien op een gedegen procesgang en hierover adviezen te geven. De commissie bestaat uit vijf leden. Van de commissieleden wordt een onpartijdige houding verwacht. Daarom is in de verordening opgenomen dat de leden geen deel mogen uitmaken van, of werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van bestuursorganen (gemeenteraad, college van B&W, burgemeester) van de gemeente. Dit geldt in de breedste zin van het woord, dus ook voor bijvoorbeeld fractievolgers en voor ambtenaren die werkzaam zijn voor de gemeente Arnhem. Daarnaast worden leden (mede) geworven op basis van kennis en ervaring op onder andere bestuurskundig, juridisch en communicatief vlak.

1.2 Een referendumcommissie draagt bij aan een duidelijke, objectieve vraagstelling.

Voor een goede werking van een referendum is het van groot belang dat de vraag duidelijk en neutraal is. Inwoners moeten de vraag makkelijk kunnen begrijpen en snappen waar ze mee in- of tegenstemmen.
In de huidige verordening is de vraagstelling als volgt ‘Steunt u het voorgenomen raadsbesluit?’ gevolgd door de titel van het raadsvoorstel. Dit kan leiden tot een onduidelijke vraag. De referendumcommissie krijgt daarom de taak om advies uit te brengen over de vraagstelling, die vervolgens door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Bij de werving van de leden van de referendumcommissie wordt gevraagd naar competenties en ervaring op communicatief vlak.

2.1 *Er zijn diverse mogelijkheden voor inrichting van een referendum die verkend kunnen worden.*

Dit voorstel is gericht op het instellen van een referendumcommissie. Zowel uit de evaluatie in 2017 als het groepsgesprek in februari 2024 komen ook andere onderdelen naar voren die aangepast zouden kunnen worden. Zoals het verstrekken van subsidies voor campagnes rond het referendum, het verlagen van de leeftijd voor kiesgerechtigden of een uitbreiding van mogelijkheden waarop inwoners hun mening kunnen geven in een referendum. Om tot dergelijke keuzes te komen, is een uitgebreidere verkenning nodig. Van de referendumcommissie wordt verwacht dat zij hiervoor actief inwoners betrekken. Ook raadsleden die ideeën hebben over verdere vernieuwing van de verordening worden in dit traject uitgenodigd om deze in te brengen.

2.2 *De commissie kan hiermee zelf ook inbreng leveren op de verordening.*

Zolang er geen referendumverzoek wordt ingediend, kan een referendumcommissie slapend zijn. Maar een referendumcommissie kan op elk moment gevraagd en ongevraagd advies geven. Ook over de referendumverordening. Door de nieuw aan te stellen commissie expliciet opdracht te geven om hier advies over uit te brengen, krijgt zij direct de mogelijkheid om hier vanuit haar rol en expertise inbreng op te leveren.

3.1 *Met de verordening wordt de juridische basis voor de commissie vastgelegd.*

De referendumverordening is het kader waarbinnen het referendum georganiseerd wordt. Om een referendumcommissie in te stellen is het dan ook nodig om dit in de verordening op te nemen, en daarbij de rollen en taken van de commissie te benoemen.

3.2 *De huidige verordening sluit op sommige punten niet aan op huidige wetgeving of gebruikte termen.*

In 2015 is de referendumverordening voor het laatst gewijzigd. Daarin staan verwijzingen naar de Wet raadgevend referendum, welke is vervallen in 2018. Ook staan er namen en termen in die inmiddels zijn gewijzigd, zoals de Politieke Maandag. Het opnemen van een referendumcommissie in de verordening biedt de gelegenheid om ook deze verouderde termen en verwijzingen te actualiseren. Dit heeft geen inhoudelijke gevolgen.

Kanttekeningen en risico's

1.1 *Deze aanpak duurt langer en vraagt twee keer om een raadsbehandeling.*

De voorgestelde werkwijze om de verordening aan te passen, gaat uit van twee stappen. Eerst het opnemen van de referendumcommissie, en daarna mogelijk (afhankelijk van de uitkomst van het advies van de commissie) verdere inhoudelijke aanpassingen. Dat kost daardoor meer tijd en twee keer een behandeling door de raad.
Deze getrapte aanpak is nodig wanneer we de referendumcommissie een rol willen geven in

de verdere ontwikkeling van de referendumverordening. Want een referendumcommissie kan pas starten nadat de raad hiertoe heeft besloten.

1.2 Het verkiezingsbudget is niet berekend op een referendumcommissie.

In de jaarlijkse begroting is een budget van € 442.076 opgenomen voor verkiezingen. Dit is gebaseerd op de kosten voor het organiseren van één verkiezing per jaar. In de berekening is geen rekening gehouden met de kosten voor een referendumcommissie. Een referendum vindt incidenteel plaats. Doet deze situatie zich voor, dan zal hiervoor op dat moment dekking gezocht moeten worden. Zoals dat ook geldt voor de overige kosten die gepaard gaan met het organiseren van het referendum.

Participatie

De voorgestelde aanpassing van de verordening is gebaseerd op de uitkomsten van de evaluatie in 2017 en het groepsgesprek begin 2024. Hier hebben in beide gevallen in beperkte mate interne en externe betrokken aan deelgenomen. Voor de verdere inhoudelijke aanpassing van de verordening wordt een uitgebreider traject voorgesteld waar ook inwoners en raadsleden nadrukkelijk de mogelijkheid krijgen om inbreng te leveren.

Financiën

Het benodigd budget wordt voor 2025 geraamd op € 22.500,-. Dit bestaat uit:
a) € 7.500,- vergoeding voor commissieleden
b) € 15.000,- werkbudget

Ad a: De leden van de referendumcommissie ontvangen ieder een vastgestelde vergoeding per bijgewoonde vergadering. De hoogte van de vergoeding is gebaseerd op hetgeen is bepaald in het ‘Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers’, artikel 3.4.1. De vergoeding bedraagt in 2025 € 162,24 per bijgewoonde vergadering. Commissieleden ontvangen ook een reiskostenvergoeding. In 2025 rekenen we op maximaal acht vergaderingen.
Ad b: Omdat de referendumcommissie wordt gevraagd om uiterlijk 31 december 2025 een advies te geven en daar externe partijen bij te betrekken, is voor het eerste jaar een werkbudget opgenomen. Hiermee kunnen o.a. bijeenkomsten georganiseerd worden.

De kosten voor de referendumcommissie worden gedekt uit het verkiezingsbudget 2025. Omdat er geen verkiezingen gepland zijn in 2025 is er ruimte in het jaarlijkse budget om de kosten voor de referendumcommissie in dat jaar te dekken.

Uitvoering

De vastgestelde verordening wordt gepubliceerd op overheid.nl.

Werving en selectie
De referendumcommissie wordt geworven door middel van een openbare wervingsprocedure. In de selectieprocedure wordt nadruk gelegd op de neutrale rol die een referendumcommissie heeft. Hierbij wordt onder andere gekeken naar competenties van kandidaat-leden. Gedacht kan worden aan competenties zoals integriteit, kritisch denken, goed kunnen luisteren, objectieve oordeelsvorming en zorgvuldigheid. Daarnaast worden leden (mede) geworven op basis van kennis en ervaring op onder andere bestuurskundig, juridisch en communicatief vlak. Verder wordt rekening gehouden met de gewenste diversiteit in de samenstelling van de commissie. De selectiecommissie zal bestaan uit de vicevoorzitter van de gemeenteraad, de griffier, een juridisch adviseur en een recruiter vanuit P&O. De vicevoorzitter van de gemeenteraad treedt op als voorzitter van de selectiecommissie.

Benoeming
De selectiecommissie stelt een gemotiveerde aanbeveling op van kandidaten. De leden van de referendumcommissie worden, op voordracht van het college, benoemd door de gemeenteraad. De kandidaten leggen de eed of belofte af.

Communicatie

De communicatie richt zich op de werving van de commissieleden. Hiervoor gebruiken we de reguliere kanalen zoals Werken in Arnhem, Werken in Gelderland en onze sociale media kanalen. Daarnaast zetten we op basis van het functieprofiel gerichte wervingsacties op om potentiële kandidaten te bereiken.

Bijlagen

Stukken voor gemeenteraad

- Ontwerpbesluit, inclusief Referendumverordening voor de gemeente Arnhem 2025 (aangehecht)
- Overzicht van voorgestelde wijzigingen in de referendumverordening (‘was-wordt-lijst’)
- Evaluatie referendumverordening 2017

RAADSVOORSTEL

Besluit van
Zaaknummer 4380277

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;
gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 18 februari 2025;

gelet op de artikelen 108, 147, 149 en 154 van de Gemeentewet;

besluit:

1. Een referendumcommissie in te stellen;
2. De referendumcommissie opdracht te geven om uiterlijk 31 december 2025 advies uit te brengen over verdere hervorming van de verordening, waarbij raadsleden en inwoners actief worden betrokken en input kunnen geven.
3. Vast te stellen de

REFERENDUMVERORDENING VOOR DE GEMEENTE ARNHEM 2025, *inclusief daarbij behorende bijlage: Toelichting*

ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1

In deze verordening wordt verstaan onder:
a. kiezer: de kiesgerechtigde bedoeld in artikel 2
b. referendum: een raadgevende volksstemming, waarbij de kiezers zich uitspreken over een voorgenomen besluit dat aan de raad ter besluitvorming is voorgelegd;
c. raad: de raad van de gemeente Arnhem;
d. college: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Arnhem;
e. centraal stembureau: het centraal stembureau voor de verkiezing van de leden van de gemeenteraad

Artikel 2

1. Kiesgerechtigd voor het referendum zijn diegenen die op grond van de Kieswet kiesgerechtigd zijn voor de verkiezing van de leden van de raad.
2. Voor de beoordeling of aan de vereisten voor het kiesrecht is voldaan, is de toestand op de vierenveertigste dag voor de dag van stemming bepalend. Het vereiste van het hebben bereikt van de achttienjarige leeftijd wordt beoordeeld naar de toestand op de dag van de stemming.
3. De registratie van de kiesgerechtigdheid voor de verkiezingen van de raad geldt tevens als registratie van de kiesgerechtigdheid voor een referendum op basis van deze verordening.

Arnhem GEMEENTE

Artikel 3

Een referendum wordt gehouden onder de kiezers van het gehele grondgebied van de gemeente Arnhem.

REFERENDUMCOMMISSIE

Artikel 3a. Referendumcommissie

1. De raad stelt een onafhankelijke referendumcommissie in.
2. De raad benoemt, op voordracht van het college, een voorzitter en vier leden.
3. De commissie wordt ondersteund door ambtenaren van de gemeente Arnhem die werken onder verantwoordelijkheid van de griffier van de raad. De griffier of een van de op de griffie werkzame raadsadviseurs treedt op als secretaris van de commissie.
4. De voorzitter en de leden van de referendumcommissie kunnen geen deel uitmaken van of werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van bestuursorganen van de gemeente.
5. De voorzitter en de overige leden worden benoemd voor een periode van zes jaar. Aftredende leden kunnen één maal worden herbenoemd.

Artikel 3b. Taken en vergaderingen referendumcommissie

1. De referendumcommissie heeft tot taak:
    a. De raad te adviseren over:
        i. de vraag of sprake is van een uitgezonderd besluit als bedoeld in artikel 4, tweede lid,
        ii. de vraagstelling van een referendum inclusief de antwoordmogelijkheden en stemprocedure
    b. het centraal stembureau te adviseren over:
        i. de datum van het te houden referendum
    c. het college te adviseren over:
        i. de stembiljetten en
        ii. de door de gemeente te verstrekken voorlichting over het referendum
    d. toezicht te houden op:
        i. de uitvoering van deze verordening, en
        ii. het objectieve en neutrale karakter van de door de gemeente te verstrekken voorlichting over het referendum;
        iii. de campagnes en activiteiten die worden gehouden voor een raadgevend referendum
    e. klachten te behandelen in het kader van haar toezichttaak. De commissie toetst daarbij of de voorlichting aan de eisen van objectiviteit en de campagnevoering en activiteiten aan de eisen van fair play voldoen.
2. De referendumcommissie kan op eigen initiatief advies uitbrengen over aanpassingen van deze verordening, over de bij referenda en referendumverzoeken te volgen procedure en over alle overige zaken die het referendum betreffen en die zij van belang acht.
3. De referendumcommissie kan besluiten in beslotenheid te vergaderen als het openbaar belang dat verlangt.
4. De adviezen van de referendumcommissie zijn openbaar. De referendumcommissie kan adviseren om het advies (gedeeltelijk) niet te openbaren indien het openbaar belang zich daartegen verzet..

ONDERWERP

Artikel 4

1. Alleen een onderwerp, waarover de raad bevoegd is te beslissen, kan onderwerp van een referendum zijn.
2. De volgende conceptbesluiten kunnen géén onderwerp van een referendum zijn:
a. besluiten over voorstellen inzake individuele kwesties, zoals benoemingen, ontslagen, schorsingen;

b. besluiten in het kader van deze verordening;
c. besluiten over de hoogte van geldelijke voorzieningen voor ambtsdragers, gewezen ambtsdragers en hun nabestaanden;
d. besluiten die onderworpen zijn aan c.q. onderdeel uitmaken van een wettelijk geregelde procedure en waarbij die procedure zich niet verdraagt met het (inlassen van een) referendum;
e. besluiten ten aanzien waarvan een referendum is gehouden;
f. besluiten met een spoedeisend karakter;
g. besluiten over bij de raad ingediende bezwaarschriften

INITIATIEF EN BESLISSING

Artikel 5 Inleidend verzoek

1. Kiezers kunnen bij de raad op een daarvoor door het college vastgesteld formulier een inleidend verzoek indienen tot het houden van een referendum.
2. Dit verzoek moet worden ondersteund door ten minste 750 kiezers. Voor de beoordeling in het kader van dit artikel of aan de vereisten voor het kiesrecht is voldaan, is bepalend of dit op het tijdstip van de vergadering bedoeld in het vierde lid het geval is.
3. Het verzoek moet vergezeld gaan van een handtekening van elke kiezer die het verzoek ondersteunt met een opgave van zijn of haar naam, geboortedatum, adres en woonplaats.
4. Het verzoek vermeldt om welk voorgenomen besluit het gaat en moet bij de voorzitter van de raad worden ingediend ten minste drie werkdagen voor de vergadering van de raad waarvoor het voorgenomen besluit is geagendeerd.
5. Wanneer de raad in zijn in het vierde lid bedoelde vergadering oordeelt dat het verzoek door ten minste het voorgeschreven aantal kiezers is ondersteund en het onderwerp is toegestaan op grond van artikel 4, stelt de raad de kiezers in de gelegenheid een definitief referendumverzoek in te dienen.
6. Het college maakt het raadsbesluit, bedoeld in het vijfde lid, zo spoedig mogelijk openbaar.
7. In de gevallen bedoeld in het vijfde en zesde lid, wordt het raadsvoorstel waarop het inleidende verzoek betrekking heeft op de gebruikelijke wijze behandeld, met dien verstande dat het conceptbesluit zoals dat luidt na verwerking van door de raad vastgestelde amendementen, niet in stemming wordt gebracht maar wordt aangehouden. De raadsleden worden nadat over de amendementen is gestemd in de gelegenheid gesteld in de raadsvergadering een stemverklaring als bedoeld in artikel 33 van het Reglement van Orde voor de Politieke Avond van de gemeente Arnhem 2024 af te leggen met betrekking tot het conceptbesluit zoals dat luidt na verwerking van door de raad vastgestelde amendementen.
8. Het verzoek, bedoeld in het eerste lid kan ook op elektronische wijze worden ingediend. Het college kan omtrent de wijze van indiening nadere regels vaststellen.

Artikel 6 Definitief verzoek kiezers

1. Een definitief verzoek tot het houden van een referendum moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop de openbaarmaking, bedoeld in artikel 5 zesde lid, heeft plaatsgevonden.
2. Het verzoek, bedoeld in het voorgaande lid, moet worden ondersteund door ten minste 3000 kiezers. Voor de beoordeling, in het kader van dit artikel, of aan de vereisten voor het kiesrecht is voldaan, is bepalend of dit op enig tijdstip binnen de in het eerste lid bedoelde termijn het geval is.
3. Het verzoek moet vergezeld gaan van de handtekening van elke kiezer die het verzoek ondersteunt met een opgave van zijn of haar naam, geboortedatum, adres en woonplaats.
4. De gegevens, genoemd in het vorige lid, dienen te worden ingevuld op door het college vastgestelde lijsten die tijdens de openingstijden van de afdeling Burgerzaken en gedurende de in het eerste lid genoemde termijn beschikbaar zijn in het stadhuis en op één of meer andere, door het college aan te wijzen, locaties.
5. Bij het invullen van de in het derde en vierde lid bedoelde gegevens dient de kiezer zich te legitimeren met een document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht.
6. Het centraal stembureau besluit binnen twee weken na afloop van de termijn van zes weken, bedoeld in het eerste lid of het definitieve verzoek tot het houden van een referendum wordt

toegelaten, stelt dan vast dat een referendum wordt gehouden en stelt hierbij met inachtneming van het volgende lid een datum voor het referendum vast. Het centraal stembureau besluit slechts dat het definitieve verzoek niet wordt toegelaten, indien het aantal afgelegde ondersteuningsverklaringen minder bedraagt dan drieduizend, dan wel het aantal geldige ondersteuningsverklaringen minder bedraagt dan drieduizend.
7. Als dag van de stemming wordt een woensdag aangewezen binnen een periode die aanvangt op de vijfentachtigste dag en eindigt zes maanden na de dagtekening van het besluit tot het houden van een referendum. Voor de berekening van de termijn van zes maanden wordt de periode van 1 juli tot en met 31 augustus niet meegeteld. Indien binnen de in het eerste volzin van dit lid bedoelde termijn een of meer stemmingen voor een verkiezing op basis van de Kieswet of deze verordening wordt gehouden, wordt als dag van de stemming voor het referendum aangewezen de dag van die stemming, onderscheidenlijk één van die stemmingen. Een stemming voor het referendum vindt niet plaats op de dag dat een verkiezing van de leden van de raad plaatsvindt.
8. De vraagstelling van het referendum luidt: “Steunt u het voorgenomen raadsbesluit?”. De kiezer krijgt daarbij de mogelijkheid te stemmen voor 'ja' of 'nee' of kan een blanco stem uitbrengen. De raad kan op advies van de referendumcommissie beslissen om een andere vraagstelling, antwoordmogelijkheden en stemprocedure vast te stellen.
9. Het college maakt het besluit tot het houden van een referendum, de datum waarop het referendum wordt gehouden en de vraagstelling van het referendum openbaar bekend. Het college is belast met de verdere bestuurlijke en ambtelijke coördinatie van het referendum.
10. Het verzoek, bedoeld in het eerste lid, kan ook op elektronische wijze worden ingediend. Het college kan omtrent de wijze van indiening nadere regels vaststellen.

PROCEDURE ROND DE STEMMING EN DE STEMOPNEMING

Artikel 7

1. Iedere kiezer voor het referendum krijgt een afzonderlijke stempas.
2. Het eerste lid geldt ook wanneer sprake is van een combinatie met een verkiezing van de leden van een vertegenwoordigend lichaam of een referendum.
3. Deelname aan het referendum door middel van een volmacht of in een ander stemlokaal dan waarvoor de oproeping geldt, is mogelijk.

Artikel 8

1. Het referendum vindt plaats in de stemlokalen die worden gebruikt voor de verkiezingen van leden van vertegenwoordigende lichamen.
2. Indien geen sprake is van een combinatie van verkiezingen van leden van vertegenwoordigende lichamen kan het college, in afwijking van het eerste lid, een ander aantal stemlokalen aanwijzen.
3. Aan de kiezers voor het referendum wordt een stembiljet uitgereikt. Daarvan wordt aantekening gemaakt in het kiesregister.
4. Het stembiljet vermeldt de vraagstelling, alsmede de daarbij behorende keuzemogelijkheden.
5. Deelname aan het referendum heeft plaats door de voorkeur op het stembiljet kenbaar te maken en deze in de stembus te deponeren.
6. Het stembureau houdt aantekening van het deponeren van het stembiljet in de stembus.

Artikel 9

1. Het stembureau stelt na de sluiting van het stemlokaal vast:
    a. het aantal stemmen dat voor het voorgenomen besluit is uitgebracht;
    b. het aantal stemmen dat tegen het voorgenomen besluit is uitgebracht;
    c. het aantal blanco stemmen;

d. de som van de onder a, b en c bedoelde aantallen stemmen, zijnde het aantal geldig uitgebrachte stemmen;
e. het aantal ongeldige stemmen.
2. Indien de raad op basis van artikel 6 lid 8 van deze verordening heeft besloten tot een andere vraagstelling, antwoordmogelijkheden of stemprocedure wordt de uitslag in afwijking van het eerste lid vastgesteld volgens de door de raad vastgestelde stemprocedure.
3. Niet of onduidelijk ingevulde stembiljetten worden als ongeldig aangemerkt.
4. Van de uitkomst van de telling wordt een proces-verbaal opgemaakt.
5. Na de telling worden de stembiljetten in verzegelde pakken bewaard.

Artikel 10

Voor zover in deze verordening niet anders is bepaald zijn op
- de stemming,
de stemopneming en
- de overige organisatie en uitvoering van een referendum
de artikelen van de Kieswet die betrekking hebben op de verkiezing van de leden van de gemeenteraad van overeenkomstige toepassing.

UITSLAG REFERENDUM EN BESLUITVORMING OVER VOORGENOMEN RAADSBESLUIT

Artikel 11

1. De uitslag van het referendum wordt door het centraal stembureau berekend op basis van de gewone meerderheid van het totaal aantal uitgebrachte, geldige stemmen.
2. De uitslag van het referendum wordt door de voorzitter van het centraal stembureau openbaar bekendgemaakt.

Artikel 12

In de eerstvolgende besluitvormende vergadering van de raad nadat de uitslag van het referendum is bekendgemaakt vindt besluitvorming plaats over het aangehouden raadsvoorstel dat aan het referendum werd onderworpen.

STRAF- EN OVERIGE BEPALINGEN

Artikel 13

Met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie, wordt gestraft degene die:
a. volmachtbewijzen, stembiljetten of stempassen namaakt of vervalst met het oogmerk deze als echt en onvervalst te gebruiken of door anderen te doen gebruiken;
b. volmachtbewijzen, stembiljetten of stempassen die hij zelf heeft nagemaakt of vervalst of waarvan de valsheid of vervalsing hem, toen hij deze ontving, bekend was, opzettelijk als echt en onvervalst gebruikt of door anderen doet gebruiken dan wel deze met het oogmerk om deze als echt en onvervalst te gebruiken of door anderen te doen gebruiken, in voorraad heeft;
c. volmachtbewijzen, stembiljetten of stempassen 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.

SLOTBEPALINGEN

Artikel 14

Ingetrokken wordt de Referendumverordening voor de gemeente Arnhem 2015.

Artikel 15

1. Deze verordening treedt in werking op de dag na bekendmaking.

Artikel 16

Deze verordening kan worden aangehaald als Referendumverordening voor de gemeente Arnhem 2025.

Aldus vastgesteld in de raadsvergadering van [DATUM]

De griffier, De voorzitter,

GEMEENTE Arnhem

RAADSVOORSTEL

Bijlage

TOELICHTING, behorende bij de referendumverordening voor de gemeente Arnhem 2025

ALGEMEEN
Arnhem kent vanaf 1993 een referendumverordening. Deze is voor het laatst vastgesteld in 2015. In de referendumverordening worden de volgende zaken geregeld:
- er worden heldere procedures vastgelegd, die voor elk te organiseren referendum kunnen worden toegepast;
- kiesgerechtigde burgers kunnen het initiatief nemen om aan de raad te verzoeken een referendum te houden.

Het gaat hierbij om een raadgevend referendum, voorafgaand aan het nemen van een raadsbesluit. Dat 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 voorafgaand 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 voor of tegen het voorgenomen besluit.
Een referendum kan niet in de plaats komen van de wettelijk voorgeschreven inspraakmogelijkheden. Dat geldt zowel voor de wetten, zoals bijv. op het terrein van de Ruimtelijke ordening en het milieu, maar geldt ook voor de gemeentelijke inspraakverordening.
Naast de in deze verordening beschreven mogelijkheid van een referendum op initiatief van Arnhemse kiezers, bestaat altijd de mogelijkheid dat de raad zelfstandig besluit tot het houden van een referendum.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Algemene toelichting wijzigingen 2025:
Voor wijziging van de referendumverordening zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:
- Introductie van een referendumcommissie. Redenen hiervoor zijn opgenomen in het raadsvoorstel.
- Hierbij aansluitend bij de bepalingen van de VNG-modelverordening uit 2019, volgens het ‘Pas toe of leg uit’-principe. De wijzigingen worden indien zij toelichting behoeven hieronder nader toegelicht, zeker als er een wijziging is ten opzichte van de modelregeling.
- Voor het overige alleen noodzakelijke aanpassingen en anderszins zoveel mogelijk de tekst ongemoeid laten. In sommige gevallen zijn door verloop van tijd verwijzingen naar andere regelgeving niet meer actueel, deze verwijzingen zijn dan aangepast.

Artikel 1
In deze verordening gaat het om een raadgevend referendum. Dat wil zeggen een referendum dat niet bindend is voor de raad op initiatief van de kiezers. Het vindt plaats voordat door de raad een definitief besluit is genomen over het voorliggende onderwerp. Na het referendum zal de raad een definitief besluit moeten nemen. Een correctief referendum, waarbij de bevolking een besluit dat de raad al heeft genomen achteraf bindend kan verklaren of verwerpen, is op grond van Grondwet niet mogelijk.

Artikel 2
Voor de kiesgerechtigheid is aansluiting gezocht bij het bepaalde in artikel B 3 van de Kieswet en artikel 18 lid 2 van de Wet raadplegend referendum (Wrr). Degenen die kiesgerechtigd zijn voor de gemeenteraadsverkiezingen zijn ook kiesgerechtigd voor een gemeentelijk referendum. Dit is herkenbaar voor de burgers en maakt de organisatie van een referendum niet onnodig complex.

Arnhem GEMEENTE

Artikel 3
Uitgangspunt is dat een referendum zich niet kan uitstrekken buiten het grondgebied van de gemeente waarin een referendum wordt gehouden en zal worden gehouden onder de kiezers van de hele gemeente.

Artikel 3a
Toelichting wijziging 2025
In dit artikel wordt de referendumcommissie geïntroduceerd en beschreven welke taken zij heeft. Daarbij is aansluiting gezocht bij de taken van de referendumcommissie zoals opgenomen in de VNG-modelverordening. Op een viertal punten is een nadere toelichting noodzakelijk.
Mbt eerste lid sub a onder ii: Om te bevorderen dat de vraagstelling en daarmee de referendumuitslag zo duidelijk mogelijk is, is bepaald dat de referendumcommissie tot taak heeft de raad te adviseren over de vraagstelling inclusief de antwoordmogelijkheden en stemprocedure.
Mbt eerste lid sub b: in de VNG-modelverordening behoort het tot de taak van de referendumcommissie om (aan de raad) advies uit te brengen over de datum van het te houden referendum. Binnen het Arnhemse referendumproces is het echter de taak van het centraal stembureau om de datum van het referendum vast te stellen. Daarom is hier er voor gekozen om de referendumcommissie op dit punt advies te laten uitbrengen aan het centraal stembureau.
Mbt eerste lid sub d onder iii: Dit is een aanvulling op de VNG-modelverordening. Hiervoor is gekozen om de referendumcommissie in positie te brengen zodat zij over de voorlichting, campagnes en activiteiten van alle participanten toezicht kan houden en niet enkel over de voorlichting door de gemeente. Dit punt is voortgekomen uit de evaluatie van het referendum Meinerswijk in 2016.
Mbt leden 3 en 4:
In de modelverordening is opgenomen dat referendumcommissie in beslotenheid vergadert. Hier is gekozen voor een formulering in afwijking van de VNG-modelverordening die meer recht doet aan het belang van transparantie dat de gemeente Arnhem voorstaat. Uitgangspunt is dat de referendumcommissie in openbaarheid vergadert en dat de adviezen van de referendumcommissie openbaar zijn. Slechts bij zeer hoge uitzondering kunnen er redenen zijn om hiervan af te wijken. Bijvoorbeeld als openbaarheid ernstig nadeel aan de belangen van particulieren kan veroorzaken.

Artikel 4
De besluiten genomen door het college of de burgemeester zijn niet referendabel. Een aantal onderwerpen leent zich naar hun aard niet voor een referendum. Deze zijn in de uitzonderingslijst genoemd.
Om te voorkomen dat besluitvorming in een vicieuze cirkel terechtkomt, (zeker wanneer de raad een voorstel afwijst tot het houden van een referendum), zijn besluiten in het kader van deze verordening en besluiten naar aanleiding van een gehouden referendum uitgesloten van een nieuw referendum. Ook besluiten die die onderworpen zijn aan c.q. onderdeel uitmaken van een wettelijk geregelde procedure en waarbij die procedure zich niet verdraagt met het (inlassen van een) referendum zijn niet referendabel. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij het vaststellen van de jaarrekening en de begroting; de artikelen 191 en 200 van de Gemeentewet bepalen het moment waarvoor deze dienen te worden vastgesteld door de raad.
De raad neemt uiteindelijk steeds een besluit of ten aanzien van een voorgenomen besluit een definitief referendumverzoek kan worden ingediend. Een zorgvuldige afweging is daarbij uiteraard een voorwaarde. Tegen een besluit om indieners niet in de gelegenheid te stellen een definitie referendumverzoek in te dienen staat voor belanghebbenden de mogelijkheid van bezwaar en beroep op grond van de Algemene wet bestuursrecht open. Dit betekent dat de raad een besluit om geen referendum te houden zorgvuldig moet afwegen en motiveren. De raad heeft hierbij overigens beoordelingsvrijheid en de rechter zal terughoudend toetsen.

Artikel 5

Kiesgerechtigden kunnen een verzoek bij de raad indienen tot het houden van een referendum. Dit middel biedt de kiezers de mogelijkheid “aan de noodrem te trekken” als er een besluit zal worden genomen, dat in hun ogen verkeerd is.
De drempel van 750 kiesgerechtigde inwoners is ongewijzigd overgenomen uit de oude verordening. Dit is een concreet aantal. De andere methode is een promillage van de kiesgerechtigden. Een dergelijke koppeling betekent in de praktijk iedere keer enig rekenwerk en dus een steeds wisselend aantal.
In dit artikel is het zogeheten inleidend verzoek geregeld. Ter wille van de uniformiteit en verwerkbaarheid wordt door het college (bevoegdheid artikel 4:4 Algemene wet bestuursrecht) een aanvraagformulier vastgesteld en beschikbaar gesteld. Op basis hiervan wordt het aantal handtekeningen geteld. Door middel van steekproefsgewijze controle kan worden bepaald of het aantal handtekeningen voldoende is.
In deze fase is sprake van een “haalsysteem” voor de handtekeningen. De initiatiefnemers kunnen die bij wijze van spreken deur aan deur gaan ophalen.
Op het moment dat de raad vaststelt dat aan het ondersteuningsvereiste is voldaan en geen sprake is van een niet referendabel besluit volgt het raadsbesluit waarmee het vervolg in gang wordt gezet. Het raadsbesluit is onderwerpen aan de Algemene wet bestuursrecht. Dat betekent dat de mogelijkheid van bezwaar en beroep, inclusief een voorlopige voorziening, openstaat.

Toelichting wijziging 2025
In het zevende lid wordt verwezen naar het Reglement van Orde voor de Politieke Maandag. De titel van het Reglement van orde is gewijzigd. Aanpassing is daarom aangewezen.

Artikel 6
Nadat de raad besloten heeft dat het inleidende verzoek tot het houden van een referendum wordt gehonoreerd, wordt de gelegenheid geboden een definitief verzoek in te dienen. Hiertoe geldt eveneens een (hogere) vaste drempel. Hier geldt de eis dat betrokkenen “de brengplicht” hebben. Zij dienen zich in het stadhuis en eventueel andere door het college aan te wijzen locaties te vervoegen en zich door middel van een identiteitsbewijs te legitimeren.
In dit artikel is opgenomen dat het centraal stembureau beoordeelt of er voldoende ondersteuningsverklaringen voor het definitieve verzoek ontvangen zijn en vervolgens de datum van het referendum vaststelt. Voordeel hiervan is dat het referendumproces nog verder wordt gedepolitiseerd. Voor het landelijk referendum op basis van de Wet raadgevend referendum vervulde de Kiesraad als centraal bureau ook die rol. De Kiesraad had bij het landelijk raadgevend referendum tevens een taak bij het beoordelen van het inleidend verzoek. Omdat echter niet ieder raadsbesluit voor een referendum in aanmerking komt en dit om een beoordeling door de raad zelf vraagt, is een dergelijk rol voor het centraal stembureau bij het inleidend verzoek niet aangewezen.
Op het moment dat het centraal stembureau vaststelt dat aan het ondersteuningsvereiste is voldaan volgt het besluit dat een referendum wordt gehouden. Tegelijkertijd wordt ook de datum van het referendum vastgesteld. Uit oogpunt van kostenbeheersing kan een referendum relatief goedkoop worden gehouden door mee te liften met een volksvertegenwoordigende verkiezing. Het wordt echter niet wenselijk geacht om een referendum samen te laten lopen met een raadsverkiezing. Voor de vaststelling van de datum is aangesloten bij de regeling zoals opgenomen in de artikelen 55 en 56 van de Wrr. Daarnaast verdient het aanbeveling om geen referendum te houden op de woensdag direct voorafgaand aan bijvoorbeeld Bevrijdingsdag, Hemelvaartsdag of Koningsdag (vallend op een donderdag). Als de uitslag op woensdagavond niet compleet kan worden vastgesteld dan is de donderdag in die gevallen niet een werkdag waarop de uitslag kan worden gecompleteerd. Ter overweging is nog om een referendum niet te houden in een periode van de schoolvakanties omdat dan locaties niet beschikbaar kunnen zijn, ook kan een referendum in een dergelijke periode opkomstbelemmerend werken.
De uitvoering van het referendum zelf wordt aan het college opgedragen. Hoewel niet strikt noodzakelijk (artikel 160 Gemeentewet belast het college in zijn algemeenheid al met de uitvoering van de raadsbesluiten) is de bepaling ter voorkoming van onduidelijkheid, hier opgenomen.
Het besluit om een referendum te houden is onderwerpen aan de Algemene wet bestuursrecht. Dat betekent dat de mogelijkheid van bezwaar en beroep, inclusief een voorlopige voorziening, openstaat.

Toelichting 2025:
In het vierde lid wordt verwezen naar de openingstijden van het Klantcontactcentrum. De naam van de betreffende afdeling is gewijzigd en wordt daarom hier nu aangepast.
In het zevende lid is de verwijzing naar de inmiddels vervallen Wet raadgevend referendum verwijderd.
In het achtste lid is een aanvulling met betrekking tot de vraagstelling opgenomen. De referendumcommissie kan adviseren om van de vraagstelling ‘Steunt u het voorgenomen besluit?’ af te wijken. Bijvoorbeeld wanneer de vraagstelling daarmee onduidelijk zou worden.
Om die reden is aan het negende lid tevens toegevoegd dat de vraagstelling openbaar bekend wordt gemaakt.
Voor het overige is vastgehouden aan het uitgangspunt dat zo veel mogelijk de verordening ongewijzigd blijft.

Artikel 7 t/m 10
Bij de regels rondom de stemming en de stemopneming wordt aangesloten bij de procedures rondom gemeenteraadsverkiezingen op grond van de Kieswet en referenda op basis van de Wrr. Iedere kiesgerechtigde ontvangt een stempas. Bij een combinatie van referendum met een volksvertegenwoordigende verkiezing worden afzonderlijke stempassen gebruikt. Bij een referendum kan gebruik worden gemaakt van volmachten. Hiervoor gelden de bepalingen van de Kieswet. Een kiezer mag, gelijktijdig met het uitbrengen van zijn eigen stem, maximaal voor twee volmachtgevers uit het eigen kiesdistrict een stem uitbrengen.
Het referendum vindt in beginsel plaats in de gebruikelijke stemlokalen. Het college krijgt de bevoegdheid om bij een referendum dat niet gelijktijdig wordt gehouden met een volksvertegenwoordigende verkiezing, een ander aantal stembureaus aan te wijzen dan gebruikelijk is bij de volksvertegenwoordigende verkiezingen. De achterliggende gedachte is dat een referendumformulier sneller kan worden ingevuld (en geteld) dan de soms omvangrijke stemformulieren die bijvoorbeeld voor de volksvertegenwoordigende verkiezingen worden gebruikt. Ook kan hier uit kostenoogpunt aanleiding toe bestaan.
Toelichting 2025
Mbt artikel 9: nieuw lid 2 is ingevoegd (onder vernummering van de oude leden 2, 3 en 4 naar 3, 4 en 5.). Dit is in aansluiting op artikel 6 lid 8 waar is opgenomen dat de raad op advies van de referendumcommissie kan besluiten tot andere antwoordmogelijkheden of stemprocedure (anders dan enkel een ‘ja’ of ‘nee’ of blanco stem). Als de raad beslist tot een andere vraagstelling, antwoordmogelijkheden of stemprocedure wordt de uitslag van het referendum volgens de vastgestelde stemprocedure vastgesteld.
Mbt artikel 10: Omdat de Wet raadgevend referendum per 2018 is vervallen, dient de verwijzing daarnaar in deze bepaling te vervallen. De Arnhemse referendumverordening is het laatst in 2015 gewijzigd. De VNG-modelverordening dateert van eind 2019. Sinds die momenten is de Kieswet verschillende keren gewijzigd. Zodanig dat de verwijzingen naar genoemde bepalingen van de Kieswet niet meer actueel zijn.
Hier is gekozen voor een formulering die het meest recht doet aan de gewenste en door inwoners van Arnhem verwachtte situatie dat een referendum qua procedure zo veel mogelijk overeenkomt met een gemeenteraadsverkiezing.

Artikel 11
Anders dan in de Referendumverordening voor de gemeente Arnhem 2005 kent onderhavige verordening geen bepaling ten aanzien van de geldigheid van de uitslag van het referendum. Het is niet passend om naar aanleiding van de opkomst bij het referendum een uitspraak over de geldigheid van die uitslag te doen. Het is aan de raadsleden om de uitslag te waarderen. Op geen enkele wijze is de uitslag van het referendum juridisch bindend voor een raadslid of de raad. De raad kan het oordeel van de kiezers zwaar laten wegen, doch heeft de vrijheid aan andere belangen een groter gewicht toe te kennen. Derhalve is niet alleen geen sprake van een juridische binding van de raad aan de uitslag van het referendum, doch ook niet van een zodanige materiële of politiek binding dat in feite van

beslissingsvrijheid van de raad geen sprake meer is. De inhoudelijke besluitvorming over het voorgenomen besluit blijft in handen van de raad.

Artikel 12
In dit artikel is vastgelegd dat de raad in de eerstvolgende vergadering na het referendum een besluit moet nemen over het voorgenomen besluit.
Toelichting 2025
Kleine aanpassing van de tekst die in lijn is met de gevolgde procedure bij de vorige referenda in Arnhem waarbij in de eerste besluitvormende vergadering van de gemeenteraad na het referendum over het aangehouden raadsvoorstel besluitvorming plaatsvindt.

Artikel 13
De Kieswet regelt strafbaarstelling van degene die de bepalingen van de Kieswet overtreedt. Deze strafbepalingen gelden niet voor een gemeentelijk referendum. De gemeentelijke wetgever heeft de mogelijkheid om op grond van artikel 154 van de Gemeentewet overtreding van deze verordening strafbaar te stellen. Daartoe is onderhavig artikel opgenomen.

Artikel 14
Dit artikel regelt de intrekking van de oude verordening.

Artikel 15
Hier wordt de inwerkingtreding van deze verordening vastgelegd. In artikel 7 lid 8 en artikel 8 lid 8 is de (juridische) mogelijkheid geïntroduceerd van het op elektronische wijze indienen (en ondersteunen) van het inleidend en definitief referendumverzoek.
Om dit feitelijk mogelijk te maken zal eerst een ICT-traject moeten worden doorlopen, onderdeel hiervan zal de vraag moeten zijn of deze wijze van indienen net zo betrouwbaar is als de (meer traditionele) indiening op papier. In de eerste plaats dient vast te staan dat adequate controle kan plaatsvinden van de identiteit van de verzoeker, van zijn kiesgerechtigdheid en van het voorschrift dat één verzoeker niet meer dan één verzoek of verklaring mag indienen per referendum.
Toelichting 2025
Op het moment van vaststelling van de vorige verordening was het nog niet mogelijk om op zorgvuldige wijze elektronische indiening van een referendumverzoek te realiseren.
Inmiddels is dat, al jaren, wel mogelijk. Daarom is een bijzondere inwerkingtredingsbepaling niet meer nodig.

Artikel 16
Het is gebruikelijk dat een verordening een citeerartikel bevat. Deze bepaling voorziet hierin.

Overzicht van voorgestelde wijzigingen in de referendumverordening.

	Was	**Wordt**	Toelichting
	(geen artikel)	**REFERENDUMCOMMISSIE** **Artikel 3a. Referendumcommissie** **1. De raad stelt een onafhankelijke referendumcommissie in.** **2. De raad benoemt, op voordracht van het college, een voorzitter en vier leden.** **3. De commissie wordt ondersteund door ambtenaren van de gemeente Arnhem die werken onder verantwoordelijkheid van de griffier van de raad. De griffier of een van de op de griffie werkzame raadsadviseurs treedt op als secretaris van de commissie.** **4. De voorzitter en de leden van de referendumcommissie kunnen geen deel uitmaken van of werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van bestuursorganen van de gemeente.** **5. De voorzitter en de overige leden worden benoemd voor een periode van zes jaar. Aftredende leden kunnen één maal worden herbenoemd.**	In dit artikel en het volgende artikel wordt de referendumcommissie geïntroduceerd en beschreven welke taken zij heeft. Daarbij is aansluiting gezocht bij de taken van de referendumcommissie zoals opgenomen in de VNG-modelverordening
	(geen artikel)	**Artikel 3b. Taken en vergaderingen referendumcommissie** **1. De referendumcommissie heeft tot taak:** **a. De raad te adviseren** **i. over de vraag of sprake is van een uitgezonderd besluit als bedoeld in artikel 4, tweede lid,**	In dit artikel wordt de referendumcommissie geïntroduceerd en beschreven welke taken zij heeft. Daarbij is aansluiting gezocht bij de taken van de referendumcommissie zoals opgenomen in de VNG-modelverordening. Op een viertal punten is een nadere toelichting noodzakelijk. Met betrekking tot eerste lid sub a onder ii: Om te bevorderen dat de vraagstelling en daarmee de referendumuitslag zo duidelijk mogelijk is, is bepaald dat de referendumcommissie tot taak

		ii. de vraagstelling van een referendum inclusief de antwoordmogelijkheden en stemprocedure **b. het centraal stembureau te adviseren over:** **i. de datum van het te houden referendum** **c. het college te adviseren over:** **i. de stembiljetten en** **ii. de door de gemeente te verstrekken voorlichting over het referendum** **d. toezicht te houden op:** **i. de uitvoering van deze verordening, en** **ii. het objectieve en neutrale karakter van de door de gemeente te verstrekken voorlichting over het referendum;** **iii. de campagnes en activiteiten die worden gehouden voor een raadgevend referendum** **e. klachten te behandelen in het kader van haar toezichttaak. De commissie toetst daarbij of de voorlichting aan de eisen van objectiviteit en de campagnevoering en activiteiten aan de eisen van fair play voldoen.** **2. De referendumcommissie kan op eigen initiatief advies uitbrengen over aanpassingen van deze verordening, over de bij referenda en referendumverzoeken te volgen procedure en over alle overige zaken die het referendum betreffen en die zij van belang acht.** **3. De referendumcommissie kan besluiten in beslotenheid te vergaderen als het openbaar belang dat verlangt.** **4. De adviezen van de referendumcommissie zijn openbaar. De referendumcommissie kan adviseren om het**	heeft de raad te adviseren over de vraagstelling inclusief de antwoordmogelijkheden en stemprocedure. Met betrekking tot het eerste lid sub b: in de VNG-modelverordening behoort het tot de taak van de referendumcommissie om (aan de raad) advies uit te brengen over de datum van het te houden referendum. Binnen het Arnhemse referendumproces is het echter de taak van het centraal stembureau om de datum van het referendum vast te stellen. Daarom is hier er voor gekozen om de referendumcommissie op dit punt advies te laten uitbrengen aan het centraal stembureau. Met betrekking tot het eerste lid sub d onder iii: Dit is een aanvulling op de VNG-modelverordening. Hiervoor is gekozen om de referendumcommissie in positie te brengen zodat zij over de voorlichting, campagnes en activiteiten van alle participanten toezicht kan houden en niet enkel over de voorlichting door de gemeente. Met betrekking tot de leden 3 en 4: In de modelverordening is opgenomen dat referendumcommissie in beslotenheid vergadert. Hier is gekozen voor een formulering in afwijking van de VNG-modelverordening die meer recht doet aan het belang van transparantie dat de gemeente Arnhem voorstaat. Uitgangspunt is dat de referendumcommissie in openbaarheid vergadert en dat de adviezen van de referendumcommissie openbaar zijn. Slechts bij zeer hoge uitzondering kunnen er redenen zijn om hiervan af te wijken. Bijvoorbeeld als openbaarheid ernstig nadeel aan de belangen van particulieren kan veroorzaken.

		advies (gedeeltelijk) niet te openbaren indien het openbaar belang zich daartegen verzet.	
	Artikel 5, zevende lid: 7. In de gevallen bedoeld in het vijfde en zesde lid, wordt het raadsvoorstel waarop het inleidende verzoek betrekking heeft op de gebruikelijke wijze behandeld, met dien verstande dat het conceptbesluit zoals dat luidt na verwerking van door de raad vastgestelde amendementen, niet in stemming wordt gebracht maar wordt aangehouden. De raadsleden worden nadat over de amendementen is gestemd in de gelegenheid gesteld in de raadsvergadering een stemverklaring als bedoeld in artikel 33 van het *Reglement van Orde voor de Politieke Maandag* af te leggen met betrekking tot het conceptbesluit zoals dat luidt na verwerking van door de raad vastgestelde amendementen.	Artikel 5, zevende lid: 7. In de gevallen bedoeld in het vijfde en zesde lid, wordt het raadsvoorstel waarop het inleidende verzoek betrekking heeft op de gebruikelijke wijze behandeld, met dien verstande dat het conceptbesluit zoals dat luidt na verwerking van door de raad vastgestelde amendementen, niet in stemming wordt gebracht maar wordt aangehouden. De raadsleden worden nadat over de amendementen is gestemd in de gelegenheid gesteld in de raadsvergadering een stemverklaring als bedoeld in artikel 33 van het **Reglement van Orde voor de Politieke Avond van de gemeente Arnhem 2024** af te leggen met betrekking tot het conceptbesluit zoals dat luidt na verwerking van door de raad vastgestelde amendementen.	In het zevende lid wordt verwezen naar het Reglement van Orde voor de Politieke Maandag. De titel van het Reglement van orde is gewijzigd. Aanpassing is daarom aangewezen.
	Artikel 6, vierde lid De gegevens, genoemd in het vorige lid, dienen te worden ingevuld op door het college vastgestelde lijsten die tijdens de openingstijden van *het Klantcontactcentrum* en gedurende de in het eerste lid genoemde termijn beschikbaar zijn in het stadhuis en op één of meer andere, door het college aan te wijzen, locaties.	Artikel 6, vierde lid 4. De gegevens, genoemd in het vorige lid, dienen te worden ingevuld op door het college vastgestelde lijsten die tijdens de openingstijden van **de afdeling Burgerzaken** en gedurende de in het eerste lid genoemde termijn beschikbaar zijn in het stadhuis en op één of meer andere, door het college aan te wijzen, locaties.	In het vierde lid wordt verwezen naar de openingstijden van het Klantcontactcentrum. De naam van de betreffende afdeling is gewijzigd en wordt daarom hier nu aangepast.
	Artikel 6, zevende lid 7. Als dag van de stemming wordt een woensdag aangewezen binnen een periode die aanvangt op de vijfentachtigste dag en eindigt zes maanden na de dagtekening van het besluit tot het houden van een referendum. Voor de berekening van de termijn van zes maanden wordt de periode van 1 juli tot en met 31 augustus niet meegeteld. Indien binnen de in het eerste volzin van dit lid bedoelde	Artikel 6, zevende lid 7. Als dag van de stemming wordt een woensdag aangewezen binnen een periode die aanvangt op de vijfentachtigste dag en eindigt zes maanden na de dagtekening van het besluit tot het houden van een referendum. Voor de berekening van de termijn van zes maanden wordt de periode van 1 juli tot en met 31 augustus niet meegeteld. Indien binnen de in het eerste volzin van dit lid bedoelde	In het zevende lid is de verwijzing naar de inmiddels vervallen Wet raadgevend referendum verwijderd.

	termijn een of meer stemmingen voor een verkiezing op basis van de Kieswet *of een referendum op basis van de Wet raadgevend referendum* of deze verordening wordt gehouden, wordt als dag van de stemming voor het referendum aangewezen de dag van die stemming, onderscheidenlijk één van die stemmingen. Een stemming voor het referendum vindt niet plaats op de dag dat een verkiezing van de leden van de raad plaatsvindt.	termijn een of meer stemmingen voor een verkiezing op basis van de Kieswet of deze verordening wordt gehouden, wordt als dag van de stemming voor het referendum aangewezen de dag van die stemming, onderscheidenlijk één van die stemmingen. Een stemming voor het referendum vindt niet plaats op de dag dat een verkiezing van de leden van de raad plaatsvindt.	
	Artikel 6, achtste lid 8. De vraagstelling van het referendum luidt: “Steunt u het voorgenomen raadsbesluit?”. De kiezer krijgt uitsluitend de mogelijkheid te stemmen voor 'ja' of 'nee' of kan een blanco stem uitbrengen.	Artikel 6, achtste lid 8. De vraagstelling van het referendum luidt: “Steunt u het voorgenomen raadsbesluit?”. De kiezer krijgt de mogelijkheid te stemmen voor 'ja' of 'nee' of kan een blanco stem uitbrengen. **De raad kan op advies van de referendumcommissie beslissen om een andere vraagstelling, antwoordmogelijkheden en stemprocedure vast te stellen.**	In het achtste lid is een aanvulling met betrekking tot de vraagstelling opgenomen. De referendumcommissie kan adviseren om van de vraagstelling ‘Steunt u het voorgenomen besluit?’ af te wijken. Bijvoorbeeld wanneer de vraagstelling daarmee onduidelijk zou worden.
	Artikel 6, negende lid 9. Het college maakt het besluit tot het houden van een referendum, de datum waarop het referendum wordt gehouden openbaar bekend. Het college is belast met de verdere bestuurlijke en ambtelijke coördinatie van het referendum.	Artikel 6, negende lid 9. Het college maakt het besluit tot het houden van een referendum, de datum waarop het referendum wordt gehouden **en de vraagstelling van het referendum** openbaar bekend. Het college is belast met de verdere bestuurlijke en ambtelijke coördinatie van het referendum.	Om de hiervoor gemelde reden is aan het negende lid tevens toegevoegd dat de vraagstelling openbaar bekend wordt gemaakt.
	Artikel 9 Lid 2	Artikel 9 lid 2 (nieuw) **2. Indien de raad op basis van artikel 6 lid 8 van deze verordening heeft besloten tot een andere vraagstelling, antwoordmogelijkheden of stemprocedure wordt de uitslag in afwijking van het eerste lid vastgesteld volgens de door de raad vastgestelde stemprocedure.**	Nieuw lid 2 is ingevoegd (onder vernummering van de oude leden 2, 3 en 4 naar 3, 4 en 5). Dit is in aansluiting op artikel 6 lid 8 waar is opgenomen dat de raad op advies van de referendumcommissie kan besluiten tot andere antwoordmogelijkheden of stemprocedure (anders dan enkel een ‘ja’ of ‘nee’ of blanco stem). Als de raad beslist tot een andere vraagstelling, antwoordmogelijkheden of stemprocedure wordt de uitslag van het

			referendum volgens de vastgestelde stemprocedure vastgesteld.
	Artikel 10 Voor zover in deze verordening niet anders is bepaald zijn op de stemming en de stemopneming *de hoofdstukken J, K, en L van de Kieswet respectievelijk hoofdstuk 9 van de Wet raadgevend referendum van overeenkomstige toepassing*.	Artikel 10 Voor zover in deze verordening niet anders is bepaald zijn op • de stemming, • de stemopneming, • **en de overige organisatie en uitvoering van een referendum** **de artikelen van de Kieswet die betrekking hebben op de verkiezing van de leden van de gemeenteraad** van overeenkomstige toepassing.	In dit artikel is bepaald dat in Arnhem een referendum wordt gehouden volgens de regels van een gemeenteraadsverkiezing. In de oude tekst stonden verwijzingen naar wettelijke bepalingen die nu niet meer actueel zijn. Daarom zijn deze verwijzingen verwijderd.
	Artikel 12 In de *eerste* vergadering van de raad nadat de uitslag van het referendum is bekendgemaakt vindt besluitvorming plaats over het aangehouden *besluit* dat aan het referendum werd onderworpen.	Artikel 12 In de **eerstvolgende besluitvormende** vergadering van de raad nadat de uitslag van het referendum is bekendgemaakt vindt besluitvorming plaats over het aangehouden **raadsvoorstel** dat aan het referendum werd onderworpen.	Kleine aanpassing van de tekst die in lijn is met de gevolgde procedure bij de vorige referenda in Arnhem waarbij in de eerste besluitvormende vergadering van de gemeenteraad na het referendum over het aangehouden raadsvoorstel besluitvorming plaatsvindt.
	Artikel 14 Ingetrokken wordt de Referendumverordening voor de gemeente Arnhem *2005*	Artikel 14 Ingetrokken wordt de Referendumverordening voor de gemeente Arnhem **2015**	Dit artikel regelt de intrekking van de oude verordening
	Artikel 15 1. Deze verordening, met uitzondering van artikel 5, achtste lid, en artikel 6, tiende lid, treedt in werking op de dag na bekendmaking. 2. Artikel 5, achtste lid, en artikel 6, tiende lid, treden in werking op een door het college te bepalen tijdstip. Het college kan hiertoe eerst besluiten indien verzekerd is dat de wijze van indiening van verzoeken op elektronische wijze geen afbreuk doet aan de vereisten van toezicht en betrouwbaarheid.	Artikel 15 **Deze verordening treedt in werking op de dag na bekendmaking.**	Op het moment van vaststelling van de vorige verordening was het nog niet mogelijk om op zorgvuldige wijze elektronische indiening van een referendumverzoek te realiseren. Inmiddels is dat, al jaren, wel mogelijk. Daarom is een bijzondere inwerkingtredingsbepaling niet meer nodig.

	Artikel 16 Deze verordening kan worden aangehaald als Referendumverordening voor de gemeente Arnhem *2015*	Artikel 16 Deze verordening kan worden aangehaald als Referendumverordening voor de gemeente Arnhem **2025**	Het is gebruikelijk dat een verordening een citeerartikel bevat. Deze bepaling voorziet hierin.



Evaluatie referendumverordening

Gemeente Arnhem

Onderzoek en Statistiek / Juridische Zaken
Ruben Kroes, Paul Bosch en Miriam Dorigo

Gemeente Arnhem

Oktober 2017

Onderzoek en Statistiek / Juridische Zaken
Ruben Kroes, Paul Bosch en Miriam Dorigo

Foto voorblad: Adaptatie van *Sunset* van Jorick Homan

https://www.flickr.com/photos/jeehaa/

https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/

Evaluatie referendumverordening

Evaluatie van aanpassingen van de referendumverordening van gemeente Arnhem

Inhoudsopgave

1 Samenvatting 4
2 Evaluatie op basis van gesprekken 8
2.1 Aanleiding 8
2.2 Aanpak onderzoek 10
3 Uitkomsten evaluatie 11
3.1 Inleiding 11
3.2 Aantal ondersteuningsverklaringen 11
3.3 Digitaal indienen van ondersteuningsverklaringen 12
3.4 Inleidend verzoek indienen 13
3.5 De vraagstelling van het referendum 13
3.6 De opkomstdrempel 15
3.7 Budget voor voorlichting en organisatie 17
3.8 Aanvullende opmerkingen 21
BIJLAGEN 26
BIJLAGE 1. Aangenomen motie "Evaluatie referendum" (16M64) 27
BIJLAGE 2. Vergelijking referendumregelingen in Nederland 28
BIJLAGE 3. Geïnterviewde personen 29
BIJLAGE 4 Enquête 30
Eindnoten 33

1 Samenvatting

In dit rapport worden de resultaten weergegeven van de evaluatie van de referendumverordening. Deze rapportage beschrijft hetgeen gezegd is door de geïnterviewden; dat zijn politici en ambtenaren van gemeente Arnhem, maatschappelijke partijen die stelling namen in het referendum van 2016 en wetenschappers met kennis over referenda.

Digitaal indienen ondersteuningsverklaringen

De meeste geïnterviewden vinden dat de ondersteuningsverklaringen digitaal moeten kunnen worden verzameld als de grens 3.000 is. Het digitaal inleveren moet gegarandeerd veilig zijn, bijvoorbeeld d.m.v. DIGID. De grens werd verhoogd naar 3.000 handtekeningen, terwijl digitaal inleveren nog niet mogelijk was. Daarover is ontevredenheid.
Men vindt het een goed idee dat een inleidend verzoek tot 3 dagen voor de raadsvergadering mag worden ingeleverd, en dat de raad 'constateert' en niet beoordeelt of aan de voorwaarden is voldaan.

Vraagstelling referendum

Over de vraagstelling van het referendum zijn de meningen verdeeld. Vóór de wijziging pleit dat er geen politieke discussie meer gemoeid is met de vraagstelling van het referendum. Er is geen risico dat het referendum via de vraagstelling op een bepaalde wijze wordt *geframed*. Tegen de wijziging pleit dat de vraagstelling moeilijk te begrijpen is. Aangezien een referendum een aanvulling is op de democratische rechten van burgers, is het logisch om er zorg

voor te dragen dat mensen deze rechten ook kunnen gebruiken. Wanneer de vraagstelling onbegrip en niet-stemmen tot gevolg hebben, is de vraag of dat gebeurt. Allen pleiten ervoor dat áls de vraagstelling van een referendum losstaat van de titel van een raadsvoorstel, dat dan de formulering wordt besloten door een onafhankelijke referendumcommissie.

Afschaffen opkomstdrempel

Allen zijn het erover eens dat het vervallen van de opkomstdrempel van 30% een goede zet is. Daardoor gaat de discussie weer over de inhoud van het referendum en weerspiegelt de opkomst de ware interesse in het thema.

Budget

Over het uitdelen van een budget zijn de meningen verdeeld. Daarbij speelt de vraag hoeveel budget er nodig is voor een goede campagne en of zich bij elk referendum een voor- en tegenstander opwerpt. Een mogelijkheid is om budget toe te kennen wanneer mensen die potentieel nadeel ondervinden van de uitslag van het referendum niet mondig of vaardig genoeg zijn of geen geld hebben om zichzelf te organiseren.

Alle gesproken partijen zijn het erover eens dat er 'immateriële' steun moet zijn voor beide partijen, bijvoorbeeld in de vorm van toegang tot het stadhuis voor debat. Ook kan de gemeente haar subsidies gebruiken om toegang te bieden aan voor- en tegenstanders tot media en locaties om campagne te voeren. Zo kan de bibliotheek bijvoorbeeld ruimte bieden voor een stand of posters.

Referendumcommissie

Een externe, onafhankelijke referendumcommissie wordt door een meerderheid van de geïnterviewden gezien als noodzakelijk of op zijn minst een goed idee. Deze kan *een level playing field* bewerkstelligen door de organisatie van het referendum op zich te nemen en ruimte te bieden zodat voor- en tegenstanders zich gelijkwaardig kunnen presenteren. Enkelen zijn tegen een commissie, o.m. omdat informatie via de moderne media vrij beschikbaar is voor eenieder, en alle andere taken door de gemeente kunnen worden uitgevoerd.

Aanvullende opbrengst

Nu bespreken we de 'bijvangst' uit het onderzoek. Het is niet altijd makkelijk voor een buitenstaander om het onderscheid te maken tussen het college, ambtenaren, raadsleden en de gemeente als organisator van het referendum. De neutraliteit van de gemeente als organisator kan verloren gaan in het oog van de burger, wanneer er ook politieke standpunten worden ingenomen. Daarnaast is er gesproken over de mate waarin de gemeente als voorstander er in slaagt een duidelijk onderscheid te creëren tussen zichzelf en andere voorstanders van de plannen. Als dit onderscheid niet duidelijk is, dan wekt dat snel het beeld op dat de gemeente niet neutraal opereert of de burger niet serieus neemt. Dit kan leiden tot een afname van betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties bij de politiek en beleid. Om die reden is terughoudendheid vanuit de gemeente en het college geboden, en is een externe referendumcommissie een mogelijke oplossing. Daarbij moet de gemeente scherp onderscheid aanbrengen tussen zichzelf en voor- en tegenstanders, zodat haar neutrale positie *nicht im frage* is en zodat politici toch een standpunt kunnen nemen. Dit is niet voldoende gebeurd in het afgelopen referendum zeggen gespekspartners, en dat kan de gemeente zich aantrekken.

Tenslotte wordt genoemd dat het referendum vanuit de tegenstanders aanvoelde als een noodgreep. Zij voelden zich niet gehoord of zelfs genegeerd via de kanalen waardoor normaal gecommuniceerd wordt tussen gemeente, burgers en maatschappelijke partijen. Omdat de gemeente wel het doel heeft naar burgers te luisteren, is enige reflectie geboden op de vraag waarom die kanalen onvoldoende waren om te voorkomen dat aan de 'noodrem' werd getrokken.

2 Evaluatie op basis van gesprekken

2.1 Aanleiding

Door de gemeenteraad is door middel van een motie gevraagd om een evaluatie van de werking van de (nieuwe) referendumverordening. Deze motie is als bijlage toegevoegd[1]. Vorig jaar is in Arnhem op 30 november 2016 een referendum gehouden over Stadsblokken-Meinerswijk[2]. De evaluatie betreft niet een beoordeling van de uitkomsten van het referendum maar een beoordeling van de werking van de nieuwe verordening. Het was bij dit referendum de eerste keer dat de nieuwe referendumverordening werd toegepast. De evaluatie richt zich daarom op die onderdelen van de verordening die bij de laatste vaststelling van de referendumverordening (in 2015) zijn gewijzigd[3]. Deze gewijzigde onderdelen worden hieronder toegelicht.

- Het aantal ondersteuningsverklaringen voor een definitief verzoek is verhoogd van 750 naar 3.000.
- De nieuwe verordening schept de mogelijkheid om ondersteuningsverklaringen digitaal in te dienen.
- Een inleidend verzoek moet minimaal 3 dagen voor een raadsvergadering worden ingediend. Eerder was dit een periode van zeven dagen.
- De raad 'constateert' dat aan voorwaarden van de inleidende fase is voldaan en stelt de kiezers vervolgens in de gelegenheid om een definitief verzoek in te dienen. Of aan de eisen van de definitieve fase is voldaan wordt niet meer door raad of college, maar door het onafhankelijke stembureau beoordeeld.
- De vraagstelling van het referendum luidt altijd: "Steunt u het voorgenomen besluit?", eerder werd de vraagstelling van het referendum afzonderlijk geformuleerd.
- De opkomstdrempel van minimaal 30% is komen te vervallen. De uitslag is altijd geldig.

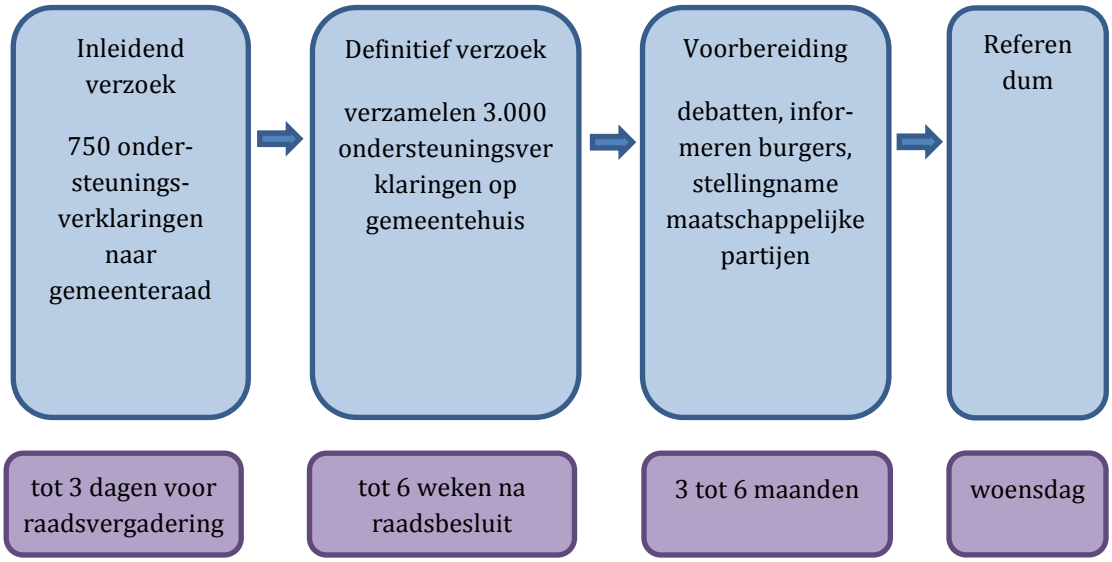
- In de oude verordening was een budget beschikbaar voor voorlichting en organisatie van het referendum. In de nieuwe verordening komt deze bepaling niet voor.

De tekst van oude verordening vindt u hier:
http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Arnhem/2023/2023_1.html

De nieuwe verordening vindt u hier:
http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Arnhem/380796/380796_1.html

In bijlage 2 staat een vergelijkende tabel met daarin aspecten van de Arnhemse referendumverordening vergeleken met de referendumverordening in andere steden en in Nederland. Deze aspecten zijn onder meer welke drempels er zijn ten aanzien van ondersteuningsverklaringen en opkomstdrempel en of er subsidie wordt verstrekt ten behoeve van voorlichting en organisatie en of er een referendumcommissie is.

Een referendum heeft in vereenvoudigde vorm van de eerste aanzet tot de dag van het referendum de volgende stappen.



2.2 Aanpak onderzoek

De evaluatie heeft plaatsgevonden na het eerstvolgende referendum na de verandering van de verordening. Dit referendum diende als achtergrond om te achterhalen hoe de veranderingen in de verordening in de praktijk uitpakken. De evaluatie betreft *niet* een beoordeling van de uitkomsten van het referendum, het was bij dit referendum de eerste keer dat de nieuwe referendumverordening werd toegepast.

Ten behoeve van de evaluatie is een reeks interviews gehouden met betrokken partijen bij dit referendum, waaronder:

- voorstanders en tegenstanders van de gebiedsvisie;
- ambtenaren van gemeente Arnhem die op enige wijze betrokken waren bij het referendum, en
- twee onafhankelijke personen uit de wetenschap: een hoogleraar bestuurskunde en een universitair docent/onderzoeker bestuurskundige.

De interviews hadden een 'topiclist', wat zoveel wil zeggen als een aanpak in de vorm van een gesprek, waarin bepaalde onderwerpen (topics) aan bod komen. Door deze werkwijze komen alle belangrijke onderwerpen aan bod, zonder dat de voor de geïnterviewde belangrijke onderwerpen worden overgeslagen.

Verder is alle raadsfracties aangeboden om hun zienswijze te delen door middel van een enquête met open vragen die hen digitaal is toegezonden. In bijlage 3 staat een overzicht van de geïnterviewde personen.

3 Uitkomsten evaluatie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk van het evaluatierapport worden de uitkomsten van de evaluatiegesprekken weergegeven. Hierbij wordt een indeling per gewijzigd onderdeel van de referendumverordening, zoals weergegeven in het vorige hoofdstuk, aangehouden.

3.2 Aantal ondersteuningsverklaringen

Het aantal ondersteuningsverklaringen voor een definitief verzoek is verhoogd van 750 naar 3.000.

750 ondersteuningsverklaringen

Het aantal van 750 in de eerste fase is geen issue. Een enkeling geeft aan dat dit aantal handtekeningen snel te behalen is door op de markt handtekeningen te verzamelen en dat het om die reden geen echte drempel is. Hier wordt het woord 'ronselen' gebruikt.

6 weken om 3.000 handtekeningen op te halen

Men vindt de periode unaniem goed. Als deze periode in de zomervakantie valt, zou mogelijk een verlenging moeten kunnen worden aangevraagd.

3.000 ondersteuningsverklaringen

Vooraf leek, volgens verschillende observanten, de verhoging naar 3.000 ondersteuningsverklaringen moeilijk haalbaar, ook gezien de timing in de zomervakantie. Verschillende geïnterviewden geven aan dat het aantal erg hoog is, zeker als er geen mogelijkheid is om de handtekening digitaal te zetten. Het

werd daardoor ingewikkelder dan bij de vaststelling van de verordening voorzien was. Ondanks de zomerperiode is deze drempel toch gehaald.

Het aantal van 3.000 is volgens de meeste geïnterviewden goed. Het betekent dat het onderwerp moet leven onder de bevolking. Volgens enkelen schort het wel aan neutrale voorlichting in fase 1 en 2. Alleen degenen die het referendum willen aanvragen voorzien de burger van informatie want er is nog geen tegengeluid georganiseerd.

Een aantal geïnterviewden vindt het aantal van 3.000 aan de lage kant. Het verwatert volgens hen de waarde van het referendum, of men is bang dat referendums het bestuur gaan overwoekeren.

3.3 Digitaal indienen van ondersteuningsverklaringen

De nieuwe verordening schept de mogelijkheid om ondersteuningsverklaringen digitaal in te dienen.

Vrijwel alle geïnterviewden vinden het digitaal inleveren van de ondersteuningsverklaring een goed idee, dat past in deze tijd. DIGID wordt genoemd als te gebruiken techniek, het moet niet te hacken zijn. Een aantal van de geïnterviewden vindt het bezwaarlijk dat de digitale mogelijkheid nog niet werd ingezet tijdens het afgelopen referendum. Eén geïnterviewde vindt het juist charmant dat de handtekening op het stadhuis moet worden gezet. De burger moet het belangrijk genoeg vinden om langs te komen, dit ziet men als een goede drempel.

Omdat men de ondersteuningsverklaring niet digitaal kon inleveren, wekte dit bij sommigen de indruk dat het de burger alleen moeilijker wordt gemaakt. Dat komt tevens doordat er 2 locaties waren om de handtekening te zetten (en niet meer), door de openingstijd van de loketten (tijdens kantooruren, slechts enkele keren 's avonds) en doordat de ondersteuningsverklaringen in de zomerperiode

moesten worden verzameld na een uitstel. Vanuit wetenschappelijke hoek wordt aangegeven dat hierin een risico voor de gemeente zit, omdat dit negatief kan afstralen op de gemeente en het standpunt van de gemeente. In dit kader wordt aangegeven dat wie A zegt, ook B moet zeggen. Als de gemeente referenda toelaat als democratisch middel, dan moet de gemeente dit middel serieus nemen. Dat betekent dat het proces goed wordt uitgevoerd en niet te hoge drempels voor de burger moeten worden gehanteerd. Omdat er nog geen digitale mogelijkheid was om de handtekening in te leveren, was het ruimer mogelijk maken van het geven van een ondersteuningsverklaring goed geweest. Met name het beperkt aantal locaties waar een ondersteuningsverklaring kan worden ingediend, wordt in dit verband genoemd.

3.4 Inleidend verzoek indienen

De raad 'constateert' dat aan voorwaarden van de inleidende fase is voldaan en stelt de kiezers vervolgens in de gelegenheid om een definitief verzoek in te dienen. Of aan de eisen van de definitieve fase is voldaan wordt niet meer door raad of college, maar door het onafhankelijke stembureau beoordeeld.

Dit is volgens de geïnterviewden een goede verandering, mits er controle plaatsvindt of er in het definitieve verzoek afwijkingen zijn van het inleidende verzoek. Eén politieke partij vind het geen goed idee dat de raad enkel 'constateert'; de raad zou moeten vaststellen of aan de eisen van een verzoek is voldaan.

3.5 De vraagstelling van het referendum

De vraagstelling van het referendum luidt altijd: "steunt u het voorgenomen raadsbesluit?", eerder werd de vraagstelling van het referendum afzonderlijk geformuleerd.

Over de vraagstelling zijn de meningen verdeeld. Opvalt dat hier een scheidslijn zichtbaar is tussen politici en ambtenaren en maatschappelijke partijen. De politici die we gesproken hebben neigen meer naar het goedkeuren van de nieuwe regel; de beleidsmakers neigen naar een visie in het midden, de andere gesproken partijen zijn tegen de nieuwe regel.

De voorstanders geven aan dat toepassing van de nieuwe regel zo min mogelijk discussie oplevert; het is zuiver, neutraal. De vraagstelling kan niet meer beïnvloed worden en móet ook onbeïnvloedbaar zijn. Er is, met de nieuwe regel omtrent de vraagstelling geen politieke discussie meer, en de burger moet gewoon het voorstel goed kennen. Hierbij merken de voorstanders op dat een goede, eenvoudige vraagstelling van raadsvoorstellen van belang is. Zij vinden dat doordat de titel van het raadsvoorstel niet aansloot bij een referendumvraag, er onduidelijkheid en discussie ontstond.

De vraagstelling had overigens volgens een aantal geïnterviewden beter gekund, ook binnen de huidige regels van de verordening.

Volgens andere geïnterviewden schiet de nieuwe regel zijn doel voorbij. De vraagstelling is te ingewikkeld, zeker voor burgers met een lage taalvaardigheid. Het doel van een referendum is om de democratische rechten van de burgers uit te breiden. Dat gebeurt nu niet. Als mensen niet begrijpen waar ze over stemmen, krijgen zij geen goede kans hun democratische recht uit te oefenen. Daarom moet de vraag losgekoppeld worden van het raadsvoorstel. Ook werd aangegeven dat omdat de titel van het raadsvoorstel bij de vraagstelling een belangrijke rol heeft, het risico bestaat dat vooraf door die titel al positief wordt *geframed*. Dat zou kunnen door het meegeven van een zeer positieve en misschien wel populistische titel: "Geen gezeik, iedereen rijk"[4].

Volgens een aantal geïnterviewden was het beter geweest om de vraag toe te spitsen op het punt waarover men het oneens was. Door de huidige vraagstelling konden beide partijen het referendum ieder op hun eigen wijze *framen*. Dit maakte het onduidelijk waar het referendum precies over ging. Als een aparte

vraagstelling nodig is, ziet men vaak een rol voor een onafhankelijke commissie, net zoals dat op landelijk niveau gebeurd. Daar bepaalt de referendumcommissie de 'wijze waarop de wet wordt aangeduid'. In beperkte mate wordt het dichotome karakter van de vraagstelling als problematisch naar voren gebracht en worden alternatieve vraagstellingen en stemsystemen aangedragen. Om een geforceerde ja/nee-keuze te verzachten worden vraagstellingen waarbij de kiezer de keuze heeft uit meer dan twee opties of systemen zoals *preferential voting* en *approval voting* als alternatief aangedragen[5].

3.6 De opkomstdrempel

De opkomstdrempel van minimaal 30% is komen te vervallen. De uitslag is altijd geldig.

Men vindt het vervallen van de opkomstdrempel een goed idee. Met name het voorkomen van strategisch stemgedrag wordt als positief ervaren. Het maakt geen verschil in politieke zin; het is een raadgevend referendum en de politiek kan de uitslag naast zich neer leggen als de opkomst erg laag is. Een zekere 'opkomstdrempel' blijft dus bestaan. Dit brengt in algemene zin het risico met zich mee dat het voor de burgers vooraf onduidelijk is wat de betekenis zal zijn van de stemming. Doordat voorafgaande aan het referendum door de verschillende raadsfracties in belangrijke mate wel duidelijkheid werd verschaft over de interpretatie van de referendumuitslag speelde dit in Arnhem bij dit referendum minder. Deze zelfbinding door de raad is mogelijk in strijd met de Gemeentewet, maar geeft wel duidelijkheid voor de burger. Het geeft aan dat stemmen zin heeft.

Het verdwijnen van de opkomstdrempel zorgt er echter voor dat de ware interesse van mensen in het onderwerp duidelijk wordt, zonder dat men strategisch *niet* komt stemmen. De geïnterviewden verwachten daardoor een hogere opkomst, en dat is goed voor de perceptie van geldigheid van de

uitkomst, in de maatschappij en de politiek. Wel is men ook kritisch over politieke partijen die vooraf aangeven dat ze de uitslag sowieso zullen accepteren/volgen. Hier wordt geen rekening gehouden met een eventuele lage opkomst, bovendien moeten politici zonder ruggenspraak in de politiek deelnemen. Het wordt gezien als een uitspraak voor de bühne.

3.7 Budget voor voorlichting en organisatie

In de oude verordening was een budget beschikbaar voor voorlichting en organisatie van het referendum. In de nieuwe verordening komt deze bepaling niet voor.

Door het ontbreken van een budget, geeft één van de geïnterviewden aan, ontstond er over het budget en over de rol van het college veel onduidelijkheid. Een andere partij geeft aan dat er sowieso budget nodig is voor het organiseren van het referendum, wellicht is het handig dit meer te koppelen aan de verordening.

De vraag of er een budget moet komen voor voorlichting en organisatie van voor- en tegenstanders heeft een drietal aspecten; budget, immateriële ondersteuning en een onafhankelijke referendumcommissie.

Budget

Er zijn ongeveer evenveel voor- als tegenstanders voor het instellen van een budget.

De voorstanders geven aan dat het ontbreken van een budget van invloed is geweest op de campagne; het beschikbaar stellen van budget maakt het voor beide partijen mogelijk om gelijkwaardig(er) campagne te voeren. In veel situaties is er één partij met geen of veel minder budget, en soms is er zelfs geen georganiseerde voor- (of tegen)stander. Dit is merkbaar is in de mate waarin zij effectief campagne kunnen voeren. Het beschikbaar stellen van een budget zal een meer gelijkwaardige campagne mogelijk maken.

Tegenstanders zijn soms überhaupt tegen het instrument referendum en vinden daarom dat er geen geld aan uitgegeven moet worden. Anderen zeggen dat als burgers of maatschappelijke partijen het onderwerp belangrijk vinden, zij er zelf voor moeten strijden.

De geïnterviewden uit de wetenschappelijke hoek brengen het genuanceerd. Maatschappelijke partijen weten de weg wel, ze weten hoe ze hun standpunt over het voetlicht moeten brengen. Zij kunnen zelf budget en een campagne organiseren en hoeven dit niet te krijgen, zo ook in dit referendum. In sommige gevallen kan een referendumuitslag nadelig uitpakken voor een groep arme of minder mondige burgers. In dat geval moet er een budget worden ingesteld voor bijvoorbeeld een externe adviseur om hen te ondersteunen. Het is ook goed voor een gemeente om op deze wijze zijn eigen tegenstand te organiseren; zo voelen burgers zich gehoord en dat voorkomt onvrede. Samenvattend; een budget moet door de politiek worden toegekend om haar eigen tegenstand te organiseren, maar alleen wanneer deze tegenstand weinig zelf-organiserend vermogen heeft.

Tenslotte noemt één tegenstander van een budget als alternatief een mediafonds waar geen clausules aan zitten, waarmee men in de media campagne kan voeren.

Zowel voor- als tegenstanders geven aan dat het eventueel verdelen van budget een gevoelige of besmette beslissing is; gebeurt dit, dan zou het door een onafhankelijke commissie moeten gebeuren.

Het beschikbaar stellen van een budget laat ook zien dat de gemeente het referendum als middel serieus neemt.

(Im)materiële steun

Bijna alle partijen geeft aan dat het nuttig zou zijn om immateriële steun te verlenen aan zowel voor- als tegenstanders. De idee achter deze immateriële steun is dat de gemeente een *level playing field* creëert waarbinnen voor- en tegenstanders op gelijke voet hun verhaal voor het voetlicht kunnen brengen. Ook zo laat de gemeente zien dat zij het middel referendum serieus neemt en ondersteunt met alle middelen die haar tot de beschikking staan. Het gaat hierbij om het **proces**. De geïnterviewden geven aan dat de uitslag altijd acceptabel is, ook als die tegen hun eigen wens ingaat, **mits** er zorg is gedragen voor een correct verloop van het referendum. Daarbij hoort een gelijkwaardig speelveld

waarbij voor- en tegenstanders hun verhaal kunnen vertellen. Daarbij is het openstellen van het gemeentehuis voor debat veel genoemd.

"Het stadhuis dient als neutrale plek te worden opengesteld zodat voor- en tegenstanders elkaar kunnen ontmoeten."

In het afgelopen referendum is voor één van de debatten die in het Stadhuis georganiseerd, betaald voor de huur van de ruimte. Alle gesproken partijen, politiek, ambtelijk en daarbuiten, vinden dat het stadhuis zonder voorbehoud beschikbaar moet zijn voor deze debatten. Omdat dit niet controversieel is, maar in de praktijk toch mis is gegaan, verdient het aanbeveling dit beleid te formaliseren.

Verder wordt er gepleit voor het nagaan aan welke partijen de gemeente subsidie geeft; veel van deze instanties en verenigingen hebben openbare ruimtes of kunnen dienen als advertentieruimte voor campagne. De gemeente kan aangeven dat een voorwaarde voor haar subsidie is, dat deze (advertentie)ruimte wordt ingezet voor het voeren van campagne, met gelijke ruimte voor voor- en tegenstanders. Hierbij kan gedacht worden aan ruimte voor een stand in een bibliotheek en in andere publieke gebouwen, ruimte voor het ophangen van posters, een debat organiseren, al dan niet op tv of radio, maar ook een pagina in een lokaal dagblad waarin voor- en tegenstanders ruimte krijgen. De gemeente koopt altijd pagina's in in de media; deze kunnen worden ingezet ten behoeve van de campagne, er kan zo nodig een extra pagina worden ingekocht. Ook kan de gemeente waar het nodig is een onafhankelijke moderator inhuren bij een openbare discussie. Bij openbare discussies waarin voor- en tegenstanders gelijkelijk aan bod komen, kan de gemeente ook de rekening betalen voor koffie, thee en dergelijke. Het verlenen van immateriële steun is een manier voor de gemeente om te laten zien dat zij deze vorm van burgerinvloed serieus neemt en daarmee versterkt dit het democratisch proces.

Commissie

De meeste geïnterviewde partijen zijn voorstander van een onafhankelijke

commissie. Deze moet extern georganiseerd zijn met leden uit bestuurskundige, juridische en communicatie- hoek, of bijvoorbeeld bestaan uit een voor- en tegenstander, iemand van de gemeente en een neutrale voorzitter, een mediator. Voorstanders zien voor een commissie een aantal rollen. Niet alle voorstanders zien voor de commissie dezelfde taken, we sommen alles op dat genoemd is.

- Het vaststellen van de referendumvraag.
- Beslissingen nemen die met het organiseren van het referendum te maken hebben. Het organiseren van de praktische aspecten, zoals het verzamelen van handtekeningen en een uitslagavond.
- Het beschikbaar stellen van steun, financieel of immaterieel, aan voor- en tegenstanders.
  Mediale mogelijkheden creëren voor objectieve voorlichting.
- Het vormgeven van een (digitale) ruimte waar voor- en tegenstanders zich kunnen presenteren, waar de gemeente neutraal het plan kan toelichten met objectieve informatie en een onafhankelijke stemwijzer. Dit draagt bij aan gelijkwaardige informatievoorziening.
- Klachten die gemeld worden, die spelen voorafgaand aan en tijdens het referendum, in behandeling nemen.
- Het achteraf schrijven en publiceren van een rapport over het proces rond het referendum.

De commissie is vaak genoemd om deze rollen op zich te nemen omdat een commissie onafhankelijk van de gemeente opereert, en daarom politici de ruimte geeft zonder rolvermenging hun eigen mening te verkondigen. Hierdoor wordt het bestuur minder kwetsbaar voor kritiek. Het staat ook boven twijfel dat een dergelijke commissie neutraal is, waardoor voor- en tegenstanders zich gehoord voelen. Het laat zien dat de gemeente het referendum serieus neemt als middel om de burger aan het woord te laten, doordat zij alle mogelijkheden benut om het proces goed vorm te geven. Dit versterkt het beeld van een

geloofwaardige gemeente die zijn burgers serieus neemt. Als het proces boven twijfel verheven is, is de uitkomst boven twijfel verheven. Als het proces twijfelachtig verloopt, verliezen burgers en maatschappelijke organisaties vertrouwen in de politiek, en dit is schadelijk op zowel korte als lange termijn. Het is dan belangrijk voor het college om duidelijke afspraken te maken over de rolverdeling binnen het college en dit te communiceren. Een collegelid (burgemeester of wethouder) is verantwoordelijk voor de organisatie van het referendum en een ander collegelid verkondigt het standpunt van het college over het onderwerp.

Een aantal partijen is tegen een referendumcommissie. Dit zijn veelal dezelfde partijen die tegen het inzetten van budget zijn. Een genoemd argument is dat een commissie niet nodig is, omdat de campagne van voor- en tegenstanders niet controleerbaar is. Iedere burger heeft de mogelijkheid zich te verdiepen in het issue en heeft de mogelijkheid alle kanten van het verhaal te zien, zeker ook dankzij internet en *social media*. Daarbij wordt ook genoemd dat de gemeente zelf zorg kan dragen voor neutrale informatie, zoals het raadsvoorstel met bijlages en het toelichten van de procedure. Alleen wat neutraal is moet gecommuniceerd worden vanuit de gemeente, maar daarvoor is een commissie niet nodig.

3.8 Aanvullende opmerkingen

Een aantal van de geïnterviewden heeft het gevoel gehad dat de grens tussen de politieke voorstanders en de gemeente niet scherp was. Ook de scheiding in de verschillende rollen die de gemeente heeft (organisatie referendum, voorstander van de visie op Meinerswijk) was niet voor iedereen helder. Door de houding en uitspraken van politici kwam de schijn van neutraliteit van de gemeente volgens hen onder druk te staan. Hierbij spelen de volgende zaken.

Vermenging rollen gemeente

Voor het oog van de burger is het moeilijk om een duidelijke scheidslijn te herkennen tussen de gemeente als organisator van het referendum, ambtenaren, het college van burgemeester en wethouders, de raad en de politicus als vertegenwoordiger van zijn politieke partij. Ook politici en ambtenaren geven aan dat het moeilijk was om een weg te vinden in het uit elkaar houden van de rollen organisator versus voorstander. Een aantal van hen geeft aan dat de gemeente terughoudend dient te zijn, dat politici bescheidenheid past.

"De eerste lijn binnen de gemeente was dan ook om geen mening te geven en niets te doen. Wanneer de gemeente de enige voorstander is, is zij snel verdacht en werkt het al gauw averechts om de voordelen van het plan te benoemen. Toen er een externe voorstander was konden wij ook onze mening toelichten."

In dit kader valt overigens op dat de meningen verdeeld zijn over de mate waarin de gemeente en politici erin geslaagd zijn om de beide rollen te scheiden. Daarbij hebben politici en ambtenaren het gevoel dat deze rolscheiding moeilijk was, maar voldoende heeft plaatsgevonden, terwijl andere geïnterviewde partijen van mening zijn dat dit onvoldoende heeft plaatsgevonden.

"Je kunt het intern organiseren hoe je het wilt, voor de buitenwereld is het één organisatie. Extern organiseren is dan de enige optie, een externe referendumcommissie."

Scheiding tussen gemeente en voorstanders referendum

Ten tweede speelt de mate waarin de gemeente als voorstander er in slaagt een duidelijk onderscheid te creëren tussen zichzelf en andere voorstanders van de plannen. Blijkens de interviews was het prettig voor de gemeente dat er een externe voorstander was, projectontwikkelaar KWP, omdat dit een bron van informatie is voor de burger om de argumenten vóór te horen. Zo hoeft de gemeente niet alleen campagne te voeren. Echter, een aantal voorbeelden maken duidelijk dat deze rolscheiding niet gemakkelijk is.

“Tijdens een debat over het referendum is door een wethouder gezegd 'waar hebben we het hier over, het is allang beklonken'. Dat komt de geloofwaardigheid van de politiek niet ten goede. […] *Nu keurt de slager zijn eigen vlees. Het college was voor, en daardoor was er geen objectiviteit. De rollen moeten worden geknipt.”*

De gemeente heeft op haar website een filmpje van KWP in eerste instantie bij de 'neutrale' pagina gezet. Een advertentie van voorstanders stond naast gemeente-pagina in de krant, met zelfde stijl en opmaak. Daar is geen actie op ondernomen, terwijl dit de indruk kan wekken dat de gemeente en KWP als één man spreken. Tijdens de bekendmaking van de uitslag hebben politici en ambtenaren gejuicht om de uitslag en met KWP een toast uitgebracht.

De gemeente heeft een belangrijke rol in het proces, omdat zij het referendum organiseert en de uitslag moet uitvoeren. Om die reden is het belangrijk om een 'Chinese Muur' op te trekken tussen zichzelf en voor- en tegenstanders. Doet zij dat niet, dan verwatert in het oog van de buitenstaander het onderscheid tussen de gemeente en de voorstanders. In sommige opzichten heeft de *perceptie* van geen scheiding tussen gemeente en voorstanders hetzelfde effect als wanneer dit een feit is. Immers, of de rollen netjes gescheiden waren, of er rolvermenging heeft plaatsgevonden en of dit effect op de uitslag had of niet, is niet altijd na te gaan. Maar als deze perceptie bestaat, verliezen burgers en maatschappelijke organisaties hun vertrouwen in de politiek. Om die reden moet bijzonder veel aandacht besteed worden aan het vermijden van het beeld dat er rolvermenging plaatsvindt, en moet de gemeente roomser zijn dan de paus. Doet zij dit niet, dan loopt de gemeente het risico dat het vertrouwen van burgers en maatschappelijke organisaties in de politiek afkalft omdat het vertrouwen verdwijnt dat er naar hen geluisterd wordt of dat zij invloed hebben. Burgers en maatschappelijke organisaties trekken zich mogelijk terug, gaan niet stemmen of voelen zich niet betrokken bij hetgeen er in de stad en in de politiek gebeurt. In het afgelopen referendum blijkt er inderdaad wantrouwen te zijn ontstaan bij maatschappelijke organisaties, onder meer door de beschreven situaties. Dat is nog extra acuut gezien het gemeentelijke beleid om burgers een stem te geven

en te betrekken in (de uitvoering van) beleid. De gemeente doet er goed aan zich dit aan te trekken, en in het vervolg een duidelijke en zichtbare scheiding aan te brengen.

Het is belangrijk voor het college om duidelijke afspraken te maken over de rolverdeling binnen het college en dit te communiceren. Een mogelijkheid is dat een collegelid (burgemeester of wethouder) verantwoordelijk is voor de organisatie van het referendum en een ander collegelid het standpunt van het college over het onderwerp verkondigt. Ook een onafhankelijke commissie, die de rol van de organisatie op zich neemt, is in dat kader nuttig. Dan heeft een politicus meer vrijheid om zijn mening uit te dragen, zonder dat er twijfel ontstaat over de onafhankelijke organisatie van het referendum. Het moet te allen tijde voorkomen worden dat mensen kritiek hebben op het proces. Het is beter dat de tegenstand zich gehoord voelt. Meningen die politici geven in het kader van het referendum, geven zij dan bijvoorbeeld als vertegenwoordiger van een politieke partij, maar niet vanuit een andere rol. Als er een commissie is dan is er geen reden dat een politicus niet zijn mening kan uiten over het referendum. Dan is het ook duidelijk dat een politicus als vertegenwoordiger voor zijn politieke partij het eens is met een voorstander als KWP, of met een tegenstander als Milieudefensie.

Burger aan zet

Een referendum heeft als doel om burgers een democratisch middel te geven om invloed uit te oefenen. In dat opzicht heeft de gemeente ook veel goeds gedaan de afgelopen jaren; 'De Burger aan zet' en 'Van Wijken Weten' zijn hier gehoorde termen, net als het feit dat er per wijk actieplannen zijn opgesteld. Er ontstaat echter een beeld van de gemeente als niet consistent.

"Dit referendum is tot stand gekomen omdat men niet naar de bevolking luisterde. Er wordt gezegd dat er ruimte is voor burgerparticipatie. Vanuit de gemeente komt dan dat het nee-kamp geen plan heeft, terwijl dat er wel is, dat is zelfs aan de gemeente gepresenteerd. Wil men wel écht luisteren? […] *Het voelde alsof het*

referendum een 'moetje' was. Maar er is zoveel positieve energie in de gemeente. Die positieve energie is vooraf en tijdens het referendum niet ingezet, dat is een gemis. Het is net alsof de burger geen mening mag hebben. Je had die positieve energie kunnen gebruiken en ombuigen/uitschakelen, maar als je dat niet doet lok je tegenwind uit. Je verpest de relatie met de burger."

We constateren dat het vertrouwen in de politiek afkalft tot een niveau ónder dat wanneer er geen beleid bestaat om de burger te betrekken bij de stad. In dat geval was de gemeente, zo blijkt uit de interviews, in ieder geval nog éérlijk geweest; de burger mag ééns per vier jaar stemmen en verder geen invloed uitoefenen. Nu zegt de politiek dat zij wil luisteren, maar dit blijkt niet uit haar daden, volgens deze geïnterviewden. Het referendum wordt door tegenstanders een noodgreep genoemd, of het aan de noodrem trekken. Dit geeft aan dat er bij de tegenstanders het beeld bestond dat zij niet gehoord werden via de kanalen die bestaan om burgers bij het beleid te betrekken.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1. Aangenomen motie "Evaluatie referendum" (16M64)

16 M64

Arnhem Centraal

Motie evaluatie referendum

De gemeenteraad van Arnhem, in vergadering bijeen op 27 juni 2016, bij het agendapunt *Inleidend verzoek referendum, Uitvoering fase 2.*

Constaterende dat,

- Er zeer grote verschillen zijn in referendaverordeningen in verschillende gemeenten.
- Dit het eerste referendum is volgens de nieuwe verordening.

Overwegende dat,

- Een referendum een zwaar en duur instrument is en daarom zo zorgvuldig mogelijk gefaciliteerd moet worden.
- De Arnhemse raad wil weten hoe de nieuwe verordening in de praktijk werkt.
- Het mogelijk komende referendum een uitstekende kans voor evaluatie biedt.

Draagt het college op om:
Het komende referendum - indien dit plaats vindt - te evalueren en deze evaluatie aan de gemeenteraad aan te bieden voor 1 september 2017.

Lea Manders

Arnhem Centraal

BIJLAGE 2. Vergelijking referendumregelingen in Nederland

Gemeente	Kies-gerechtigden	Inleidend verzoek	%	Periode waarin verzameld	Definitief verzoek	%	Periode waarin verzameld	Drempel uitslag	Vraagstelling referendum	Subsidie voor partijen?	Referendumcommissie en taken
Wet raadgevend referendum	12.893.466	10.000	0,08%	uiterlijk 4 weken nadat verzoek is ingediend	300.000	2,33%	6 weken na bekendmaking besluit dat inleidend verzoek is ingewilligd	30%	voor of tegen	ja	ja, informatievoorziening en subsidievoorziening
Arnhem	122.505	750	0,61%	uiterlijk 3 werkdagen voor vergadering van de raad waarvoor het voorgenomen besluit is geagendeerd	3.000	2,45%	6 weken na openbaarmaking	geen	ja/nee/blanco	nee	geen commissie
Rotterdam	497.565	1.000	0,20%	uiterlijk een volledige week voor vergadering van de raad waar het voorgenomen besluit is geagendeerd	10.000	2,01%	6 weken na openbaarmaking inleidend verzoek	30%	(in beginsel) ja/nee	ja	ja, opstellen subsidiecriteria / verdeling budget / klachtenafhandeling
Ede	85.244	alleen op initiatief van de raad									
Haarlem	116.934	400	0,34%	5 dagen voor te nemen raadsbesluit of uiterlijk 6 weken na genomen raadsbesluit	4.000	3,42%	6 weken na bekendmaking of het referendabel is	30%	zo neutraal mogelijk	ja	ja, adviseren vraagstelling / voorstel subsidieregeling / beheer subsidiegelden / toezicht / toetsing objectiviteit / advisering
Nijmegen	141.350	1.812	1,28%	ten minste 7 dagen voor vergadering van de raad waarvoor het voorgenomen besluit is geagendeerd	7.249	5,13%	2 maanden nadat besluit is genomen of referendum gehouden mag worden	Als 25% van de kiesrechtigden heeft gestemd	voor/tegen	nee	ja, adviseren vraagstelling en vaststellen datum referendum
Amsterdam	585.340	6.750	1,15%	3 weken na openbaar making besluit, waar een referendum verzocht voor wordt	27.000	4,61%	6 weken na openbare kennisgeving van besluit tot inwilliging van inleidend verzoek	Als 20% van de kiesgerechtigden zijn of haar stem heeft uitgebracht	voor/tegen	ja	ja, adviseren raad en college en toetsen
Enschede	119.458	Geen referendumverordening									
Utrecht	224.303	1000	0,45%	3 weken na publicatie besluitenlijst	10000	4,46%	6 weken na bekendmaking besluit, waarin inleidend verzoek is ingewilligd	Geen	voor/tegen	nee	ja, adviseren / toezicht / klachtenafhandeling
Tilburg	161.341	1300	0,81%	Binnen drie weken nadat het desbetreffende raadsbesluit bekend is gemaakt	8.000	4,96%	6 weken na bekendmaking dat inleidend verzoek is ingewilligd	geen	stelt de raad vast	nee	ja, formuleren van vraagstelling en antwoordmogelijkheden / toezicht op de organisatie en objectieve communicatie

BIJLAGE 3. Geïnterviewde personen

Interviews

Ruud Wille	medewerker Bureau Verkiezingen
Maurice Chatelin	sr communicatieadviseur-woordvoerder
Ilja Jansen	projectmanager Stadsblokken Meinerswijk
Thor Smits	programmamanager
Martijn Leisink	wethouder
Ron König	wethouder
Elsebee Derksen	raadsadviseur
Jozef Kersten	griffier
Dennis Martens	voorzitter Wijkplatform Malburgen West
Wim Petersen	opbouwwerker Rijnstad
Grieta Spannenburg	vrijwilliger Milieudefensie Arnhem
Nicole Klein Middelink	voorzitter Milieudefensie Arnhem
Michiel de Vries	hoogleraar bestuurskunde Radboud Universiteit
Koen van der Krieken	docent onderzoeker promovendus bestuurskunde Tiburg University

BIJLAGE 4 Enquête

Enquête met open vragen aan fractieleiders gemeenteraad Arnhem.

Reacties ontvangen van: CDA, VVD, GroenLinks, ArnhemCentraal, SP

Vragen

1. Wat vind u de belangrijkste wijziging(en) van de referendum-verordening?

2. Over het geheel genomen, hoe vindt u dat het proces in de praktijk is verlopen?

Drempel inleidende fase: het aantal ondersteuningsverklaringen voor een definitief verzoek is verhoogd van 750 naar 3.000.

3a) Wat vindt u van deze wijziging in de verordening?

3b) Hoe heeft de wijziging naar uw mening uitgepakt?

Inleidende fase: de ondersteuningsverklaringen voor een definitief verzoek mogen ook digitaal worden verzameld (dit middel is in het meest recente referendum niet ingezet).

4) Wat vindt u van deze wijziging in de verordening?

Periode inleidende fase: een inleidend verzoek moet minimaal 3 dagen voor een raadsvergadering worden ingediend Eerder was dit een periode van zeven dagen

5a) Wat vindt u van deze wijziging in de verordening?

5b) Hoe heeft de wijziging naar uw mening uitgepakt?

Periode inleidende fase: de raad 'constateert' dat aan voorwaarden van de inleidende fase is voldaan en stelt de kiezers vervolgens in de gelegenheid om een definitief verzoek in te dienen. Of aan de eisen van de definitieve fase is voldaan wordt niet meer door raad of college beoordeeld, eerder wel.

6a) Wat vindt u van deze wijziging in de verordening?

6b) Hoe heeft de wijziging naar uw mening uitgepakt?

De vraagstelling van het referendum luidt altijd: "steunt u het voorgenomen besluit?", eerder werd de vraagstelling afzonderlijk geformuleerd.

7a) Wat vindt u van deze wijziging in de verordening?

7b) Hoe heeft de wijziging naar uw mening uitgepakt?

De opkomstdrempel van minimaal 30% is komen te vervallen. De uitslag is altijd geldig (maar niet bindend).

8a) Wat vindt u van deze wijziging in de verordening?

8b) Hoe heeft de wijziging naar uw mening uitgepakt?

In de oude verordening was een budget beschikbaar voor voorlichting en organisatie van het referendum. In de nieuwe verordening komt deze bepaling niet voor.

9a) Wat vindt u van deze wijziging in de verordening?

9b) Hoe heeft de wijziging naar uw mening uitgepakt?

10. Welke wijzigingen zou u, in het licht van de door u gegeven antwoorden, willen aanbrengen in de huidige referendumverordening?

Eindnoten

[1] Dit is de motie: "Evaluatie referendum" (16M64) van de fractie Arnhem Centraal

[2] Formeel ging het referendum over het concept-raadsbesluit Uitvoering fase 2 Gebiedsvisie Stadsblokken en Meinerswijk.

[3] Referendumverordening voor de gemeente Arnhem 2015, raadsbesluit van 2 november 2015, publicatie in Gemeenteblad van 5 november 2015, nr. 104121.

[4] 'Geen gezeik, iedereen rijk' was een populistische slogan van de fictieve Nederlandse politieke partij *de Tegenpartij* opgericht door F. Jacobse en Tedje van Es, twee Haagse "vrije jongens" die werden gespeeld door Kees van Kooten en Wim de Bie.

[5] Bij *preferential voting* worden stemmers in de gelegenheid gesteld om een volgorde aan te geven uit een reeks van keuzemogelijkheden; bij *approval voting* wordt de keuze geboden op geen, meerdere of alle voorgelegde keuzemogelijkheden te stemmen. Als voordeel van niet-dichotoom stemmen hiervan wordt gezien dat het publieke signaal verfijnder wordt doorgegeven.

GEMEENTERAAD ARNHEM
BEHANDELRESULTAAT

Raadsvoorstel ‘Referendumverordening gemeente Arnhem’

Fasering

- ☑ Informatieve bespreking
- ☑ Meningsvormende bespreking
- ☐ Bespreking Moties & Amendementen
- ☐ Besluitvormende vergadering

Eerdere besprekingen

- **26 maart 2025: informatieve en meningsvormende bespreking**

Aanwezig

De raadsleden/fractievolgers Roelen (SP), Feitsma (VVD), Manders (Arnhem Centraal), Boonstoppel (CDA), Weijers (D66), Groenendijk (PvdA), Scholten (Volt), Noomen (GroenLinks), Hogenhout (PvdD), Zijlstra (ChristenUnie) *(vanaf 19.20 uur)*.

De fracties PVV, FvD, DENK, BurgerBelang Arnhem, ChristenUnie en Groep van den Broek waren niet aanwezig.

Verder aanwezig: Roelofs (wethouder), Vreman (ambtelijke ondersteuning).

Bespreking

Er waren geen insprekers, dus er is direct gestart met de meningsvormende bespreking. De eerste termijn van de raad en het college zijn afgerond. Er was geen tijd meer voor een tweede termijn. De bespreking wordt op een later moment vervolgd met de tweede termijn van de raadskamer.

Toezeggingen

- Wethouder Roelofs zegt toe schriftelijk terug te komen op de vraag of het mogelijk is om in de periode tussen het vaststellen van de referendumverordening (met referendumcommissie) en de totstandkoming van de referendumcommissie een referendum te organiseren.

Conclusie

Aan het einde van de vergadering is geconcludeerd dat de bespreking nog niet is afgerond en op een later moment wordt vervolgd met de meningsvormende bespreking in de tweede termijn van de raadskamer.

De raadsadviseur,

R. Oosthout

De voorzitter,

H. Kumas

Memo

Datum : 1 april 2025

Aan : Leden van de gemeenteraad

Van : Bob Roelofs

Betreft : Afdoen toezegging 1687

Aanleiding
Op 26 maart jl. is in de raadskamer het voorstel voor de Referendumverordening behandeld. Daarbij is een vraag gesteld over het organiseren van een referendum voordat een referendumcommissie benoemd is. Ik heb toegezegd deze vraag schriftelijk te beantwoorden. Hieronder geef ik een reactie op de vraag. Met dit memo kan de toezegging worden afgedaan.

Toezegging
De volledige toezegging is als volgt:
‘Wethouder Roelofs zegt toe schriftelijk terug te komen op de vraag of het mogelijk is om in de periode tussen het vaststellen van de referendumverordening (met referendumcommissie) en de totstandkoming van de referendumcommissie een referendum te organiseren.’

Reactie
Op het moment dat de gemeenteraad de nieuwe referendumverordening vaststelt, dan geldt die vanaf de dag na bekendmaking. Vanaf dat moment gelden dus ook de bepalingen m.b.t. de referendumcommissie. In de referendumverordening is nergens bepaald dat het referendumproces geen doorgang kan vinden zonder advies van de referendumcommissie of geen besluiten kunnen worden genomen. Dat betekent dat het mogelijk is om een referendum te organiseren voordat een referendumcommissie is benoemd.

In de praktijk neemt het proces van het indienen van een referendumverzoek tot het daadwerkelijke referendum meerdere maanden in beslag. Het zou mogelijk moeten zijn om binnen die tijd een referendumcommissie te werven en benoemen. Doet de situatie zich voor dat er kort na het vaststellen van de nieuwe referendumverordening een referendumverzoek wordt ingediend, dan is het waarschijnlijk dat alleen in de start van de procedure vanwege afwezigheid van de referendumcommissie nog geen adviezen kunnen worden uitgebracht. Het uitgangspunt van het college is dat, na vaststelling van de referendumverordening, de werving van de referendumcommissie zo spoedig mogelijk start.

GEMEENTERAAD ARNHEM
BEHANDELRESULTAAT

Raadsvoorstel ‘Referendumverordening gemeente Arnhem’

Fasering

- ☐ Informatieve bespreking
- ☑ Meningsvormende bespreking
- ☐ Bespreking Moties & Amendementen
- ☐ Besluitvormende vergadering

Eerdere besprekingen

- 26 maart 2025: informatieve en meningsvormende bespreking
- **2 april 2025: vervolg meningsvormende bespreking**

Aanwezig

De raadsleden/fractievolgers Lukkassen (FvD), Feitsma (VVD), Boonstoppel (CDA), Jansen (ChristenUnie), Roelen (SP), Luijendijk (Volt), Weijers (D66), Noomen (GroenLinks), Groenendijk (PvdA), Manders (Arnhem Centraal) en Hogenhout (PvdD).

De fracties PVV, DENK, BurgerBelang Arnhem en Groep van den Broek waren niet aanwezig.

Verder aanwezig: Roelofs (wethouder), Vreman (ambtelijke ondersteuning).

Bespreking

De bespreking is gestart met de tweede termijn van de raadskamer. Zowel de tweede termijn van de raadskamer als van het college zijn afgerond. De fracties D66 en Arnhem Centraal hebben aangekondigd met een wijzigingsvoorstel te willen komen.

Toezeggingen

Er zijn geen toezeggingen gedaan.

Conclusie

Aan het einde van de vergadering is geconcludeerd dat de meningsvormende bespreking is afgerond en dat het voorstel wordt doorgeleid naar de bespreking van amendementen en moties, bij voorkeur niet op 9 april 2025.

De raadsadviseur,

R. Oosthout

De voorzitter,

S. Kemperman