Advies

ONDERWERP	Hervorming Referendumverordening Gemeente Arnhem
AAN	Gemeenteraad Arnhem
VAN	Tijdelijke referendumcommissie gemeente Arnhem
DATUM	17 november 2026
BIJLAGEN	1. Uitkomsten vragenlijst referendum inwoners Arnhem (1 juni 2026) 2. Bespreeknotitie bijeenkomst experts (7 juli 2026) 3. Evaluatie Referendum Cultuurcluster Zaanstad (19 september 2018) 4. Evaluatie Referendum Modernisering parkeerbeleid gemeente Haarlem (28 november 2017) 5. Evaluatie Referendum Toekomstgerichte werklocaties (Wijkevoort/Gemeente Tilburg, 2 juli 2021) 6. Evaluatie Initiatiefvoorstel terugdraaien parkeerbeleid Leiden (2 maart 2026)

---

1. Samenvatting

Op verzoek van de gemeenteraad van Arnhem brengt de tijdelijke referendumcommissie advies uit over de hervorming van de bestaande referendumverordening. Onderstaande tabel bevat de belangrijkste adviezen, gesorteerd naar 11 onderwerpen. De volledige tekst van dit advies beschrijft de argumenten en afwegingen hierbij. De tijdelijke referendumcommissie is benoemd op 26 november 2025 en bestaat uit M. Beumer (voorzitter), M. Veerbeek, L. Lenting, M. Breedveld en J. Sopers.

Onderwerp	Advies
1. Basisvorm: raadgevend en raadplegend referendum	Raadgevend referendum (op initiatief inwoners) blijft het primaire instrument; raadplegend referendum (op initiatief van de raad) toevoegen. Vooralsnog geen andere vormen opnemen, zoals alternatief burgervoorstel, volksinitiatief of referendum over een reeds genomen besluit.
2. Reikwijdte: welke besluiten zijn referendabel?	Bestaande lijst uitzonderingen overnemen en aanvullen met een uitzondering voor begroting, tarieven en belastingen. Geen vangnet-bepaling (‘dringende’ of ‘spoedeisende’ redenen) opnemen. Algemeen uitgangspunt: zo min mogelijk uitzonderingsgronden, voor maximale democratische legitimiteit.
3. De referendumcommissie	Onafhankelijke, permanente referendumcommissie instellen naar VNG-model, zonder (oud-)raadsleden of mensen die werkzaam zijn voor gemeente Arnhem. Met (on)gevraagd adviesrecht. Taken met een ‘dubbele pet’-risico overdragen aan de referendumcommissie of de voorzitter van de raad.

Onderwerp	Advies
4. Drempels: aantal ondersteuningsverklaringen	Huidige drempels (750 inleidend / 3.000 definitief) vooralsnog handhaven. Bij ervaren 'lichtvaardig' gebruik van het instrument de drempels verhogen naar circa 1% (inleidend verzoek) / 4–5% (definitief) van het aantal kiesgerechtigden, vertaald naar ronde getallen.
5. Procedure en tijdlijnen	Digitale ondersteuning activeren voor beide fasen; rol van het centraal stembureau vervangen door de voorzitter van de raad; steekproefcontrole schrappen of expliciet uitwerken; terminologie moderniseren.
6. Vraagstelling	Vaste voor-/tegenvraag blijft de hoofdregel; de referendumcommissie krijgt een formele adviesrol over de vraagstelling en antwoordmogelijkheden (inclusief eventuele meervoudige formulering).
7. Geldigheid van de uitslag en bindend karakter	Geen opkomstdrempel en geen uitkomstdrempel opnemen; raad motiveert wat deze doet met de uitslag van het referendum ('comply or explain').
8. Datum en organisatie van de stemming	Minimum aantal stemlokalen vastleggen in de verordening; geen verplichte koppeling aan reguliere verkiezingen, maar waar mogelijk wel combineren.
9. Communicatie, informatievoorziening en subsidie	Investeren in neutrale, toegankelijke informatievoorziening (bijvoorbeeld een 'referendumkrant', huis-aan-huis en online), getoetst door de referendumcommissie. Geen subsidieregeling voor campagneactiviteiten.
10. Uitvoeringsprocedure en strafbepalingen	Kieswet van overeenkomstige toepassing verklaren in plaats van eigen bepalingen; blanco-stemregeling corrigeren; strafbepaling aanvullen met de ontbrekende elementen.
11. Evaluatie	Evaluatie van elk referendumproces door de referendumcommissie (binnen bijvoorbeeld drie maanden na afloop); periodieke evaluatie van de verordening als geheel door de raad (elke zes jaar, of na elke twee referenda).

2. Introductie

Korte voorgeschiedenis

Arnhem kent sinds 1993 een referendumverordening. Deze is herzien in 2005 en voor het laatst in 2015. Sinds de invoering van het instrument zijn vier referenda georganiseerd in de gemeente Arnhem: over de Haven aan de Rijn (2007), het Kunstencluster (2013), de Stadsblokken Meinerswijk (2016) en het afvalbeleid/diftar (2021).

De mogelijkheid voor het houden van een lokaal referendum vindt zijn basis in de Referendumverordening voor de gemeente Arnhem. In 2017 heeft een evaluatie van deze verordening plaatsgevonden. Mede op basis van de ervaringen met de twee meest recente referenda (Stadsblokken Meinerswijk in 2016 en diftar in 2021) én actuele inzichten uit zowel de (inwoners)praktijk als de wetenschap, leeft binnen de gemeente Arnhem de bredere wens om de referendumverordening fundamenteel te actualiseren.

In december 2024 is een wijzigingsvoorstel voor de verordening in de raad besproken, op basis van een concrete 'was-wordt'-vergelijking en een evaluatie van de verordening. Naar aanleiding daarvan heeft de raad besloten om de verordening niet direct te wijzigen maar om een tijdelijke referendumcommissie de opdracht te geven om met een advies te komen over de hervorming van de verordening.

Opdracht

De gemeenteraad heeft een tijdelijke referendumcommissie ingesteld en de opdracht gegeven om:

> "*(…) advies uit te brengen over verdere hervorming van de verordening, waarbij raadsleden, inwoners en andere experts op het gebied van lokale referenda actief worden betrokken en input kunnen geven*." (bron: besluit gemeenteraad 26 mei 2025; '*en andere experts op het gebied van lokale referenda*' toegevoegd na motie).

Na een sollicitatieprocedure is de tijdelijke referendumcommissie d.d. 26 november 2025 benoemd door de gemeenteraad. De commissie bestaat uit M. Beumer (voorzitter), M. Veerbeek, L. Lenting, M. Breedveld en J. Sopers. Met dit advies geeft de tijdelijke referendumcommissie invulling aan deze opdracht.

Aanpak

De tijdelijke referendumcommissie is als volgt aan de slag gegaan met de opdracht:

- Inlezen op de historie van het referendum in Arnhem, inclusief eerdere evaluaties van gehouden referenda (waaronder de evaluatie referendumverordening 2017) en het instrument referendumverordening in het algemeen;
- Informatie over lokale referenda in het algemeen verzameld en besproken, inclusief de modelverordening van de VNG;
- De stakeholders die zijn geïdentificeerd in de opdracht geïnventariseerd en bepaald hoe hen bij het proces te betrekken, te weten:
  - Inwoners van Arnhem, via een vragenlijst (april 2026, n = 1.329) en twee fysieke vervolggesprekken (24 juni 2026 en 8 juli 2026). De volledige uitkomsten van de vragenlijst zijn als bijlage toegevoegd.

- Gemeenteraad, via een informele bijeenkomst waarvoor alle fracties waren uitgenodigd; zes fracties waren aanwezig (Forum voor Democratie, CDA, Arnhem Centraal, PRO, D66 en Volt d.d. 27 mei 2026);
- Experts op het gebied van lokale referenda (Joop van Holsteijn, Philip van Praag en Marië Fabbricotti), via een voorbereidende bespreeknotitie en gesprek (7 juli 2026).

Aanvulling op de opdracht

Naast het betrekken van inwoners, de gemeenteraad en experts heeft de tijdelijke referendumcommissie het waardevol geacht om lessen te trekken uit recente ervaringen van andere Nederlandse gemeenten. Om dit extra gedeelte invulling te geven heeft de referendumcommissie:

- Referendumverordeningen van zes andere Nederlandse gemeenten systematisch vergeleken en geanalyseerd: Houten, Katwijk, Leiden, Zaanstad, Tilburg en Haarlem. De volledige, geldende verordeningsteksten zijn geraadpleegd via de landelijke voorziening lokaleregelgeving.overheid.nl (CVDR). Deze zes gemeenten hebben veel praktijkervaring in het organiseren van referenda en zijn grotendeels aangedragen door de experts. Vijf van de zes gemeenten beschikken over een recent vastgestelde of herziene verordening (Katwijk, Zaanstad, Tilburg en Haarlem: 2022-2023; Houten: 2023, met een rectificatie in 2024), wat ze representatief maakt voor hedendaags verordeningsbeleid. Leiden werkt met een in 2022 herziene versie van haar verordening uit 2008. De bronnenlijst bevat links naar de geraadpleegde referendumverordeningen.
- Naast de verordeningsteksten zijn ook tien evaluatierapporten van gehouden of gestrande referenda geanalyseerd. Deze praktijkervaring is minstens zo leerzaam als de verordening zelf, omdat knelpunten vaak pas in de uitvoering aan het licht komen. Het betreft evaluaties van de volgende referenda: over het Roomburgerpark (Leiden, 2021), het Cultuurcluster (Zaanstad, 2018) en de Zaanse Schans (inleidend verzoek; Zaanstad, 2025), de uitbreiding van de parkeerregulering (Katwijk, 2024), de parkeernota's (Haarlem, 2017 en 2024), Wijkevoort en de Ringbaan-West (Tilburg, 2021 en 2026), de Ruimtelijke Koers 2040 (Houten, 2021) en het initiatiefvoorstel over het parkeerbeleid (Leiden, 2026). Deze evaluaties, doorgaans opgesteld door de betreffende referendumcommissie, bevatten concrete uitvoeringsknelpunten en verbeterpunten die uit de verordeningstekst alleen niet blijken. De bronnenlijst bevat links naar de evaluaties; in enkele gevallen hebben we de evaluaties als bijlage bijgevoegd.

De evaluaties en de vergelijking met referendumverordeningen uit andere gemeenten, heeft de tijdelijke referendumcommissie gebruikt om per onderwerp in kaart te brengen waar andere gemeenten dezelfde keuzes maken (wat wijst op een gedeeld, beproefd model) en waar juist sprake is van uiteenlopende lokale keuzes. Bij dit extra gedeelte – aanvullend op de opdracht – heeft de commissie de brondocumenten (i.e. zes referendumverordeningen en tien evaluaties) beschikbaar gesteld aan een AI-model met de vraag de kernpunten uit deze documenten te structureren naar de elf onderwerpen die de referendumcommissie relevant achtte. Dit overzicht heeft de commissie gebruikt bij het vormen en schrijven van het advies.

Indeling van dit advies

Dit advies begint met een visie op het instrument referendum. Het doel dat men beoogt met het inzetten van een referendum stuurt soms de afweging bij de adviezen. Vervolgens volgt het concrete advies aan de hand van elf concrete onderwerpen:

1. Basisvorm van het instrument: raadgevend en raadplegend referendum
2. Reikwijdte: welke besluiten zijn wel/niet referendabel?
3. De referendumcommissie (inclusief rolverdeling raad, college en burgemeester)

4. Drempels: aantal (ondersteunings)verklaringen
5. Procedure en tijdlijnen: van inleidend tot definitief verzoek
6. Vraagstelling
7. Geldigheid van de uitslag en bindend karakter
8. Datum van het referendum en organisatie van de stemming
9. Communicatie, informatievoorziening en subsidie
10. Uitvoeringsprocedure van de stemming en strafbepalingen
11. Evaluatie

Bij elk onderwerp wordt de volgende vaste indeling gehanteerd:

i. de huidige situatie in de Arnhemse verordening;
ii. hoe dit onderwerp is geregeld in de zes vergelijkingsgemeenten;
iii. wat hierover in dit proces is opgehaald bij inwoners, de gemeenteraad en experts; aanvullend: of er relevante signalen zijn uit de tien evaluaties;
iv. het advies aan de gemeenteraad – waarbij wordt aangegeven of sprake is van brede overeenstemming (en het advies dus redelijk eenduidig is), waar een belangenafweging is gemaakt, of waar een keuzepunt openstaat voor de gemeenteraad.

3. Visie op het instrument referendum

Als tijdelijke referendumcommissie benoemen we onze visie op het instrument vooraf, omdat het invloed heeft op sommige afwegingen bij de elf onderwerpen.

Een referendum staat niet in hetzelfde rijtje als bijvoorbeeld een peiling of een inwonersavond. Het is een zwaarder, aan wettelijke waarborgen gebonden instrument: elke kiesgerechtigde heeft er, anders dan bij een steekproef, een gelijkwaardige en geheime stem. Juist vanwege die zwaarte – en vanwege de aanzienlijke tijd en middelen die de organisatie ervan vergt – zien wij het referendum niet als middel om de publieke opinie te peilen of inwoners beleid te laten verrijken zoals in een participatietraject. Daarvoor zijn andere instrumenten beschikbaar, in te zetten in een vroegere fase van de beleidsontwikkeling. Dit moedigen wij van harte aan.

Het referendum zien wij eerder als ‘noodrem’: het stelt inwoners in staat om gericht in te grijpen bij een reeds uitgewerkt en ingrijpend ontwerp-besluit. Ook tussen de vierjarige verkiezingscyclus door. Om deze redenen beschouwen wij het lokale referendum als een waardevol en legitiem, maar uitzonderlijk instrument in de lokale democratie.

4. Concrete adviezen per onderwerp

Onderwerp 1. Basisvorm van het instrument: raadgevend en raadplegend referendum

Huidige situatie in Arnhem

De huidige verordening van de gemeente Arnhem voorziet enkel in een *raadgevend* referendum: een referendum op initiatief van inwoners over een voorgenomen (nog niet definitief vastgesteld) raadsbesluit (art. 1 en 4).

Het is ook mogelijk om in de verordening op te nemen dat de gemeenteraad zelf het initiatief neemt tot een referendum. Dat heet formeel een *raadplegend* referendum. De gemeenteraad heeft in de praktijk altijd de mogelijkheid een referendum te organiseren via een initiatiefvoorstel, maar dit is niet als zodanig uitgewerkt in de verordening. Er zijn met andere woorden geen spelregels voor deze route vastgelegd.

Een correctief bindend referendum – waarbij inwoners een reeds genomen raadsbesluit achteraf bindend zouden kunnen terugdraaien – is op grond van de Grondwet niet mogelijk voor gemeenten. Dit is geen beleidskeuze maar een juridische grens waarbinnen elke Nederlandse gemeente moet opereren. Overigens hebben twee of drie Nederlandse gemeenten wel gekozen voor een *raadgevend referendum over een reeds genomen besluit*. In zo'n procedure houdt de gemeente het in de raadsvergadering genomen besluit aan. Inwoners krijgen enkele weken de tijd om een referenduminitiatief te starten. Als er een referendum wordt gehouden moet de raad daarna aan de hand van de uitslag van het referendum besluiten of het oorspronkelijke besluit in stand blijft of dat dit besluit wordt ingetrokken. In de volksmond wordt deze variant wel 'correctief' genoemd. Procedureel is deze variant wat bewerkelijker en er kleven juridische risico's aan vast. Vandaar dat de overgrote meerderheid van gemeenten met een referendumverordening kiest voor een referendum *vooraf*, dus over een ontwerp-raadsbesluit.

Hoe zit het in andere gemeenten?

Zoals gezegd, het raadgevend referendum op initiatief van inwoners, gekoppeld aan een ontwerp-raadsbesluit en met een niet-bindende uitslag, is het gedeelde basismodel in de meeste vergelijkingsgemeenten en in de modelverordening van de VNG.

Een aantal vergelijkingsgemeenten gaat verder dan dit basismodel:

- Leiden kent, naast het initiatief van inwoners, eveneens de expliciete mogelijkheid dat een of meer raadsleden een voorstel indienen om over een concept-raadsbesluit een referendum te houden.
- Zaanstad kent zowel een referendum over een ontwerpbesluit als een – binnen drie weken te starten – referendum over een reeds genomen besluit (een vorm van correctief, niet-bindend referendum), én een variant waarbij de raad zelf het initiatief neemt.
- Katwijk kent naast het klassieke referendum ook het alternatief burgervoorstel en het volksinitiatief: inwoners kunnen daarmee zelf een tegenvoorstel of eigen voorstel agenderen, dat vervolgens eventueel via een referendum aan de kiezers wordt voorgelegd.
- De Tilburgse verordening regelt uitsluitend een referendum over een reeds genomen raadsbesluit (art. 1 en 6), dus altijd ná de eindstemming in de raad, met een korte reactietermijn van drie weken na bekendmaking.

De basisvorm – raadgevend (op initiatief van inwoners) over een ontwerp raadsbesluit (vóór de besluitvorming) – is dus breed gedeeld. Het opnemen van een raadsinitiatief of een referendum over een reeds genomen besluit is een bewuste, aanvullende keuze van een deel van de gemeenten. Zowel Leiden als Houten laten daarnaast zien dat het toevoegen van een raadsinitiatief goed te combineren is met het bestaande instrument, zonder dat hiervoor een wezenlijk ander referendumtype nodig is: het gaat in beide gevallen om dezelfde niet-bindende volksstemming over een voorgenomen besluit, ongeacht wie het initiatief neemt.

Terminologie als ‘raadgevend’ en ‘raadplegend’ wordt overigens door gemeenten niet eenduidig gehanteerd. Daarom wordt om verwarring over termen te voorkomen vaak gesproken over een ‘referendum op initiatief van kiesgerechtigden’ en over een ‘referendum op initiatief van de raad’.

Wat hebben wij in dit proces gezien?

Inwoners *Bron: vragenlijst*	Er is brede steun voor initiatiefrecht van zowel inwoners als de gemeenteraad: 62,3% kiest voor ‘allebei’, 25,3% voor uitsluitend de gemeenteraad en 4,4% voor uitsluitend inwoners (Figuur 1.8).
Gemeenteraad	Forum voor Democratie gaf aan voorstander te zijn van een bindend referendum en noemde het huidige raadgevende karakter een ‘overbodige exercitie’ (‘als de uitkomst niet wenselijk is, kan de raad toch anders besluiten’). Echter, een bindend referendum is grondwettelijk niet mogelijk voor gemeenten. Deze wens kan dus niet binnen de verordening worden gehonoreerd. Over het opnemen van een raadgevend én raadplegend model als zodanig is in de bijeenkomst geen tegenspraak naar voren gekomen.
Experts	Over het opnemen van spelregels voor een referendum op initiatief van de raad was men positief: hierbij werd verwezen naar de referendumverordening van Leiden, die dit al deels regelt. Tegelijk waarschuwde een van de experts voor het te snel stapelen van varianten: eerst de verordening op orde brengen voor de klassieke, adviserende vorm, en pas daarna eventueel kijken naar gemeenten met meer ervaring met complexere varianten.
Evaluaties van gehouden referenda elders	Alle door de tijdelijke referendumcommissie bestudeerde evaluaties over gehouden referenda betroffen een referendum op initiatief van inwoners. De enige evaluatie die ziet op een initiatief vanuit een raadslid betrof een initiatief dat in het beginproces is gestopt.

Advies

De vergelijkende analyse en concrete praktijkervaring leiden tot het volgende advies:

1.1 Neem beide vormen op in de nieuwe verordening. Het raadgevend referendum (op initiatief van inwoners) blijft het primaire instrument. Het raadplegend referendum (op initiatief van de raad) is een waardevolle, breed gesteunde aanvulling. Dit sluit aan bij de praktijk in andere gemeenten (met name Houten en Leiden), bij de voorkeur van inwoners, en bij de reacties van experts.

1.2 Neem vooralsnog geen alternatieven zoals het alternatief burgervoorstel en het volksinitiatief (zoals in Katwijk) op, noch het referendum over een reeds genomen besluit (zoals in Tilburg). Alternatieve burgervoorstellen vragen veel tijd en capaciteit, en input van burgers zou moeten worden opgehaald tijdens participatietrajecten in de beleidsvormingsfase. Bij besluitvorming die ingrijpend kan zijn voor inwoners is het dan ook raadzaam om hier sterk op in te zetten. Het ‘correctieve’ referendum over een reeds genomen besluit zoals in Tilburg heeft aanzienlijke juridische risico’s en is praktisch lastig uitvoerbaar.

Onderwerp 2. Reikwijdte: welke besluiten zijn wel/niet referendabel

Huidige situatie in Arnhem

Artikel 4 van de huidige verordening bepaalt dat alleen een onderwerp waarover de raad bevoegd is te beslissen, onderwerp van een referendum kan zijn. Vervolgens zondert de verordening zeven categorieën besluiten uit: individuele kwesties (benoemingen, ontslagen, schorsingen); besluiten in het kader van de verordening zelf; geldelijke voorzieningen voor ambtsdragers; besluiten die onderdeel zijn van een wettelijk geregelde procedure die zich niet met een referendum verdraagt; besluiten waarover al een referendum is gehouden; besluiten met een spoedeisend karakter; en besluiten over ingediende bezwaarschriften.

Opvallend is dat de Arnhemse verordening – anders dan vrijwel alle vergelijkingsgemeenten – geen expliciete uitzondering kent voor de vaststelling van de gemeentelijke begroting en voor gemeentelijke tarieven en belastingen.

Hoe zit het in andere gemeenten?

De zes vergelijkingsgemeenten hanteren grotendeels dezelfde vaste kern van uitzonderingen: individuele kwesties; rechtspositie van ambtsdragers en griffie(personeel); vaststelling begroting en jaarrekening; gemeentelijke tarieven en belastingen; besluiten waarover de raad geen beleidsvrijheid heeft (uitvoering van hogere regelgeving); besluiten in het kader van de verordening zelf; en een 'vangnet'-bepaling voor overige dringende redenen, ter beoordeling van de raad.

Zowel Houten als Tilburg kennen een aparte uitzonderingsgrond voor besluiten waarbij het belang van een referendum naar het oordeel van de raad niet opweegt tegen de verantwoordelijkheid van de raad voor kwetsbare groepen en hun plaats in de samenleving.

Verschillen zitten vooral in de precieze invulling van enkele aanvullende uitzonderingen:

- Katwijk sluit expliciet omgevingsplanbesluiten uit;
- Houten kent een aparte grond voor besluiten met een spoedeisend gemeentelijk belang naast de algemene dringende-redenen-clausule;
- Tilburg kent een specifieke uitzondering voor het toetreden tot, wijzigen van, of uittreden uit een gemeenschappelijke regeling.
- Ook de herhalingstermijn (hoe lang eenzelfde onderwerp 'afgekoeld' moet zijn voordat een nieuw referendumverzoek mogelijk is) loopt uiteen: Katwijk hanteert 2 jaar, Haarlem 4 jaar, en de meeste overige gemeenten – waaronder Houten, Tilburg en de huidige Arnhemse verordening – laten dit onbepaald ('een besluit waarover al een referendum is gehouden of kon worden gehouden').

Wat hebben wij in dit proces gezien?

Inwoners *Bron: vragenlijst*	Deelnemers noemen uiteenlopende onderwerpen die zich wél voor een referendum lenen (Figuur 1.6), met name verkeer en mobiliteit (72,3%), ruimtelijke ordening (69,6%), duurzaamheid en energie (66,8%), sociale voorzieningen (62,6%), gemeentelijke fusie (50%), opvang van vluchtelingen (49,8%) en grote bouwprojecten (46,3%). Bij de spiegelbeeldige, open vraag naar onderwerpen die niet geschikt worden gevonden geeft 25-30% aan principieel geen enkel onderwerp geschikt te vinden, en 10-15% dat juist alle onderwerpen zouden

	moeten mogen; van de resterende groep die concrete onderwerpen noemt als ongeschikt, wordt asiel/migratie/azc het vaakst genoemd (ca. 50%), gevolgd door grote bouwprojecten/infrastructuur (ca. 30%), ruimtelijke ordening (ca. 25%) en belastingen/begroting/gemeentefinanciën (ca. 20%). Opvallend is dat meerdere onderwerpen (bouwprojecten, ruimtelijke ordening) door de ene groep juist wél en door een andere groep juist niet geschikt worden gevonden. Er is dus geen eenduidige consensus over concrete onderwerpcategorieën, met uitzondering van belastingen/begroting, die relatief consistent als ongeschikt wordt gezien.
Gemeenteraad	Dit onderwerp is niet als zelfstandig agendapunt besproken.
Experts	De bespreeknotitie die de referendumcommissie heeft opgesteld voor het gesprek met de fracties en experts signaleert het gemis van een begroting/belastingen-uitsluiting expliciet. De experts onderschrijven dit.
Evaluaties van gehouden referenda elders	De gang van zaken rond het referendumverzoek over de Zaanse Schans (Zaanstad, 2025) laat zien hoe gevoelig de algemene 'dringende/zwaarwegende redenen'-uitzondering (oftewel, een vangnet-bepaling) in de praktijk is. De onafhankelijke referendumcommissie en een externe bezwaarschriftencommissie adviseerden beide positief over het inleidend verzoek, maar de gemeenteraad wees het verzoek toch af met een beroep op zwaarwegende redenen (en bleef deze lijn volgen bij de beslissing op het bezwaar). Beide commissies wezen erop dat de rechter gemeenteraden meermaals in het ongelijk heeft gesteld bij een te lichtvaardig of onvoldoende gemotiveerd gebruik van precies dit type uitzonderingsgrond. De kwestie ligt nu nog bij de rechter. Ook bij Wijkevoort (Tilburg, 2020-2021) speelde een vergelijkbare discussie, ditmaal over de uitzonderingsgrond dat het onderwerp al besloten zou liggen in een eerder raadsbesluit: bezwaarmakers en verschillende raadsfracties betoogden dat de raad de geest van de verordening – een referendum juist mogelijk maken – onvoldoende had gewogen.

Advies

De vergelijkende analyse en concrete praktijkervaring leiden tot het volgende advies:

2.1 De basislijst van uitzonderingen die in vrijwel alle vergelijkingsgemeenten voorkomt, kan grotendeels worden overgenomen. In lijn met zowel de vergelijkende analyse als het signaal van de experts, is het advies om een expliciete uitzondering toe te voegen voor de vaststelling van de gemeentelijke begroting/jaarrekening en voor gemeentelijke tarieven en belastingen. Deze uitzonderingsgrond mist in de Arnhemse verordening ten opzichte van alle zes vergelijkingsgemeenten, en het sluit ook aan bij de (weliswaar niet unanieme, maar herkenbare) opvatting onder inwoners dat dit type besluit minder geschikt is voor een referendum. De uitzondering voor begroting/jaarrekening en tarieven/belastingen heeft

overigens een puur praktische achtergrond. Een gemeente moet aan het eind van het jaar een sluitende begroting hebben voor het volgende jaar en ook geactualiseerde tarieven. Een referendum over deze concept-besluiten zorgt ervoor dat er niet tijdig een besluit genomen kan worden (de uitvoering van een referendum kost een paar maanden). Los van het feit dat een gemeente zich aan de wet dient te houden en op tijd een begroting en leges dient vast te stellen, kan een gemeente zonder een vastgestelde begroting niet goed functioneren en komen processen stil te liggen. Vandaar dat deze onderwerpen uitgezonderd zijn.

2.2 Neem geen vangnet-bepaling op, waarmee op basis van 'dringende' of 'spoedeisende' gronden een referendum kan worden tegengehouden. Het woord 'dringend' is niet te operationaliseren en de ervaringen in Zaanstad en Tilburg laten zien dat een raad die een uitzonderingsgrond te lichtvaardig of onvoldoende gemotiveerd inzet, het risico loopt op bezwaar- en rechtszaken, waarin de rechter gemeenteraden al meermaals in het ongelijk stelde. Dit kan het vertrouwen van initiatiefnemers in het instrument beschadigen. Wat betreft 'spoedeisend': er zijn op gemeentelijk niveau spoedeisende situaties denkbaar, maar deze zijn vrijwel altijd al geregeld (bijvoorbeeld in noodverordeningen) of onderwerp van bovenlokale besluitvorming. Bij onderwerp 3 (referendumcommissie) wordt hier verder op ingegaan, waar de rol van een onafhankelijk advies hierbij cruciaal blijkt.

2.3 Voor wat betreft een zogeheten 'afkoelperiode' zijn er geen zwaarwegende redenen om de huidige verordening aan te passen.

2.4 Tot slot is het algemene advies om zo min mogelijk uitzonderingsgronden op te nemen. Dit helpt om de democratische legitimiteit van het instrument referendum zo groot mogelijk te maken.

Onderwerp 3. De referendumcommissie (inclusief rolverdeling raad, college en burgemeester)

Huidige situatie in Arnhem

De huidige Arnhemse verordening kent geen permanente onafhankelijke referendumcommissie. Artikel 6, negende lid, bepaalt enkel dat 'het college is belast met de verdere bestuurlijke en ambtelijke coördinatie van het referendum'. Er is dus geen onafhankelijke toetsing op bijvoorbeeld de neutraliteit van de gemeentelijke informatievoorziening, de vraagstelling, of de behandeling van eventuele klachten.

Dit raakt direct aan de rolverdeling tussen de betrokken organen. Het college is enerzijds organisator van het referendum en dient in die rol neutraal te zijn, maar is anderzijds vaak zelf de partij die het ter discussie staande besluit heeft voorgesteld en er dus een standpunt over heeft. Dit is een 'dubbele pet' die de neutraliteit van het proces onder druk kan zetten. De burgemeester heeft, voortvloeiend uit de Kieswet, doorgaans een neutrale procesrol. De gemeenteraad heeft een cruciale rol bij vrijwel elke stap in het proces (ontvankelijkheid inleidend verzoek, vaststelling vraagstelling, uiteindelijke besluitvorming na de uitslag), maar is tegelijk een politiek orgaan waarvan de leden vaak al een standpunt hebben.

Hoe zit het in andere gemeenten?

Op dit onderwerp zijn de vergelijkingsgemeenten het meest eensgezind: alle zes kennen een onafhankelijke referendumcommissie of -kamer, met een vrijwel identieke taakomschrijving (afkomstig uit de VNG-modelverordening): adviseren over de toelaatbaarheid van een onderwerp,

de vraagstelling en antwoordmogelijkheden, de datum, en de ondersteuningsformulieren; toezicht houden op de uitvoering van de verordening en op de neutraliteit van de gemeentelijke voorlichting; klachten behandelen; en na afloop evalueren.

Verschillen zitten vooral in de samenstelling: aantal leden (3 tot 5), benoemingstermijn (4 of 6 jaar, met beperkte herbenoemingsmogelijkheid) en vergoedingssystematiek (sommige gemeenten regelen concrete bedragen in de verordening, andere verwijzen naar algemene rechtspositieregelingen).

Van belang voor de rolverdeling: in de meeste vergelijkingsgemeenten en in de VNG-modelverordening is een aantal taken die in de huidige Arnhemse verordening nog bij het college liggen – zoals het vaststellen van ondersteuningsformulieren en het stellen van nadere regels voor elektronische indiening – belegd bij de referendumcommissie, of bij de voorzitter van de raad na advies van de commissie. De achterliggende gedachte is dat het college in de praktijk vaak zelf de indiener is van het raadsvoorstel waarover het referendum gaat: het is zowel organisator als belanghebbende partij. Door dit soort taken zoveel mogelijk bij de referendumcommissie te beleggen, blijft het college zo min mogelijk inhoudelijk betrokken bij de uitvoering van het referendumproces en wordt voorkomen dat het politiek klem komt te zitten tussen zijn rol als organisator en zijn rol als voorstander van het ter discussie staande besluit.

Wat hebben wij in dit proces gezien?

Inwoners *Bron: vragenlijst*	Ruime steun (59,3%) voor toezicht door een ‘onafhankelijke organisatie’, tegenover 34,4% die dit bij de gemeente Arnhem zelf zou willen beleggen (Figuur 1.9).
Gemeenteraad	Brede overeenstemming bij de aanwezige fracties dat een onafhankelijke instantie nodig is die toezicht houdt op de zorgvuldigheid van het proces en de neutraliteit van de informatievoorziening, met de kanttekening dat de gemeenteraad eindverantwoordelijk blijft. Over de samenstelling bestond meer discussie: brede steun voor een niet-politieke invulling zonder zittende raadsleden; verschil van inzicht over externe deskundigen versus ambtenaren, en over de vraag of leden uit Arnhem zelf moeten komen. Geopperd werd te werken met een pool van kandidaten of een ‘slapende’ commissie met een sterke, onafhankelijke secretaris. Arnhem Centraal wil duidelijkheid over de (niet-)bindendheid van het advies, met een voorkeur voor ‘zwaarwegend’. Volt pleitte voor een permanente commissie die kan doorontwikkelen richting een bredere participatiecommissie.
Experts	Unanieme steun voor het instellen van een referendumcommissie. Expliciet advies om de commissie ook een (dwingend/zwaarwegend) adviesrecht te geven over de vraagstelling, en toezicht te laten houden op de neutraliteit van de door de gemeente verspreide informatie.
Evaluaties van gehouden referenda elders	Bij de Zaanse Schans (Zaanstad, 2025) adviseerden zowel de referendumcommissie als – later in het proces – een externe bezwaarschriftencommissie positief, maar de raad wees het verzoek toch af. De zaak kwam mede daardoor voor de rechter. Bij de Ringbaan-West (Tilburg, 2026) stuurde het college enkele dagen voor de raadsbehandeling een ongevraagd advies aan de commissie, waarna

	deze zich onder druk gezet voelde en uiteindelijk geen advies meer uitbracht. Bij Wijkevoort (Tilburg, 2020-2021) bestond nog helemaal geen aparte referendumcommissie. In Katwijk (2024) bestond de commissie nog niet bij het eerste verzoek, waardoor een extern deskundige moest invallen met een advies dat afweek van dat van de huisadvocaat. De evaluatie van het Cultuurcluster-referendum (Zaanstad, 2018) achtte het onwenselijk dat raadsleden zitting nemen in de referendumcommissie: 'een referendumproces is altijd en per definitie een politiek proces'.

Advies

Over dit onderwerp is het beeld het meest eenduidig. Alle bronnen (vergelijking met andere gemeenten, gemeenteraad, experts, inwoners én de bestudeerde evaluaties) steunen het instellen van een onafhankelijke referendumcommissie. De burgemeester vervult, in lijn met de Kieswet, de rol van neutrale procesbewaker. De portefeuillehoudende wethouder behoudt het recht – en de plicht – om het standpunt van het college publiekelijk toe te lichten, maar hierover dienen concrete afspraken te worden gemaakt over een gelijk speelveld (bijvoorbeeld: gebruik van uitsluitend eigen sociale media in plaats van gemeentelijke kanalen, zelf geschreven teksten in plaats van ambtelijke ondersteuning). Overige wethouders nemen geen actieve campagnerol op zich. De gemeenteraad blijft eindverantwoordelijk voor de uiteindelijke besluitvorming na het referendum.

Het advies luidt daarom:

3.1 Introduceer een permanente referendumcommissie met een duidelijk omschreven mandaat, gemodelleerd naar de meest actuele VNG-modelverordening en de praktijk van de vergelijkingsgemeenten.

3.2 Zorg dat de commissie vanaf de inwerkingtreding van de nieuwe verordening permanent is samengesteld, en niet pas na een eerste concreet verzoek. De Katwijkse ervaring laat zien welke complicaties het ontbreken van een tijdig beschikbare commissie oplevert (zie ook onderwerp 5).

3.3. Sluit (oud-)raadsleden expliciet uit van het lidmaatschap van de commissie, conform de evaluatie van het Zaanstadse Cultuurcluster-referendum: een referendumproces is per definitie politiek, en raadsleden kunnen niet tegelijk toezichthouder en partij zijn. Sluit ook personen die werken voor of ingehuurd worden door de gemeente Arnhem uit, behoudens de ambtelijke en secretariële ondersteuning van de commissie zelf.

3.4 Geef de commissie de bevoegdheid om ook ongevraagd te adviseren, passend bij haar onafhankelijke rol en praktisch bij onvoorziene, niet-geregelde situaties.

3.5 Regel expliciet dat het college en de raad zich onthouden van het (ongevraagd) sturen van eigen adviezen of druk richting de commissie tijdens een lopend referendumproces. De Tilburgse ervaring met de Ringbaan-West laat zien dat dit de facto tot het buitenspel zetten van de commissie kan leiden.

3.6 Draag de taken over die nu bij het college liggen maar een 'dubbele pet'-risico met zich meebrengen (zoals het vaststellen van ondersteuningsformulieren en nadere regels voor elektronische indiening) over aan de referendumcommissie of, waar dat passender is, aan de voorzitter van de raad – zie ook onderwerp 5.

3.7 Geef de commissie expliciet de taak te adviseren over het objectieve en neutrale karakter van de door de gemeente verstrekte voorlichting over het referendum (zie onderwerp 9), en over de vraagstelling en antwoordmogelijkheden (zie onderwerp 6).

3.8 De commissie adviseert primair aan de raad en wordt daarom ondergebracht bij de griffier, die een secretaris voor de referendumcommissie faciliteert. Losstaand daarvan moet het voor de commissie mogelijk zijn om, waar dat voor haar toezichthoudende taak nodig is, contact te leggen met specifieke ambtenaren. Een bredere, structurele ambtelijke ondersteuning van de commissie is niet wenselijk.

3.9 Hanteer in principe een aantal van vijf leden. Vaak is een quorum van drie aanwezige leden nodig om te kunnen adviseren. Het is niet raadzaam om op dat minimum te gaan zitten. Vijf leden geeft de referendumcommissie capaciteit en flexibiliteit. Een keuzepunt is of leden wel of juist niet uit de gemeente Arnhem mogen komen i.v.m. de schijn van belangenverstrengeling die bij deze leden eerder kan optreden bij een specifiek referenduminitiatief dan bij leden die niet in de gemeente wonen.

Onderwerp 4. Drempels: aantal (ondersteunings)verklaringen

Huidige situatie in Arnhem

De huidige verordening hanteert twee vaste, absolute drempels: het inleidend verzoek moet worden ondersteund door ten minste 750 kiezers (art. 5), het definitief verzoek door ten minste 3.000 kiezers (art. 6). Beide getallen zijn, blijkens de toelichting bij de verordening, ongewijzigd overgenomen uit de (nog oudere) verordening van vóór 2005 en dus niet gebaseerd op het huidige inwoneraantal of aantal kiesgerechtigden van Arnhem.

Arnhem telt op dit moment 171.822 inwoners en circa 132.000–134.000 kiesgerechtigden (afgeleid uit de opkomst en het aantal uitgebrachte stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen van 18 maart 2026). Afgezet tegen dit aantal kiesgerechtigden komen de huidige drempels overeen met ruwweg 0,56% (inleidend) en 2,25% (definitief). Dit is wat lager dan de percentages die de meeste vergelijkingsgemeenten hanteren.

Hoe zit het in andere gemeenten?

Alle zes vergelijkingsgemeenten werken met dezelfde tweetrapssystematiek (lage instapdrempel voor het inleidend verzoek, hogere drempel voor het definitief verzoek). De meeste hanteren een richtpercentage van circa 1% voor het inleidend verzoek en 4–5% voor het definitief verzoek van het aantal kiesgerechtigden:

- Katwijk: 300 / 1.000 (ca. 0,6% / 1,9%);
- Leiden: 750 (ca. 0,7%) / 5.000 (ca. 4,7%);
- Zaanstad: 500 (ca. 0,4%) / 4%;
- Tilburg: 1.300 / 8.000 (ca. 0,8% / 4,6%);
- Haarlem: 1.300 (1%) / 6.600 (5%);
- Houten (1%) / (7%) – alleen percentages genoemd.

De Arnhemse drempels (750 / 3.000) liggen dus, procentueel gezien, iets lager dan het gangbare model, vooral de drempel voor het definitief verzoek.

Wat hebben wij in dit proces gezien?

Inwoners *Bron: vragenlijst*	Geen expliciete input opgehaald over de hoogte van deze specifieke drempel. Wel relevant: de vragenlijst laat een sterke wens zien naar een instrument dat enerzijds toegankelijk is voor inwoners (zie onderwerp 1) en anderzijds voldoende draagvlak veronderstelt voordat een referendum wordt gehouden (zie onderwerp 7).
Gemeenteraad	Geen specifieke input opgehaald over dit onderwerp in de bijeenkomst van 27 mei 2026.
Experts	Geen specifieke input opgehaald over dit onderwerp.
Evaluaties van gehouden referenda elders	In de bestudeerde evaluaties zijn drempels steeds gehaald.

Advies

De vergelijkende analyse en concrete praktijkervaring leiden tot het volgende advies:

4.1 Handhaaf in beginsel de bestaande drempels. De huidige Arnhemse drempel is relatief laag ten opzichte van het model dat de meeste vergelijkingsgemeenten hanteren. Dit draagt bij aan de toegankelijkheid van het instrument. Tegelijkertijd mag er een drempel bestaan om een weloverwogen gebruik van dit zwaarwegende instrument af te dwingen. Aangezien bij de bestaande drempels in Arnhem geen wildgroei aan referenda is ontstaan de afgelopen jaren, ziet de tijdelijke referendumcommissie geen zwaarwegende redenen om de huidige drempels aan te passen. Als er in de toekomst de indruk ontstaat dat er te veel referenda worden geïnitieerd en het instrument te lichtvaardig wordt gebruikt, dan kunnen de drempels verhoogd worden in lijn met de referentiegemeenten en de VNG-modelverordening. Het advies is in dat geval om daarbij drempels van ongeveer 1% (inleidend) en 4–5% (definitief) van het aantal kiesgerechtigden te hanteren, in lijn met de meeste vergelijkingsgemeenten en de VNG-modelverordening. Vertaal deze percentages naar een geheel, afgerond getal voor de begrijpelijkheid voor inwoners.

Onderwerp 5. Procedure en tijdlijnen: van inleidend tot definitief verzoek

Huidige situatie in Arnhem

Het inleidend verzoek moet ten minste drie werkdagen vóór de raadsvergadering waarin het besluit wordt behandeld, worden ingediend (art. 5). Bij de daarvoor benodigde 750 ondersteuningsverklaringen is sprake van een zogeheten ‘haalsysteem’: initiatiefnemers verzamelen zelf handtekeningen, die achteraf steekproefsgewijs worden gecontroleerd (aldus de toelichting).

Het definitief verzoek moet binnen zes weken na openbaarmaking van het raadsbesluit over het inleidend verzoek worden ingediend (art. 6). Hiervoor geldt een ‘brengsysteem’: kiezers moeten zich in persoon melden bij het Klantcontactcentrum (of een door het college aangewezen andere locatie) en zich legitimeren. Het centraal stembureau beslist vervolgens binnen twee weken of het definitief verzoek is toegelaten.

Elektronische indiening is in de verordening wél juridisch mogelijk gemaakt (art. 5 lid 8, art. 6 lid 10), maar treedt volgens art. 15 pas in werking op een door het college te bepalen tijdstip, nadat een ICT-traject is doorlopen. Voor zover bekend is dit tot op heden niet geactiveerd.

Hoe zit het in andere gemeenten?

Alle vergelijkingsgemeenten kennen dezelfde tweetrapsstructuur met opschortende werking: zodra het inleidend verzoek wordt ingewilligd, wordt de eindstemming over het raadsbesluit aangehouden totdat de referendumprocedure is afgerond of al eerder stopt bij te weinig ondersteuningsverklaringen voor het definitieve verzoek. Ondersteuningsverklaringen voor het inleidend verzoek tellen niet mee voor het definitief verzoek bij een referendum over een voorgenomen besluit. Bij een 'correctief' referendum over een genomen besluit tellen de handtekeningen wel mee (immers dit raadsbesluit verandert niet meer, bij een voorgenomen besluit kan het raadsvoorstel nog geamendeerd worden waardoor voor inwoners de noodzaak van een referendum kan vervallen).

Een belangrijk verschil met Arnhem: in vrijwel alle recente verordeningen (Katwijk, Leiden, Houten, Tilburg, Zaanstad, Haarlem) is digitale ondersteuning (bijv. via DigiD) inmiddels standaard mogelijk, zowel bij het inleidend als bij het definitief verzoek. Arnhem loopt hierop dus achter, aangezien de mogelijkheid weliswaar juridisch is voorzien maar feitelijk nog niet is geactiveerd. Dit kan nauwkeurig geregeld worden. Gemeenten maken de digitale ondersteuningsverklaring uitsluitend via de gemeentelijke website en met DigiD mogelijk, om fraude te voorkomen, en de digitale weg komt zoveel mogelijk overeen met het papieren formulier.

Er zijn meerdere punten om hierbij rekening te houden. Zo is in Leiden gebleken dat een verplichting om ondersteuningsverklaringen in persoon af te leggen problematisch kan worden omdat het college meerdere locaties moet aanwijzen (volgens de verordening) en dit de identiteitscontrole bemoeilijkt. Immers ambtenaren kunnen bevoegd zijn om een ID bewijs te controleren, een medewerker van de bibliotheek (een laagdrempelige locatie) is dit niet. Verder kennen de VNG-modelverordening en de meeste vergelijkingsgemeenten geen rol meer voor het 'centraal stembureau' bij de beoordeling van het definitief verzoek. Dit orgaan had deze rol in de (inmiddels vervallen) nationale Wet raadgevend referendum. De meeste gemeenten geven aan dat de voorzitter van de raad verantwoordelijk is voor de controle van de ondersteuningsverklaringen (op naam, adres, woonplaats, geboortedatum en kiesgerechtigdheid), zonder enige rol voor het college of een apart stembureau. De controle kan stoppen als het aantal benodigde handtekeningen is behaald. Wel wordt op het proces verbaal het totaal aantal handtekeningen opgenomen waarvan een deel dus niet gecontroleerd kan zijn, tevens het aantal ongeldige handtekeningen plus de verklaring voor de ongeldigheid. De referendumcommissie adviseert over de formulieren, zowel de papieren als de digitale versie. Ook de terminologie 'haalsysteem' (voor het inleidend verzoek) en 'brengsysteem' (voor het definitief verzoek), die de Arnhemse toelichting nog hanteert, is door latere aanpassingen van de Algemene wet bestuursrecht (de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer) achterhaald en komt in de recentere verordeningen van de vergelijkingsgemeenten niet meer op deze wijze terug.

Wat hebben wij in dit proces gezien?

Inwoners	Geen specifieke, aanvullende input opgehaald over dit procedurele onderdeel.

Gemeenteraad	Geen specifieke, aanvullende input opgehaald over dit procedurele onderdeel.
Experts	Geen specifieke, aanvullende input opgehaald over dit procedurele onderdeel.
Evaluaties van gehouden referenda elders	De evaluatie van het eerste Katwijkse referendum (2024) bevat lessen over de opstartfase: doordat de referendumcommissie op het moment van het eerste verzoek nog niet was geïnstalleerd, moest een externe deskundige worden ingeschakeld, wat tot afwijkende adviezen leidde. Ook bleek de toegezegde digitale ondersteuningsmogelijkheid niet op tijd gerealiseerd te kunnen worden. Verder werd aanbevolen de behandeling van het inleidend verzoek en de daaropvolgende (aangehouden) behandeling van het onderliggende ontwerp-raadsbesluit zoveel mogelijk in dezelfde raadsvergadering te laten plaatsvinden.

Advies

De vergelijkende analyse en concrete praktijkervaring leiden tot het volgende advies:

5.1 Activeer alsnog de mogelijkheid tot digitale ondersteuning voor zowel het inleidend als het definitief verzoek, zodat de Arnhemse verordening aansluit bij de inmiddels gangbare praktijk elders en bij de huidige Awb-praktijk. Zorg dat de digitale ondersteuning getest is en klaar staat.

5.2 Vervang de rol van het ‘centraal stembureau’ bij het beoordelen van het definitief verzoek door de voorzitter van de raad (de burgemeester, die hierin een neutrale rol vervult), onder wiens verantwoordelijkheid de afdeling burgerzaken een proces-verbaal opstelt. De referendumcommissie houdt hier toezicht op, maar krijgt zelf geen uitvoerende bevoegdheid.

5.3 Schrap de ongespecificeerde steekproefcontrole van handtekeningen, of werk deze – als ervoor gekozen wordt dit te behouden – expliciet uit (methode, omvang, foutmarge). Overigens bij het gebruik van digitale ondersteuningsverklaringen kan ook de controle (deels) geautomatiseerd worden en is een steekproef niet echt nodig.

5.4 Moderniseer de terminologie ‘haalsysteem’/’brengsysteem’, die inmiddels is achterhaald door latere aanpassingen van de Algemene wet bestuursrecht. (Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer).

Onderwerp 6. Vraagstelling

Huidige situatie in Arnhem

Artikel 6, achtste lid, van de huidige verordening legt de vraagstelling van een referendum vast als een vaste formule: “*Steunt u het voorgenomen raadsbesluit?*”, gevolgd door het volledige voorgenomen raadsbesluit. De kiezer kan uitsluitend ‘ja’, ‘nee’ of blanco stemmen. Er is geen ruimte voor een alternatieve of meervoudige vraagstelling. De gemeenteraad heeft hier bewust voor gekozen om politieke discussie over de formulering te voorkomen.

Hoe zit het in andere gemeenten?

De vaste voor-/tegenvraag over het (eventueel geamendeerde) ontwerp-besluit is de norm in Katwijk, Leiden, Tilburg en Haarlem, en wordt ook door de VNG-modelverordening als uitgangspunt gehanteerd. Dit is een breed gedragen basismodel.

Een aantal gemeenten biedt echter ruimte voor meer nuance:

- Zaanstad staat maximaal twee antwoordopties toe wanneer een besluit meerdere 'oplossingsrichtingen' kent. De raad moet het voorstel dan vooraf tot twee opties terugbrengen.
- Katwijk biedt bij het alternatief burgervoorstel of volksinitiatief ruimte voor meerdere keuzemogelijkheden, inclusief de optie 'geen van allen'.
- Houten kiest voor een tussenvorm: bij een referendum op initiatief van inwoners geldt de klassieke voor-/tegenvraag (eventueel over een op zichzelf staand beslispunt), maar bij een referendum op initiatief van de raad kan de vraag ook uit meerdere antwoordmogelijkheden bestaan, met een door de verordening zelf uitgewerkte keuze tussen drie stemmethoden (één stem op één optie, 'approval voting' waarbij meerdere opties tegelijk kunnen worden gesteund, of een voorkeursvolgorde met herverdeling van stemmen). Houten kent ook de mogelijkheid voor inwoners om een referendum te starten over één specifiek, op zichzelf staand beslispunt uit een raadsvoorstel, mits dat beslispunt daadwerkelijk zelfstandig is.

Wat hebben wij in dit proces gezien?

Inwoners *Bron: vragenlijst*	Een duidelijke en neutrale vraagstelling is een van de meest genoemde voorwaarden voor een betrouwbaar referendum (60% in de open vraag naar voorwaarden, en onderdeel van de top-voorwaarden in Figuur 1.7). Meningen over de vorm lopen echter uiteen: voor sommige respondenten moet de vraag bij voorkeur binair (ja/nee) blijven, voor andere is juist meer dan twee opties gewenst zodat nuance mogelijk is (8% noemt dit expliciet als voorwaarde). In de afsluitende open vraag wordt het diftar-referendum uit Arnhem herhaaldelijk genoemd. Zo zei een respondent: "Het is belangrijk dat de vraagstelling duidelijk is; vragen met een dubbele ontkenning zoals tijdens het afvalreferendum zijn uiterst onduidelijk."
Gemeenteraad	De huidige, eenvoudige voor-/tegenvraag wordt als duidelijk maar niet altijd toereikend voor complexe voorstellen ervaren. D66 is voorstander van een model met meerdere vragen en wil indieners actief betrekken bij de vormgeving van de vraag. Andere fracties zijn terughoudender: er werd o.a. een spanningsveld benoemd tussen de formele rol van de raad bij het vaststellen van de vraagstelling en het risico op politieke beïnvloeding daarvan.
Experts	De reacties liepen uiteen. Een van de experts vond dat de klassieke ja/nee-vraag aansluit bij het bestaande proces, met vooral aandacht voor een betere formulering. Een andere expert wees erop dat andere vormen van vraagstelling politiek gevoelig liggen. Een derde expert pleitte er vooral voor het niet te ingewikkeld te maken. Tegelijk werd de vraag opgeworpen wat te doen bij een zeer omvangrijk, samengesteld raadsvoorstel: wat als het om een complex raadsvoorstel

	van tachtig pagina's gaat? Daarop luidde een antwoord dat de raad dit dan maar moet 'opknippen' in aparte, op zichzelf staande deelbesluiten. Hierop werd gewaarschuwd voor het risico van 'cherrypicken': het is alleen verantwoord om een deelbesluit apart voor te leggen als het onderdeel werkelijk losstaat van de rest van het besluit.
Evaluaties van gehouden referenda elders	De Katwijkse evaluatie van 2024 signaleert een vergelijkbaar probleem, maar dan andersom: de Katwijkse verordening schrijft de exacte vraagformulering zo dwingend voor ('*Bent u voor of tegen het ontwerp raadsbesluit [titel]?*') dat er geen ruimte is om in voorkomende gevallen tot een andere formulering te komen. De aanbeveling luidt om dit artikel meer flexibiliteit te geven. Ook signaleert deze evaluatie dat een tussentijdse titelwijziging van het ontwerp-raadsbesluit tot onnodige verwarring leidde. In Houten bleek het bij de Ruimtelijke Koers 2040 (2021) voor de referendumcommissie zelf al lastig een goede vraag te formuleren. De commissie erkende zelf dat de uiteindelijke vraag 'zeker niet ideaal' was. In Houten is na de evaluatie van het gehouden referendum gekozen voor de mogelijkheid om naast een referendum over het concept-raadsbesluit ook de mogelijkheid te bieden om een referendum te houden over een op zichzelf staand beslispunt uit het concept-raadsbesluit.

Advies

De vergelijkende analyse en concrete praktijkervaring leiden tot het volgende advies:

6.1 Blijf in beginsel (*als hoofdregel*) bij het breed gedeelde uitgangspunt: de vraagstelling is een vaste voor-/tegenvraag over het (concept-)raadsbesluit. Dit sluit aan bij de praktijk in vrijwel alle vergelijkingsgemeenten, bij de expertopvattingen over eenvoud en herkenbaarheid, en bij het grootste deel van de inwonersreacties. Ook sluit dit aan bij de visie van het referendum als een 'noodrem' instrument. Uiteindelijk staat de gemeenteraad ook voor een voor/tegen-keuze bij het stemmen over een besluit. Het is realistisch dat inwoners dan dezelfde vraag beantwoorden.

6.2 Geef daarnaast de permanente referendumcommissie een formele adviesrol bij het vaststellen van de vraagstelling – inclusief de mogelijkheid om, waar relevant en met redenen omkleed, af te wijken van de standaardformulering, en om te adviseren over antwoordmogelijkheden (waaronder een meervoudige formulering) en stemprocedure. Dit is een directe reactie op zowel de diftar-ervaring in Arnhem als de Katwijkse ervaring met een té dwingend voorgeschreven formule. De rol van de referendumcommissie blijft daarbij altijd adviserend.

Kader – hypothetisch advies referendumcommissie over de diftar-vraagstelling (2021)

De vraag in het meest recente referendum in de gemeente Arnhem luidde: '*Steunt u het voorgenomen raadsbesluit te stoppen met het betalen per afvalzak (diftar), de ondergrondse containers van het slot te halen en te zorgen dat er weer een normale (60 liter) afvalzak in past?*'.

Wat zou een referendumcommissie met de voorgestelde adviesrol over de vraagstelling geadviseerd kunnen hebben?

De kern van het voorstel was het verlaten van het principe ‘de vervuiler betaalt’: stoppen met betalen per afvalzak. De twee andere elementen zijn geen zelfstandige keuzes, maar technische gevolgen van diezelfde keuze. Een referendumcommissie met adviesrol over de vraagstelling had dit onderscheid tussen een kernkeuze en de uitvoeringsconsequenties kunnen signaleren, en geadviseerd de vraag toe te spitsen op het achterliggende principe. Bijvoorbeeld: ‘*Bent u voor of tegen het principe dat de vervuiler betaalt (het huidige diftar-systeem)?*’ Met een toelichting waarin de praktische gevolgen voor de containers en de afvalzak worden uitgelegd, in plaats van deze als afzonderlijke stemvragen te presenteren.

Het opsplitsen in meerdere enkelvoudige vragen zou in dit geval niet voor de hand hebben gelegen: niet elk onderdeel van het achterliggende raadsvoorstel was een zelfstandig beslispunt waarover apart gestemd had mogen worden.

Casus: het Haaksbergse referendum over asielopvang (18 maart 2026)

Op 18 maart 2026 hield de gemeente Haaksbergen – gelijktijdig met de gemeenteraadsverkiezingen – een referendum over de criteria voor de locatiekeuze van een asielzoekerscentrum: niet óf er een azc zou komen, maar onder welke voorwaarden. Bijzonder aan deze casus is dat de gemeenteraad een aparte, tijdelijke *Vraagstellingscommissie* instelde (drie leden, geen deel van raad of college), die de vraagstelling opstelde en de raad hierover adviseerde. (Er is geen referendumcommissie in Haaksbergen.)

De raad stelde de definitieve vragen op 28 januari 2026 vast. In plaats van één samengestelde vraag legde de commissie inwoners vier enkelvoudige vragen voor (onder meer over het aantal locaties en de ligging ervan), elk met een eigen antwoordmogelijkheid. Het raadsvoorstel dat de basis vormde voor het referendum was beknopt (5 pagina’s) en bevatte ook deze vier vraagpunten. De opkomst kwam uit op ruim 53%.

De evaluatie van dit referendum beveelt aan om (a) de onafhankelijkheid van de door de gemeente verstrekte informatie extern te laten toetsen, en (b) een evaluatiebepaling in de verordening op te nemen. Die ontbrak in de Haaksbergse verordening en dat werd door de commissie zelf een ‘gemiste kans’ genoemd. Beide lessen sluiten aan bij wat in dit advies bij onderwerp 9 (neutrale informatievoorziening) en onderwerp 11 (evaluatie) wordt geadviseerd.

Het Haaksbergse voorbeeld laat bovendien concreet zien dat een meervoudige, door een onafhankelijke commissie opgestelde vraagstelling ook in de praktijk goed uitvoerbaar is. Anderzijds begint het referendum met een dergelijke vraagstelling meer op een peiling te lijken. Met de toepassing op die manier moet terughoudend worden omgegaan.

Onderwerp 7. Geldigheid van de uitslag en bindend karakter

Huidige situatie in Arnhem

Artikel 11 van de huidige referendumverordening bepaalt dat de uitslag wordt berekend op basis van de gewone meerderheid van het totaal aantal uitgebrachte, geldige stemmen. De huidige

verordening kent geen opkomst- of geldigheidsdrempel. Dit is bewust zo gekozen bij de herziening in 2015: de toelichting stelt expliciet dat het 'niet passend' is om aan de hand van de opkomst een oordeel te vellen over de geldigheid van de uitslag, omdat de uitslag toch nooit bindend is.

De uitslag is en blijft, zoals bij elk lokaal referendum in Nederland, niet-bindend: de toelichting stelt expliciet dat een correctief (bindend) referendum op grond van de Grondwet niet mogelijk is. De raad heeft de vrijheid om aan de uitslag een zwaar gewicht toe te kennen, maar is hier juridisch niet toe verplicht.

Voor de volledigheid, er zijn twee soorten drempels. Een *opkomstdrempel* vereist een minimum aantal stemmers om een referendum geldig te laten zijn, terwijl een *uitkomstdrempel* een minimum aantal stemmen of percentage vereist voor de winnende kant van het referendum.

Hoe zit het in andere gemeenten?

Op dit onderwerp bestaan aanzienlijke verschillen tussen de vergelijkingsgemeenten, met een duidelijke ontwikkeling in de tijd. Katwijk, Zaanstad, Tilburg en Houten kennen – net als de huidige Arnhemse verordening – géén geldigheids- of opkomstdrempel: de uitslag wordt bepaald op basis van de gewone meerderheid van de uitgebrachte, geldige stemmen. Haarlem en Leiden hanteren een opkomstdrempel van 30%.

Zowel Zaanstad als Houten hebben hun opkomstdrempel afgeschaft. Zaanstad hanteerde bij het Cultuurcluster-referendum (2018) nog een drempel van 30% (destijds circa 40.000 stemmen). De evaluatie van dat referendum door de toenmalige commissie van advies en toezicht noemde deze drempel 'onvoldoende helder, bijzonder hoog en onnodig', mede omdat het referendum toch nooit bindend is en een hoge drempel dus geen aanvullende legitimiteit toevoegt maar wel het risico op een ongeldige uitslag bij een verder zorgvuldig gehouden referendum vergroot. In de huidige verordening van de gemeente Zaanstad is deze drempel inderdaad verdwenen. Houten kende in de oorspronkelijke verordening van 2006 eveneens een opkomstdrempel van 30% (deze gold nog bij het referendum over de Ruimtelijke Koers 2040 in 2021). Bij de herziening tot de Referendumverordening Houten 2023 is deze drempel geschrapt.

Wat hebben wij in dit proces gezien?

Inwoners *Bron: vragenlijst*	Een opkomstdrempel is de op één na meest genoemde voorwaarde voor een betrouwbaar referendum (65% in de open vraag; ook in de top-voorwaarden van Figuur 1.7), maar de gewenste hoogte loopt sterk uiteen. Genoemde percentages variëren van 25% tot 60%. Het bindende versus adviserende karakter wordt door 62% van de respondenten expliciet genoemd, met een lichte meerderheid vóór het behouden van het adviserende karakter. Tegelijk laat de afsluitende open vraag zien dat een substantiële groep (ca. 25-30%) het instrument als 'zinloos' beschouwt zolang de raad de uitslag toch niet volgt. Zo schrijft een respondent: "een referendum zonder dat de gemeenteraad zich aan de uitkomst houdt is een wassen neus".
Gemeenteraad	Forum voor Democratie pleit voor een bindend referendum. Dit is grondwettelijk niet mogelijk voor gemeenten. CDA vroeg expliciet aandacht voor de opkomstdrempel: Hoe legitiem is de uitkomst als de

	opkomst laag is? PRO benadrukte dat de mening van inwoners zwaar moet wegen, als 'noodrem' tussen verkiezingen door.
Experts	Geen aanvullende input opgehaald over dit onderwerp.
Evaluaties van gehouden referenda elders	De Haarlemse ervaring laat beide kanten van de opkomstdrempel zien. Het parkeerreferendum van 2017 werd door de toenmalige coalitie bewust medio zomer gepland – tegen het advies van de referendumcommissie in – wat door tegenstanders werd gezien als poging om de opkomst laag te houden. Bij het parkeerreferendum van 2024 werd de drempel van 30% met een opkomst van 37,7% wél gehaald. Tegelijk bleek de gemeentelijke informatievoorziening mogelijk niet volledig onpartijdig (zie onderwerp 9).

Advies

Opkomst- en uitkomstdrempels maken veel los. De onderliggende zorg is begrijpelijk: een lage opkomst kan een negatieve invloed hebben op de legitimiteit van de uitkomst in het bijzonder, en het instrument referendum in het algemeen. Er is geen duidelijke consensus tussen verschillende partijen en personen die voor dit advies zijn geraadpleegd. Na het wegen van de argumenten luidt het advies als volgt:

7.1 Neem geen opkomstdrempel op in de verordening. Vier van de zes vergelijkingsgemeenten (Katwijk, Zaanstad, Tilburg, Houten) kennen inmiddels geen drempel meer, en twee daarvan hebben een eerdere drempel bewust afgeschaft na negatieve ervaringen daarmee. Haarlem en Leiden hanteren nog een opkomstdrempel (30%), met wisselende ervaringen. In Haarlem leidde de drempel in 2017 tot het verwijt dat de opkomst bewust laag werd gehouden. Het meer principiële argument is dat een opkomstdrempel strategisch stemmen in de hand kan werken: inwoners kunnen thuis blijven, omdat ze hopen dat de drempel niet wordt gehaald en daarmee de uitslag ongeldig is.

7.2 Neem ook geen uitkomstdrempel op. Elke uitgebrachte stem is een advies van een inwoner aan de raad. En dat is waardevol, ook als het relatief weinig stemmen zijn. Een uitkomstdrempel is beter dan een opkomstdrempel omdat de perverse werking (je kunt misschien beter thuisblijven) er niet is. Maar een uitkomstdrempel is vaak ingewikkeld geformuleerd (bijvoorbeeld, de winnende uitslag moet de meerderheid hebben plus een bepaald percentage van het totale aantal kiesgerechtigden of van het aantal kiesgerechtigden dat bij de laatste raadsverkiezing is komen stemmen). En het bepalen van een uitkomstdrempel is een politiek besluit. Het gevaar is dat een onrealistische drempel wordt vastgesteld. Nogmaals, een referendumuitslag is een advies aan de raad. De raad weegt dit advies samen met de andere belangen die elke volksvertegenwoordiger moet meewegen. Daardoor is een drempel niet nodig.

7.3 In reactie op zowel de wens van meerdere fracties, als op de meest genoemde zorg uit de vragenlijst (perceptie van zinloosheid), is het advies om een motiveringsplicht voor de raad op te nemen wanneer zij bij het raadsbesluit naar aanleiding van de uitslag afwijkt van die uitslag. Het gaat daarbij om een motiveringsplicht van het collectieve raadsbesluit zelf, niet om een plicht voor individuele raadsleden of fracties. De Algemene wet bestuursrecht verplicht weliswaar al in algemene zin tot een deugdelijke motivering van besluiten, maar verplicht niet dat een raadsbesluit expliciet ingaat op de uitslag van een referendum. De hier voorgestelde bepaling voegt daaraan toe dat de raad, specifiek wanneer van de uitslag wordt afgeweken, in

de motivering moet ingaan op die uitslag en op de redenen om er niet in mee te gaan. Dit tast de grondwettelijk vereiste vrijheid van de raad om anders te besluiten niet aan, maar geeft het 'zwaarwegend adviserend' karakter een concrete, procedurele verankering en komt tegemoet aan de meest gehoorde zorg uit het inwonersonderzoek.

Onderwerp 8. Datum van het referendum en organisatie van de stemming

Huidige situatie in Arnhem

Artikel 6, zevende lid, bepaalt dat het referendum plaatsvindt op een woensdag binnen een periode die begint op de 85e dag en eindigt zes maanden na het besluit tot het houden van een referendum (waarbij de periode 1 juli–31 augustus niet meetelt). Waar mogelijk wordt de stemming gecombineerd met een andere verkiezing of referendum, maar niet met de gemeenteraadsverkiezingen zelf.

Artikel 8 bepaalt dat het referendum in beginsel plaatsvindt in de reguliere stemlokalen. Alleen wanneer géén sprake is van combinatie met een andere verkiezing, mag het college een ander (impliciet: kleiner) aantal stemlokalen aanwijzen – zonder dat de verordening hier een ondergrens aan stelt. Dit is een reëel aandachtspunt: als er minder stemlokalen worden ingericht dan gebruikelijk, terwijl de norm bij reguliere verkiezingen doorgaans is dat een kiezer binnen een bepaalde afstand van zijn woning moet kunnen stemmen, ontstaat het risico dat het college – terecht of onterecht – wordt verweten het referendum praktisch te bemoeilijken. De huidige verordening geeft het college op dit punt een geheel vrije hand, zonder enige normering.

Hoe zit het in andere gemeenten?

Alle vergelijkingsgemeenten kennen een vergelijkbare maximumtermijn (doorgaans 4 tot 6 maanden na het definitieve besluit), met ruimte om te combineren met reguliere verkiezingen of om schoolvakanties te vermijden. Katwijk kiest daarbij principieel voor een verplichte koppeling: het referendum vindt daar in beginsel altijd plaats gelijktijdig met de eerstvolgende reguliere verkiezing (raad, Provinciale Staten, Tweede Kamer of Europees Parlement), met alleen een uitzondering bij spoedeisendheid. De overige gemeenten, waaronder Houten en Tilburg, laten – net als Arnhem – een zelfstandige datum toe met de mogelijkheid tot combineren. Er is geen gemeente die hierbij het samengaan van een referendum met de raadsverkiezingen uitsluit.

Wat hebben wij in dit proces gezien?

Inwoners	Geen specifieke input opgehaald, los van de bredere zorg over neutraliteit van de organisatie (zie onderwerp 3).
Gemeenteraad	Geen specifieke input opgehaald, los van de bredere zorg over neutraliteit en zorgvuldigheid van de organisatie door het college als het college zelf ook een standpunt over het onderwerp kan hebben (zie ook onderwerp 3).
Experts	Geen specifieke input opgehaald over dit onderwerp.

Evaluaties van gehouden referenda elders	De Haarlemse ervaring illustreert het risico van een slecht gekozen datum. Het parkeerreferendum van 2017 werd, tegen het advies van de referendumcommissie in, medio zomer (19 juli) gehouden; oppositiepartijen spraken van een ‘schandalige poging’ om de opkomst laag te houden.

Advies

De vergelijkende analyse en concrete praktijkervaring leiden tot het volgende advies:

8.1 Neem een ondergrens voor het aantal stemlokalen op in de verordening zelf – bijvoorbeeld gekoppeld aan de norm die ook bij reguliere raadsverkiezingen wordt gehanteerd – zodat dit niet volledig ter vrije invulling van het college blijft. Dit voorkomt zowel het praktische risico op een te beperkte toegankelijkheid als het bestuurlijke risico dat het college terecht of onterecht wordt verweten het referendum tegen te werken. De Haarlemse ervaring met de zomerplanning van 2017 onderstreept dat dit risico niet theoretisch is. Wij adviseren niet over een exact aantal stemlokalen: dit is sterk afhankelijk van het aantal kiesgerechtigden en de lokale spreiding van de bevolking, en kan het best worden vastgesteld volgens dezelfde methodiek als bij reguliere raadsverkiezingen.

8.2 Koppel het houden van een referendum zoveel mogelijk aan een volgende verkiezing. Sluit gemeenteraadsverkiezingen daarbij niet uit. Te overwegen is om de periode van zes maanden iets ruimer te nemen.

Onderwerp 9. Communicatie, informatievoorziening en subsidie

Huidige situatie in Arnhem

De huidige verordening bevat geen enkele regeling voor communicatie, neutrale informatievoorziening of subsidiemogelijkheden. Artikel 6, negende lid, volstaat met de algemene bepaling dat het college is belast met de ‘verdere bestuurlijke en ambtelijke coördinatie’ van het referendum. Er is geen norm voor neutrale voorlichting, geen mogelijkheid voor inwoners of organisaties om subsidie aan te vragen voor campagneactiviteiten en op de website van de gemeente Arnhem ontbreekt op dit moment een duidelijk vindbare, aparte pagina over het referendum-instrument.

Hoe zit het in andere gemeenten?

In vrijwel alle vergelijkingsgemeenten, en in de VNG-modelverordening, is een subsidieregeling opgenomen: een subsidieplafond dat in gelijke delen wordt verdeeld over voor-, tegen- en neutrale campagneactiviteiten, met uitsluiting van de eigen Algemene Subsidieverordening (vanwege afwijkende, kortere termijnen) en met een adviserende rol voor de referendumcommissie.

De uitwerking verschilt:

- Houten stelde bij de Ruimtelijke Koers 2040 (2021) een totaalbudget van € 150.000 beschikbaar voor organisatie, neutrale informatievoorziening én subsidie voor campagnevoering samen;
- Haarlem hanteert een uitgewerkt puntensysteem om aanvragen onderling te rangschikken;

- Zaanstad werkte bij het Cultuurcluster-referendum (2018) met drie gelijke delen van € 20.000 (voor, tegen, neutraal) en een maximum van € 2.000 per activiteit.
- Katwijk kende bij zijn eerste referendum (2024) nog geen enkele subsidiemogelijkheid. De evaluatie van dat referendum beveelt aan dit alsnog te overwegen.

Wat hebben wij in dit proces gezien?

Inwoners *Bron: vragenlijst*	Informatievoorziening is verreweg de meest genoemde voorwaarde voor wat inwoners als een 'betrouwbaar' referendum zien - 82% in de open vraag, en ook de hoogst scorende losse voorwaarde in Figuur 1.7. Bij de vraag naar gewenste informatiekanalen scoren huis-aan-huis informatie (70%) en online informatie (69,5%) het hoogst; sociale media worden door veel respondenten expliciet afgewezen als kanaal. Video wordt genoemd als geschikt format om beide kanten van een kwestie te tonen.
Gemeenteraad	Het onderwerp subsidie leidde tot een duidelijk verschil van inzicht tussen fracties. Voorstanders benadrukten dat financiële ondersteuning kan bijdragen aan participatie van minder draagkrachtige groepen; tegenstanders wezen op het risico van politisering. Wél volledige overeenstemming: de portefeuillehoudende wethouder mag voor zijn of haar eigen campagne geen ambtenaren inzetten. Alle aanwezige partijen benadrukten vooral te investeren in neutrale informatievoorziening (bijv. factchecking of een onafhankelijk informatieboekje).
Experts	Geen eenduidig beeld. Een van de experts had geen sterke voorkeur voor wel of geen subsidie, maar zag in beide gevallen een duidelijke rol voor de referendumcommissie. Een andere expert was wél overtuigd voorstander van een subsidiemogelijkheid, met als argument dat de deur anders openstaat voor kapitaalkrachtige belangengroepen, al werd gewaarschuwd dat regels elders erg uitgebreid zijn geworden voor relatief kleine bedragen.
Evaluaties van gehouden referenda elders	De Katwijkse evaluatie (2024) benoemt dat de gemeente er bewust voor koos géén inhoudelijke informatie te verspreiden (alleen procesinformatie), omdat neutrale presentatie van een omstreden voorstel vrijwel onmogelijk bleek. De commissie beveelde aan om in het vervolg te werken met een referendumkrant. In Houten ontstond een vergelijkbare spanning tussen een neutrale referendumpagina vanuit de gemeente en het advies dat het college geen middelen mocht inzetten voor een eigen voor-campagne. In Haarlem bleek bij het parkeerreferendum van 2024 dat de informatievoorziening mogelijk niet volledig onpartijdig was, mede door drie personeelswisselingen in de projectleiding binnen zes maanden.

Advies

Investeren in neutrale, toegankelijke informatie is een zeer breed gedragen wens uit alle geraadpleegde groepen én de bestudeerde evaluaties. Dit is wellicht de belangrijkste voorwaarde

voor inwoners, unaniem gesteund door de door ons gesproken fracties, en ook door experts onderschreven. Het advies luidt:

9.1 De gemeente (ambtelijk) ontwikkelt neutrale informatie over het referendumonderwerp – bijvoorbeeld in de vorm van een 'referendumkrant', met naast elkaar procesinformatie en de argumenten van voor- en tegenstanders – met inzet van zowel huis-aan-huis kanalen (brief/folder) als online kanalen, aangezien inwoners deze twee kanalen het meest wensen.

9.2 De referendumcommissie toetst deze informatie vooraf op neutraliteit en balans. De referendumcommissie is daarmee geen afzender, maar wel een keurmerk. De gemeente blijft zelf afzender, wat de herkenbaarheid en het vertrouwen van inwoners ten goede komt.

9.3 Zorg voor continuïteit in de ambtelijke projectleiding rond een referendum. De Haarlemse ervaring laat zien dat personeelswisselingen een reëel risico vormen voor de (schijn van) neutraliteit van de informatievoorziening.

9.4 Campagneactiviteiten van voor- en tegenstanders vallen qua inhoud buiten de verantwoordelijkheid van de gemeente en de referendumcommissie. De vrijheid van meningsuiting staat voorop.

9.5 Zorg voor een duidelijk vindbare, aparte pagina over het referendum-instrument op de gemeentelijke website, inclusief een concreet stappenplan voor initiatiefnemers.

9.6 Het wel of niet opnemen van een subsidieregeling voor campagne-activiteiten van betrokken partijen is een keuzepunt. Alles bij elkaar nemend is het advies om geen subsidieregeling op te nemen. Subsidies faciliteren in de praktijk hoofdzakelijk tegenstanders van het referendumbesluit, en in mindere mate neutrale partijen en voorstanders. De toekenning van budgetten is daarnaast tijdrovend en moeilijk te objectiveren.

9.7 Investeer vooral tijd, aandacht en budget in neutrale informatie en toegankelijkheid (bijv. aanbieden in meerdere talen, investeren in opkomstbevordering, investeren in moeilijk te bereiken doelgroepen).

Onderwerp 10. Uitvoeringsprocedure van de stemming en strafbepalingen

Huidige situatie in Arnhem

De uitvoeringsprocedure is grotendeels technisch-juridisch van aard. De huidige Arnhemse verordening bevat meerdere verwijzingen naar andere wet- en regelgeving die verouderd of gewijzigd zijn en daarom op zichzelf al aanleiding geven tot actualisering. Enkele voorbeelden:

- Artikelen 7 tot en met 10 van de verordening bevatten een eigen, grotendeels zelfstandig geformuleerde regeling voor de stemming en stemopneming, in plaats van een verwijzing naar de Kieswet.
- Artikel 10 verklaart voor het overige de hoofdstukken J, K en L van de Kieswet én hoofdstuk 9 van de (inmiddels vervallen) Wet raadgevend referendum van overeenkomstige toepassing – een verwijzing die dus deels naar niet meer bestaande wetgeving verwijst en die bovendien slechts ten dele bepalingen van de Kieswet van overeenkomstige toepassing verklaart, terwijl andere onderdelen van diezelfde Kieswet in de eigen artikelen zijn overgeschreven. Dat maakt de verordening op dit punt onnodig complex en foutgevoelig bij toekomstige wetswijzigingen.

- De strafbepaling (art. 13) is qua opzet vergelijkbaar met die van andere gemeenten, maar mist twee elementen die daar wel voorkomen: een bepaling over het stelselmatig benaderen van personen om hen te bewegen een volmachtbewijs te ondertekenen, en een bepaling over omkoping via gift of belofte om een stem bij volmacht uit te brengen.
- Ook op andere plekken verwijst de verordening naar de inmiddels vervallen Wet raadgevend referendum (2015-2018) en naar de 'Politieke Maandag', een vergaderformat van de gemeente Arnhem dat niet meer bestaat: artikel 5, zevende lid, verwijst voor het recht op een stemverklaring naar artikel 33 van het Reglement van Orde voor de Politieke Maandag, terwijl dit inmiddels artikel 34 zou moeten zijn – en de bepaling is bovendien overbodig, omdat het recht op een stemverklaring al in het geldende Reglement van Orde van de raad is geregeld. Het advies aan de gemeenteraad is om dit soort verwijzingen te schrappen en te vervangen door verwijzingen naar de Gemeentewet (art. 147 en 149) en de Kieswet.

Dit patroon is deels historisch verklaarbaar: bij eerdere wijzigingen van de verordening is steeds zoveel mogelijk van de oude tekst uitgegaan, waardoor de verordening op onderdelen onevenwichtig is geworden en formuleringen bevat die dateren van (ruim) vóór de eeuwwisseling.

Hoe zit het in andere gemeenten?

Op dit onderdeel zijn de vergelijkingsgemeenten eensgezind, en bijna volledig technisch-juridisch van aard: alle zes gemeenten verklaren de relevante hoofdstukken van de Kieswet van overeenkomstige toepassing (doorgaans hoofdstukken E, J, L, N en P) in plaats van eigen bepalingen te formuleren, en hanteren daarbij een vrijwel identieke, actuele strafbepaling – inclusief de twee elementen die in de Arnhemse verordening ontbreken. Geen van de vergelijkingsgemeenten kent nog een bepaling waarbij een stembiljet handmatig wordt 'aangetekend' in een kiesregister of waarbij het stembureau handmatig noteert of een kiezer zijn stembiljet in de stembus heeft gedeponeerd; ook de door de huidige Arnhemse verordening gehanteerde koppeling tussen 'niet of onduidelijk ingevulde' stembiljetten en ongeldigheid komt in de recentere verordeningen niet meer op deze wijze terug. Daar worden blanco stemmen als een aparte, geldige categorie behandeld die niet meetelt voor de uitslag.

Wat hebben wij in dit proces gezien?

Inwoners	Geen aanvullende, inhoudelijke input opgehaald; dit onderdeel is grotendeels technisch-juridisch van aard.
Gemeenteraad	Geen aanvullende, inhoudelijke input opgehaald.
Experts	Geen aanvullende, inhoudelijke input opgehaald.
Evaluaties van gehouden referenda elders	De Katwijkse evaluatie (2024) laat zien dat ook een verordening die de Kieswet correct van overeenkomstige toepassing verklaart, in de uitvoering nog kan struikelen over praktische logistiek: bij de verzending van stempassen ging een deel (1.442 van de ruim 26.000) abusievelijk niet mee door een fout bij de externe partij die dit verzorgde. Dit onderstreept dat de kwaliteit van de uitvoering minstens zo belangrijk is als de juridische kwaliteit van de verordeningstekst.

Advies

Dit onderdeel is grotendeels technisch-juridisch en de vergelijkingsgemeenten wijzen dezelfde richting op:

10.1 Vervang de eigen, deels verouderde bepalingen over de stemprocedure (art. 7–10) door een directe verwijzing naar de relevante hoofdstukken van de Kieswet, naar het model dat alle vergelijkingsgemeenten hanteren. Dit voorkomt dat toekomstige wijzigingen van de Kieswet niet worden doorvertaald in de Arnhemse verordening, en verwijdert de verwijzing naar de vervallen Wet raadgevend referendum.

10.2 Schrap de bepaling dat niet-ingevulde stembiljetten als ongeldig worden aangemerkt en vervang deze door een correcte, eigentijdse blanco-stemregeling: “blanco stemmen worden als geldig uitgebracht beschouwd, maar tellen niet mee bij de bepaling van de uitslag.”

10.3 Verwijder de verwijzing naar handmatige aantekening in een kiesregister en het handmatig noteren van het deponeren van het stembiljet, en vervang dit door een eigentijdse (digitale) registratieprocedure, aansluitend bij de huidige uitvoeringspraktijk bij reguliere verkiezingen.

10.4 Vul de strafbepaling aan met de twee ontbrekende elementen (stelselmatig benaderen in verband met volmachtstemmen; omkoping via gift of belofte), zodat deze aansluit bij het model dat alle vergelijkingsgemeenten hanteren.

Onderwerp 11. Evaluatie

Huidige situatie in Arnhem

De huidige verordening bevat geen bepaling over periodieke evaluatie van het instrument of van individuele referendumprocessen. In de praktijk heeft niettemin, op initiatief van de raad, in 2017 een evaluatie plaatsgevonden, en is in december 2024 een wijzigingsvoorstel besproken op basis van een evaluatie van de verordening. Dit gebeurt dus ad hoc, zonder structurele verankering in de verordening zelf.

Hoe zit het in andere gemeenten?

Een deel van de vergelijkingsgemeenten heeft evaluatie inmiddels wél structureel verankerd. Katwijk, Houten, Tilburg, Zaanstad en Haarlem verplichten de referendumcommissie tot het opstellen van een eindverslag of evaluatie na ieder referendumproces (gehouden of gestrand), doorgaans binnen een vaste termijn (Houten en Tilburg: drie maanden) na afloop. Katwijk gaat een stap verder en schrijft daarnaast een periodieke evaluatie van de verordening als geheel voor, drie jaar na de inwerkingtreding.

Wat hebben wij in dit proces gezien?

Inwoners	Geen specifieke, aanvullende input opgehaald over dit onderwerp.
Gemeenteraad	Volt gaf tijdens de raadsbijeenkomst aan voorstander te zijn van een permanente referendumcommissie die wellicht kan doorontwikkelen richting bredere vormen van participatie, zoals burgerberaden - een suggestie die om periodieke reflectie op het functioneren van het instrument vraagt.
Experts	Geen specifieke, aanvullende input opgehaald over dit onderwerp.
Evaluaties van gehouden referenda elders	De tien bestudeerde evaluatierapporten onderstrepen het belang van evaluatie: meerdere concrete verbeteringen die elders in dit advies zijn gesignaleerd (zoals het schrappen van de opkomstdrempel in Zaanstad en Houten) komen direct voort uit een dergelijke evaluatie; andere evaluaties leverden concrete aanbevelingen op, zoals meer flexibiliteit

	in de vraagstelling in Katwijk. Tegelijk laat de Zaanstadse ervaring een keerzijde zien: de referendumcommissie deed na de Zaanse Schans-kwestie (2025) tien concrete aanbevelingen, maar constateerde begin 2026 dat geen daarvan was meegenomen in een intussen ingediend initiatiefvoorstel.

Advies

In lijn met de bredere trend bij de vergelijkingsgemeenten en het aantoonbare leereffect van de bestudeerde evaluaties elders, is het wenselijk een structurele evaluatiebepaling op te nemen in de nieuwe verordening. Deze bestaat uit twee elementen:

11.1 Een evaluatie van elk gehouden of gestrand referendumproces door de referendumcommissie, binnen een vaste termijn na afloop (bijvoorbeeld drie maanden, naar het model van Houten en Tilburg).

11.2 Een periodieke evaluatie van de verordening als geheel door de raad – bijvoorbeeld elke zes jaar, of na elke twee gehouden referenda – waarbij nadrukkelijk ook de bredere doelstelling en werking van het instrument (zie hoofdstuk 3 en de reflecties uit de vragenlijst) opnieuw wordt bezien.

5. Bronnen

De belangrijkste bronnen die bij het opstellen van dit advies zijn geraadpleegd, per categorie. Bij de vergelijkingsgemeenten en de evaluatierapporten gaat het om de meest actuele, op het moment van schrijven geldende of gepubliceerde versie. Brondocumenten zijn direct geraadpleegd.

Geldende referendumverordening gemeente Arnhem

Referendumverordening voor de gemeente Arnhem 2015 (CVDR380796/1), geldend van 06-11-2015 tot heden – https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR380796/1

Referendumverordeningen vergelijkingsgemeenten

Referendumverordening Katwijk 2023 (CVDR712715/3) – https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR712715/4

Referendumverordening 2008, gemeente Leiden, geldend vanaf de wijziging van 05-02-2022 (CVDR10810/4) – https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR10810/4

Referendumverordening gemeente Zaanstad (CVDR677918/1) – https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR677918/2

Referendumverordening gemeente Haarlem 2022 (CVDR675471/4) – https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR675471/4

Referendumverordening Houten 2023, gerectificeerde versie (CVDR720696/1), geldend van 08-06-2024 tot heden – https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR720696/1

Referendumverordening Tilburg 2022 (CVDR674547/1) – https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR674547/1

Evaluaties van gehouden of gestrande referenda (brondocumenten, direct geraadpleegd)

Evaluatie referendum 'Inrichtingsvoorstel wijksportpark Roomburgerpark' (Referendumkamer Leiden, 2021) – https://www.gemeenteraadleiden.nl/fileadmin/Gemeenteraad_Leiden/Referendumkamer/Roomburgerpark/Referendumkamer_Leiden_Evaluatie_ROOM.pdf

Evaluatierapport Referendumcommissie over het referenduminitiatief over het ontwerp raadsbesluit 'Toekomstbestendige Zaanse Schans' (Referendumcommissie Zaanstad, 3 oktober 2025) –

https://zaanstad.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/b476d392-87d3-42db-afbf-5ae0042d4001?documentId=50fcca15-54d8-412b-9d88-1cced52953ed

Evaluatie referendum 'Meer betaalbare woningen door uitbreiding parkeerregulering' (Referendumcommissie Katwijk, 4 oktober 2024) –

https://extra.katwijk.nl/fileadmin/user_upload/Evaluatie_referendum_uitbreiding_parkeerregulering.pdf

Evaluatie referendum Cultuurcluster (Commissie advies en toezicht referendum Cultuurcluster Zaanstad, september 2018) – Bijgevoegd als Bijlage 3.

Evaluatierapport Referendumcommissie over het 'Referendum modernisering parkeerbeleid gemeente Haarlem 19 juli 2017' (Referendumcommissie Haarlem, 28 november 2017) – Bijgevoegd als Bijlage 4.

Evaluatie referendum Toekomstgerichte werklocaties (Wijkevoort) (Gemeente Tilburg, 2 juli 2021) – Bijgevoegd als Bijlage 5.

Evaluatie van het referendum Ruimtelijke Koers Houten 2040 (Referendumcommissie gemeente Houten, mei 2021) –

https://houten.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/ac0dff47-d8e4-44d8-aca9-cd0441ccdc2c?documentId=38fa6e5c-9c3a-47e8-bc14-a24f7b97cdfb&agendaItemId=fe7cb95f-a5d8-4c28-9945-0e8b37a5f207

Evaluatie referenduminitiatief over het initiatiefvoorstel 'Terugdraaien van het parkeerbeleid' (Referendumkamer Leiden, 2 maart 2026) – Bijgevoegd als Bijlage 6.

Tweede evaluatierapport Referendumcommissie 'Referenduminitiatief Nota uitwerking parkeerregulering: Uitbreiding betaald parkeren in Haarlem' (Referendumcommissie Haarlem, 4 juni 2024)

https://gemeentebestuur-haarlem.notubiz.nl/document/14542707/1/3_+Bijlage+B+tweede+evaluatierapport+referendumcommissie?connection_type=1&connection_id=8697296

Evaluatie inleidend verzoek referendum Netwerkanalyse 2040; variantenonderzoek Ringbaan-West (Referendumcommissie gemeente Tilburg, 18 maart 2026)

https://tilburg.raadsinformatie.nl/document/16734704/1/260318+Evaluatie+inleidend+verzoek+referendum+Netwerkanalyse+2040+-+def_?connection_type=17&connection_id=13128024

Overige bronnen

VNG, modelverordening voor gemeentelijke referenda (raadpleegbaar via het kennisnetwerk van de VNG) (zie link).

CBS, voorlopige bevolkingsaantallen per gemeente per 1 januari 2026, gebruikt voor de inwoneraantallen van Arnhem en de vergelijkingsgemeenten – https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2026/11/voorlopige-bevolkingsaantallen-per-gemeente-1-1-2026

Het aantal kiesgerechtigden van Arnhem verandert per dag bijvoorbeeld doordat inwoners 18 worden of verhuizen. Bij de meest recent gehouden verkiezing, die van de gemeenteraad op 18 maart 2026 had Arnhem 133.277 kiesgerechtigde inwoners. Deze gegevens worden bijgehouden in de databank Verkiezingsuitslagen van de Kiesraad.