

Handreiking lokale referenda

TIPS VOOR DE ORGANISATIE EN INRICHTING

Koen van der Krieken





Handreiking voor de organisatie en inrichting van lokale referenda

Op lokaal niveau worden in Nederland met regelmaat gemeentelijke referenda georganiseerd. Sinds 1906 zijn er 208 referenda over uiteenlopende gemeentelijke onderwerpen gehouden, waarvan alleen al 152 sinds 1990. Naar schatting 110 gemeenten – bijna 30 procent van het totaal – kennen een **verordening over referenda**. Het referendum lijkt niet meer weg te denken uit de democratische praktijk in Nederland en wordt in steeds meer gemeenten een vast onderdeel van het democratische instrumentarium.

“...Nederland kent anders dan veel Europese landen geen wettelijke voorziening voor het lokale referendum...”

De discussie en de ontwikkelingen rondom het (gemeentelijk) referendum vormen de aanleiding voor deze handreiking. Het is een praktisch document met veelgestelde vragen en antwoorden over deze manier van volksraadpleging en onderwerpen als de opzet en de organisatie van het referendum, plus alternatieve vormen van volksraadpleging. Het is bedoeld voor ambtenaren, bestuurders, leden van referendumcommissies en volksvertegenwoordigers die meer willen weten over het lokale referendum, bijvoorbeeld omdat ze er in hun eigen gemeente een willen houden of omdat ze een referendumverordening willen opstellen dan wel aanpassen. De handreiking is ook geschikt voor wie snel iets wil weten over de basisbeginselen van het lokale referendum binnen Nederland.

Nederland kent anders dan veel andere Europese landen geen wettelijke voorziening voor het lokale referendum. Nederlandse gemeenten beschikken dan ook over relatief grote vrijheid om een referendum te organiseren en in te richten. Daardoor bestaat er een grote verscheidenheid aan lokale referenda (iets dat terug te zien is in de verschillende verordeningen).

Inmiddels tekent zich daar wel een patroon in af, al was het maar omdat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) al enige tijd met een **modelreferendumverordening** werkt.

De eerste paragraaf van deze handreiking bevat veelgestelde kernvragen én antwoorden die verband houden met de gemeentelijke referendumpraktijk in Nederland. Paragraaf 2 biedt een beknopt overzicht van de belangrijkste stappen van een referendumproces. Paragraaf 3 somt enkele praktische lessen op uit eerder georganiseerde lokale referenda. Paragraaf 4 presenteert enkele voorbeelden van lokale referenda uit de afgelopen jaren. Paragraaf 5 biedt een bespreking van enkele alternatieven voor volksraadplegingen.

“...Een referendum is een formele volksstemming over (voor)genomen overheidsbeleid...”

Wat is een referendum?

Kort door de bocht is een referendum een formele volksstemming over (voor)genomen overheidsbeleid. In tegenstelling tot verkiezingen gaat het bij referenda om publieke kwesties en dus niet om personen. Het is belangrijk om te beseffen dat ‘het’ referendum niet bestaat; er bestaan verschillende soorten.

Een eerste onderscheid tussen soorten referenda heeft betrekking op de *juridische werking*: is de uitslag van een referendum bindend of adviserend? In het eerste geval moet de gemeenteraad de uitslag opvolgen, in het tweede geldt de uitslag als een zwaarwegend advies aan de raad.

Een tweede onderscheid betreft de *rechtsgrondslag*. In het geval van een verplicht referendum is wettelijk vastgelegd dat in bepaalde situaties een referendum moet worden gehouden. Het (gemeente)bestuur heeft in dat geval geen keuze: is aan de randvoorwaarden voldaan, dan volgt automatisch een referendum. Een facultatief referendum wordt alleen gehouden als een bevoegd orgaan, persoon of groep mensen daartoe beslist. Binnen de facultatieve variant geldt een aanvullend onderscheid tussen raadplegende en raadgevende referenda. Bij een *raadplegend* referendum komt het initiatief van het bestuur: dat *raadpleegt* de kiesgerechtigde bevolking. Wanneer kiezers zelf voldoende ondersteuningsverklaringen ophalen en

zo een stemming weten af te dwingen, is sprake van een raadgevend referendum.

Een derde onderscheid heeft te maken met het *moment* waarop een referendum wordt georganiseerd. Een correctief referendum is uitgeschreven *nadat* het bestuur een besluit heeft genomen. Het besluit wordt dan ter mogelijke correctie voorgelegd aan de kiezers. Licht er geen concreet besluit ten grondslag aan de stemming, dan is sprake van een niet-correctief (ook wel: prealabel) referendum. De uitslag kan worden betrokken in het besluitvormingsproces.

De genoemde vormen sluiten elkaar niet uit. Binnen de huidige juridische kaders kunnen gemeenten in Nederland consultatieve, facultatieve, raadplegende en raadgevende, correctieve en prealabele referenda uitschrijven. Bindende referenda zijn in Nederland momenteel, in welke vorm dan ook, niet mogelijk.

Wat zijn de voordelen van een (lokaal) referendum?

- De bevolking mag zich rechtstreeks over een kwestie uitspreken en draagt daar de consequenties van.
- Burgers brengen vrij én gelijk hun stem uit ‘voor’ of ‘tegen’ een bepaalde kwestie.
- Ze hebben een actieve rol in het besluitvormingsproces. Dat is goed voor het democratisch zelfbewustzijn.

- Ze geven hun mening zonder tussenkomst van politici die, op zoek naar compromissen, met hun achterban moeten overleggen.
- Met een referendum kunnen beslissingen worden teruggedraaid waar onder de bevolking onvoldoende steun voor blijkt.

Wat zijn de nadelen van een (lokaal) referendum?

- De spelregels van de representatieve democratie wijken af van die voor een referendum. Met de keuze voor een referendum gaan beide systemen door elkaar heen lopen. De rol, de positie en het gezag van het representatieve systeem en de politici komen daardoor onder druk te staan.
- Referenda zijn in het voordeel van leiders die inspelen op emoties, kwesties simplificeren en met halve waarheden werken.
- Door de scherpe tegenstelling tussen ja óf nee dan wel voor óf tegen is bij referenda het gevaar dat de minderheid in het gedrang komt extra groot.
- Een referendum vergt meer financiële middelen, menskracht en tijd.
- Een referendum leidt tot extra stroperigheid en inefficiëntie in besluitvormingsprocessen.
- Bij een referendum kiezen burgers uit vooropgezette opties, waarvan de implicaties en consequenties moeilijk te overzien zijn.

Hoe vaak worden gemeentelijke referenda gehouden en waar gaan ze over?

Tussen 1906 en oktober 2017 zijn in Nederland **208 lokale referenda** gehouden. Het grootste deel is georganiseerd na 1990: 152 in totaal. De mate waarin gemeenten referenda inzetten vertoont een aantal ‘golven’.

De eerste golf begon rond 1970 en eindigde in 1978. Ruim 80 procent van de referenda in die tijd ging over gemeentelijke herindelingen of grenscorrecties tussen meerdere gemeenten.

De tweede golf deed zich voor tussen 1990 tot 2000. Opnieuw stemden inwoners vaak over herindelingskwesties. Daarnaast stemden ze over onderwerpen in het fysieke domein, zoals de locatie voor een nieuw zwembad, de aanleg van een metrolijn en de verbouwing van een stadscentrum.

De derde golf sloot direct aan op de tweede en duurde tot grofweg 2010. De piek lag in het jaar 2001, toen 18 gemeentelijke referenda werden gehouden. 33 referenda gingen over herindelingskwesties. Acht gemeenten maakten tussen 2001 en 2008 gebruik van de (tijdelijke) mogelijkheid om een zogeheten burgemeestersreferendum te organiseren.

Op grond waarvan zijn gemeenten bevoegd een referendum te organiseren?

Dat gemeenten een referendum mogen organiseren, vloeit voort uit artikel 124 lid 1 van de Grondwet. Dat artikel biedt ze de ruimte om zelfstandig de eigen 'huishouding' te regelen en te besturen. Artikel 147 en 149 Gemeentewet – die aansluiten bij artikel 108 Gemeentewet en artikel 124 lid 1 en artikel 127 van de Grondwet – kennen de gemeenteraad de autonome bevoegdheid toe die nodig is om een gemeentelijke referendumverordening vast te stellen, dat de spelregels voor een volksraadpleging bevat.

Over welke onderwerpen kan een gemeente een referendum houden?

Referenda kunnen zonder (juridische) problemen worden georganiseerd over alle onderwerpen die tot de gemeentelijke autonome sfeer behoren. Daarbij valt te denken aan zaken als een parkeerverordening, erfpacht, speelautomaten, et cetera. Gaat het om onderwerpen in medebewind, vastgelegd in artikel 124 lid 2 van de Grondwet, dan heeft een hogere overheid de mogelijkheid om via toezicht in te grijpen naar aanleiding van de uitslag van een referendum. In het uiterste geval, bij verwaarlozing van medebewindstaken, stellen Gedeputeerde Staten of de minister een gemeentelijke verordening vast.

Onderwerpen uitgezonderd van het referendum

Gemeentebesturen kunnen zelf bepaalde (concept-)besluiten van het referendum uitzonderen. Veelvoorkomende uitzonderingen zijn:

- individuele kwesties, zoals benoemingen, ontslagen, schorsingen, kwijtscheldingen en schenkingen,
- de hoogte van geldelijke voorzieningen voor (gewezen) ambtsdragers en hun nabestaanden,
- de vaststelling, wijziging of intrekking van arbeidsvoorwaardenregelingen en daaruit voortvloeiende besluiten van bijvoorbeeld de (medewerkers van) griffie(r),
- de vaststelling van de gemeentelijke begroting en rekening, tarieven en belastingen,
- het voor kennisgeving aannemen van notities en rapporten,
- de referendumverordening zelf,
- de uitvoering van een besluit van een hoger bestuursorgaan of de wetgever op het gebied waarvan de raad geen beleidsvrijheid heeft,
- het belang van het referendum weegt volgens de raad niet op tegen zijn verantwoordelijkheid voor kwetsbare groepen in de samenleving,
- kwesties die volgens de raad hun oorsprong vinden in een eerder genomen besluit waarover een referendum is gehouden of kon worden gehouden.

Geldigheidsdrempels: wat zijn het en waar kies je als gemeente voor?

Gemeenten kunnen een geldigheidsdrempel of -quorum voor een referendum instellen. Zo'n drempel gaat over de representativiteit van de uitslag. Is het quorum niet gehaald, dan is de uitslag ongeldig omdat die als onvoldoende representatief wordt beschouwd.

Er worden twee typen drempels onderscheiden: *participatiequorums* (waarbij een specifiek deel van de kiezers moet opkomen) en *toestemmingsquorums* (waarbij een specifiek deel van de kiezers voor een van de antwoordcategorieën moet stemmen). Het participatiequorum heeft als nadeel dat het strategisch stemgedrag kan uitlokken. Als blijkt dat het tegenkamp aan de leiding gaat, dan is het voor het voorkamp verleidelijk om niet te gaan stemmen. Iedere uitgebrachte 'voor'-stem vergroot namelijk de kans dat het tegenkamp met een geldige uitslag wint. Een toestemmingsquorum heeft dat nadeel niet.

Gemeenten hebben verschillende mogelijkheden om de hoogte van een quorum vast te stellen. Zo kunnen ze aansluiten bij de bestaande praktijk van het **nationale** en (deels) gemeentelijke referendum. De VNG-modelverordening geeft geen suggestie voor de hoogte van het quorum. Wel is in deze modelverordening het participatiequorum als variant opgenomen. Een reële mogelijkheid is stemmen zonder geldigheidsdrempel. Omdat adviserende referenda niet bindend zijn, is een drempel niet per se

noodzakelijk. De raad beslist wat hij met de uitslag doet. Een quorum wekt mogelijk de verwachting dat de uitslag nageleefd moet worden (wanneer die wordt gehaald). Dat kan niet de bedoeling zijn van een adviserend referendum.

De praktijk van het lokale referendum kent een rijke variatie aan quorums. Bij de meeste georganiseerde referenda (34%; 71 in totaal) gold geen quorum. Was er wel sprake van een quorum, dan ging het in de meeste gevallen om een variant van het participatiequorum. In 14,9 procent van die gevallen (totaal 31 referenda) ging de voorkeur uit naar een opkomstdrempel van 30 procent. De overige participatiequorums kennen een enorme diversiteit.

Vraag-antwoordformuleringen: gaat het bij een referendum altijd om een binaire keuze?

De verwoording van de vraagstelling en de antwoordopties is van belang voor een deugdelijk referendumproces. Beide aspecten kunnen zo zijn geformuleerd dat ze een van beide bevoordelen en daardoor van doorslaggevend belang zijn voor de opkomst en de uitslag van de stemming. Verreweg de meeste referenda, lokaal, nationaal en internationaal, hebben een stemvraag met een binaire antwoordschaal: kiezers stemmen 'voor' of 'tegen' dan wel 'ja' of 'nee'. Tegenstanders van het instrument wijzen erop dat complexe vraagstukken daardoor worden gesimplificeerd. Zij vinden dat de binaire systematiek daarom geen recht doet aan de realiteit.

Diverse gemeenten zijn tegemoet gekomen aan die kritiek door de kiezers meerdere antwoordopties voor te leggen. Om tot een betrouwbare, niet voor meerdere interpretaties vatbare uitslag te komen, zijn daarvoor [] gebruikt. In twee gemeenten werd de stemprocedure [] gebruikt. Die houdt in dat kiezers op zoveel opties mogen stemmen als ze willen. Ze keuren als het ware geen, één, meerdere of alle antwoordalternatieven goed of af. Het alternatief met de meeste stemmen wint. De kans dat één van de antwoordalternatieven een absolute meerderheid van de stemmen krijgt neemt, zelfs bij bijvoorbeeld zes alternatieven, door deze stemprocedure toe. Een gemeente gebruikte de stemprocedure []. Het idee daarachter is dat kiezers de antwoordalternatieven rangschikken naar volgorde van hun voorkeur. Krijgt een van de antwoordopties een absolute meerderheid (uitsluitend op basis van eerste voorkeuren), dan wordt die aangewezen als winnaar. Krijgt geen van de opties een absolute meerderheid, dan worden de stemmen op de minst populaire optie herverdeeld op basis van de tweede voorkeur. Dit proces herhaalt zich net zo lang totdat een van de opties een absolute meerderheid heeft. In bijna de helft van alle lokale referenda kozen gemeenten voor een binaire antwoordschaal. Sommige gemeenten bleken echter een andere oplossing voor de tekortkomingen van die schaal te zoeken. In 35,4 procent van de lokale referenda konden burgers uit meerdere alternatieven kiezen (maar mochten dan slechts één antwoordoptie

aankruisen). In 13,6 procent van de gemeentelijke referenda gebruikten de gemeenten een vraagtekst met meerdere vragen, waarbij de antwoorschalen zowel bestonden uit binaire categorieën als open antwoorden.

Hoe hoog is de opkomst bij referenda?

De belangrijkste reden voor de opmars van het lokale referendum in de jaren negentig was een daling van de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen. Gemeentebesturen hadden hoge verwachtingen over de directe betrokkenheid van burgers bij concrete publieke vraagstukken. Naar de opkomstcijfers te oordelen lijkt het lokale referendum burgers inderdaad gedeeltelijk te bewegen tot politieke participatie. De gemiddelde opkomst bij lokale referenda bedraagt 39,73 procent (op basis van 186 referenda waarvan opkomstcijfers beschikbaar zijn). Verschillen in opkomst hangen samen met het onderwerp. Referenda over herindelingskwesties trekken gemiddeld de meeste kiezers: 50,40 procent. De acht burgemeestersreferenda trokken gemiddeld 27,61 procent van het electoraat naar de stembus. Bij referenda over onderwerpen op het gebied van openbare ruimte bedroeg de opkomst 36,50 procent. Binnen de categorie 'overig' – thema's die zich moeilijk laten categoriseren – ligt de gemiddelde opkomst op 40,40 procent. Over het geheel bezien is de opkomst bij lokale referenda lager dan bij de meeste algemene verkiezingen. Er bestaan grote opkomstverschillen

tussen referenda: de range ligt tussen de 2,7 procent en 97,48 procent.

In hoeverre respecteren gemeenten de uitslag van een referendum?

In 69 procent van alle gemeentelijke referenda (in totaal 143) volgde de raad de uitslag, in 12 procent niet (25 referenda). Van 19 procent van de gevallen (40 referenda) is onbekend of de raad de uitslag volgde. De uitslag van een gemeentelijk referendum in Nederland is volgens de Grondwet (artikel 127 en artikel 129 lid 6) en de Gemeentewet (artikel 27, 147 en 149) niet bindend. Er zijn allerlei redenen waarom een raad de uitslag van een referendum naast zich neerlegt. Een raadsmeerderheid beslist bijvoorbeeld uit politieke overwegingen niet conform de uitslag van het referendum. In het geval van grote infrastructurele projecten, die vaak jaren duren, kan de ontwikkelaar bijvoorbeeld failliet gaan of de noodzaak voor het project verdwijnen. Bij herindelingskwesties kan de landelijke wetgever afwijken van het advies van de kiezer en het besluit van de raad. Ook kan de lokale politiek in een nieuwe raadsperiode anders over een kwestie oordelen. Vast staat dat de raad te allen tijde kan en mag afwijken van de referendumuitslag. Raadsleden stemmen zonder last.

Uitslag of uitkomst?

De **uitslag** is het resultaat van het referendum: hoeveel kiezers hebben 'voor' dan wel 'tegen' de kwestie gestemd? De **uitkomst** is het feitelijke resultaat: is de optie die de meeste kiezers willen gerealiseerd?

Wat kost een gemeentelijk referendum?

Er valt geen duidelijk patroon te ontdekken in de kosten die een gemeente maakt voor een referendum. Die hangen sterk af van keuzes van het gemeentebestuur. Enkele patronen en situaties uit de praktijk:

- Ongeveer zeventig referenda werden gecombineerd met andere verkiezingen. Dat bespaart kosten, want stembureaus hoeven maar één keer te worden gehuurd, ingericht en bemenst.
- De raad besloot geen of een beperkte publieke campagne te voeren.
- Er waren minder kostbare stembureaus nodig doordat kiezers gedeeltelijk online stemden.

Van 99 van de 208 gemeentelijke referenda zijn de gemaakte kosten onderzocht. De gemiddelde kostprijs per kiesgerechtigde bedroeg € 2,13. De onderlinge verschillen tussen gemeenten zijn groot, van € 19,78 tot 'slechts' € 0,29 per kiesgerechtigde. De kosten voor een referendum worden onderscheiden in uitvoerings- en organisatiekosten (productie en verspreiding stempassen, kosten stembureaus, inzet ambtelijke organisatie en referendumcommissie), communicatiekosten (voor het uitzetten van een opkomstbevorderende campagne en de verspreiding van neutrale informatie over de stemming) en campagnekosten (voor een inhoudelijke campagne waarmee maatschappelijke organisaties of politieke partijen de verschillende antwoorden uitdragen).



Stappen in het proces van een lokaal referendum

Voordat een referendum kan plaatsvinden, moeten de spelregels en de procedure duidelijk zijn. Dat voorkomt problemen en gedoe tijdens het proces. Een referendum-verordening dient meestal als leidraad. Die bevat minstens bepalingen over de vraag-antwoordformulering, de procedure, eventuele geldigheidsdrempels, de stemming en de noodzakelijke strafbepaling(en). De modelreferendum-verordening van VNG en de vele **bestaande gemeentelijke verordeningen** kunnen daarbij als inspiratie dienen.

Initiatieffase

Het initiatief voor een raadplegend referendum komt van (een meerderheid van) de gemeenteraad. Het initiatief voor een raadgevend referendum komt van de burgers. Die zullen daarvoor genoeg ondersteuningsverklaringen moeten verzamelen binnen een termijn die is vastgelegd in de referendumverordening. Dat gebeurt meestal in twee fasen. In de *inleidende fase* moeten initiatiefnemers een relatief bescheiden aantal steunverklaringen indienen (vaak minder dan 1 procent van het electoraat of gelijk aan de kiesdeler van de laatstgehouden raadsverkiezingen). Meestal is hierna de raad aan zet. Die oordeelt of het verzoek 'referendabel' is door het te toetsen aan de uitzonderingsgronden in de verordening. Bij een positief oordeel én voldoende ondersteuningsverklaringen krijgen de initiatiefnemers in een *definitieve fase* de tijd om een groter aantal ondersteuningsverklaringen te verzamelen (bijvoorbeeld 5 procent van het electoraat of een aantal maal de kiesdeler van de raadsverkiezingen).

Organisatiefase

Bij voldoende steun vanuit de lokale samenleving en met instemming van de gemeenteraad kan het referendum doorgaan. Het college en de gemeenteraad moeten vervolgens kiezen voor een vraag-antwoord-formulering, een datum prikken waarop het referendum

wordt gehouden, zorgen voor de praktische organisatie (huur, inrichting en bemensing van stembureaus, stempassen) en afspraken maken over een eventuele campagne.

commissie de raad en het college bij. De commissie – met deskundigen uit wetenschap, maatschappij en bestuur – adviseert het bestuur over de procedure en de voorlichting, ziet toe op een deugdelijk verloop van het proces en speelt een rol bij (eventuele) klachten-afhandeling. Het gemeentebestuur laat zich de praktische organisatie en de communicatie vaak ook bijstaan door de griffie en ambtelijke afdelingen als burgerzaken en communicatie.

Campagnefase

Om een referendum te laten slagen is het van belang dat de gemeente de kiezers voorlicht over het referenduminstrument en de inhoudelijke kwestie waarover de burgers mogen oordelen. De gemeente moet de inhoudelijke argumenten voor en tegen de kwestie tijdig onder de aandacht van de kiezer brengen, zodat die een rol kunnen spelen in het maatschappelijk debat en de kiezer er zijn oordeel over kan vormen. Andere aspecten die aandacht krijgen in de voorlichting zijn de vraagstelling en de antwoordcategorieën, de datum van het referendum, de reden daarvoor en de

...inhoudelijke argumenten voor en tegen de kwestie tijdig onder de aandacht brengen...

eventuele geldigheidsdrempels. Ook is het verstandig de kiezers op de hoogte te brengen van het vervolgproces: wanneer beslist de raad naar aanleiding van de referendumuitslag?

Besluitvormingsfase

Het tellen van de stemmen en het vaststellen van de stemverhouding gaat bij een referendum sneller dan bij gewone verkiezingen, want een referendum kent veel minder keuzemogelijkheden. De gemeente presenteert de voorlopige uitslag op de dag van de stemming zelf. Het centraal stembureau maakt de uitslag enkele dagen later definitief. Vanwege het adviserende karakter van het referendum is daarna de raad aan zet. De raad besluit naar aanleiding van het referendum en koppelt het besluit terug naar de bevolking.

Evaluatiefase

Na afloop van de stemming is het gebruikelijk om terug te kijken op het proces. Hoe is het referendum verlopen? Wat heeft de gemeente ervan geleerd? In hoeverre zijn de vooraf geformuleerde doelen bereikt? De evaluatie kan worden uitgevoerd door de referendumcommissie, de ambtelijke organisatie en/of externe onderzoekers.

Praktische lessen uit eerdere lokale referenda

Hiernaast volgen per fase in het referendumproces enkele praktische lessen uit eerdere lokale referenda.



Voorafgaand: de spelregels van het referendum

- Zorg voor een heldere, duidelijke referendumverordening, die zoveel mogelijk aansluit bij de Kieswet.
- Besteed zorg aan de kritieke onderdelen van de referendumverordening: de vraag-antwoord-formulering, de stemprocedure, het geldigheids-quorum en de uitzonderingsgronden.
- Omschrijf de taken van de onafhankelijke referendumcommissie in de verordening en bepaal of die een ad-hoc- of een permanent karakter heeft.
- Stel bij de instelling van de referendumcommissie een reglement vast dat haar taken en werkwijze regelt. Overweeg de commissie te belasten met klachtenafhandeling naar aanleiding van het referendumproces.
- Leg vast wie binnen het college van B&W verantwoordelijk is voor welk deel van het referendumproces. Beleg de verantwoordelijkheid voor de voorlichting over het proces en de inhoudelijke campagne bij voorkeur niet bij dezelfde persoon.
- Zorg ervoor dat de griffie of het centraal stembureau voldoende tijd heeft om de geldigheid van de ingediende ondersteuningsverklaringen bij een raadgevend referendum te controleren. Neem daarover een bepaling op in de verordening.

“...de spelregels van het referendum...”

Initiatieffase

- Stel ruime aantallen formulieren voor het indienen van ondersteuningsverklaringen beschikbaar aan de initiatiefnemers. Gaat dat deels via DigiD, zorg er dan voor dat de webformulieren tijdig beschikbaar zijn.
- Beslist de raad over de toewijzing van een inleidend verzoek tot het houden van een raadgevend referendum, zorg er dan voor dat de notulen van de vergadering tijdig beschikbaar zijn.
- Bestaat het (voor)genomen raadsbesluit waarover een referendum wordt gehouden, uit meerdere onderdelen, kies dan een formulering van de stemvraag die deze onderdelen tezamen adequaat beschrijft.

Campagnefase

- Stel vast of er budget is voor het voeren van een meningsvormende campagne en wie daar aanspraak op mag maken. Bepaal van tevoren ook de procedure voor het aanvragen van subsidie.
- Laat raadsfracties, indien gewenst, actief deelnemen aan de campagne voor een referendum.
- Neem in het communicatieplan voor de stemming maatregelen op ter bevordering van de berichtgeving over het referendum in de media.
- Communiceer de stemvraag, antwoordalternatieven en stemprocedure tijdig en actief naar de bevolking.
- Informeer burgers over de argumenten om voor dan wel tegen (of voor een van de alternatieven) te stemmen bij het referendum. De gangbare weg is

via een huis aan huis verspreide

- Zorg dat er voldoende tijd beschikbaar is tussen het besluit tot het houden van de stemming en de stemming zelf voor het voeren van een campagne. Voor de start van de campagne moet duidelijk zijn wat de antwoordcategorieën precies inhouden.

Besluitvormingsfase

- Blijkt zich op de stemdag zelf in een stembureau een probleem voor te doen dat structureel kan zijn, informeer daar dan naar bij de andere stembureaus.
- Instrueer de stembureauleden voor de stemming adequaat over de regels en te volgen procedures. Is gekozen voor een alternatieve stemprocedure, besteed daar dan in de instructie extra aandacht aan.
- Organiseer een uitslagenavond waarop de voorlopige uitslag wordt gepresenteerd.

Evaluatiefase

- Evalueer het referendum op grond van vooraf geformuleerde doelstellingen, bijvoorbeeld op het terrein van (gemeentelijke) communicatie en participatie.
- Onderzoek, indien gewenst, achteraf de motieven van de stemmers én niet-stemmers, bijvoorbeeld via surveyonderzoek of via een telefoonpanel.
- Blijkt uit de evaluatie dat er problemen waren in het proces, formuleer dan praktische oplossingen om herhaling te voorkomen, bijvoorbeeld aanpassingen in de referendumverordening.

Voorbeelden lokale referenda uit de afgelopen jaren

Hiernaast staat een overzicht van enkele gemeenten die in de afgelopen tien jaar een referendum hebben georganiseerd, met daarin enkele kengegevens over die referenda. Bij de selectie is rekening gehouden met verschillen in omvang van de gemeente, het thema van het referendum en de maatschappelijke relevantie van het besluit waarover kiezers mochten oordelen.

Gemeente(n)	Jaar	Onderwerp	Opkomst	Uitslag
Haarlem	2017	Parkeermaatregelen	18,49%	83,81% tegen
Rotterdam	2016	Woonvisie Rotterdam 2030	16,90%	72,52% tegen
Arnhem	2016	Bebouwing uiterwaardengebied	24,12%	65,14% voor
Landerd	2015	Bestuurlijke toekomst gemeente	52,06%	51,23% voor herindelingsvariant
Ede	2015	Zondagsopenstelling winkels	45,25%	56,91% tegen (meerdere vragen)
Millingen aan de Rijn, Ubbergen, Groesbeek	2014	Nieuwe gemeentenaam	67,80%	50,79% voor 'Berg en Dal'
Haren	2014	Gemeentelijke herindeling	74,53%	74,09% tegen
Dalfsen	2014	Plan aanpak Rechterensedijk	65,01%	60,27% voor
Harlingen	2013	Gemeentelijke herindeling	40,45%	80,19% tegen
Ferwerderadiel	2013	Gemeentelijke herindeling	34,30%	52,20% tegen
(meerdere vragen)				
Waddinxveen	2011	Gemeentelijke herindeling	68,98%	91,93% tegen
Amsterdam (Stadsdeel West)	2010	Aanleg ondergrondse parkeergarage Singelgracht	43,77%	50,79% voor
Cuijk	2009	Bouw Homburg Campus	43,00%	57,57% tegen
Tilburg	2009	Vestiging shopping mall	35,87%	53,45% tegen
Aalten	2009	Nieuwe gemeentenaam	64,36%	63,12% voor Aalten (meerdere opties)
Sevenum	2008	Gemeentelijke herindeling	62,30%	59,1% voor
Eindhoven	2008	Burgemeestersreferendum	25,64%	67,49% voor kandidaat Van Gijzel
Duiven	2008	Varianten herinrichting centrum	32,00%	76,8% voor plan 'Een uitnodigend Dorpshart' (meerkeuze)
Utrecht	2007	Burgemeestersreferendum	9,25%	72,59% voor kandidaat Wolfsen
Leiden	2007	Aanleg Rijn Gouwe Lijn door Leiden	54,60%	68,90% tegen

Welke alternatieven zijn er voor het referendum?

Burgerraadplegingen

Bij dit alternatief krijgen burgers bijvoorbeeld een reeks vragen over één of meer onderwerpen voorgelegd. Soms kunnen ze die digitaal beantwoorden. Dit alternatief is minder formeel dan een referendum. Vaak is hiervoor geen verordening noodzakelijk met de daarbij strak opgetuigde procedures en termijnen.

Petities

Burgers kunnen uit eigen beweging een petitie aan het gemeentebestuur aanbieden om hun zorgen over een bepaalde kwestie te uiten of een onderwerp op de agenda te zetten. Ook dat gebeurt steeds vaker digitaal, bijvoorbeeld via www.petities.nl.

Surveyonderzoek of enquête

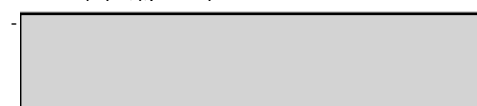
In het geval van surveyonderzoek zetten commerciële instanties volgens wetenschappelijke methoden opgestelde, representatieve vragenlijsten onder burgers uit. De resultaten geven een representatief beeld van de mening van burgers. Deze methode is tevens geschikt om meerdere onderwerpen gelijktijdig bij burgers uit te vragen.

Burgerparticipatie

Gemeenten kunnen burgers via vormen van zogeheten interactief bestuur en nieuwe initiatieven als de G1000 in een vroeg stadium in het beleidsproces betrekken. Het belangrijkste verschil met een formeel referendum is dat niet alle kiesgerechtigden in de gelegenheid worden gesteld om te participeren.

Meer weten over het lokale referendum?

- B.F. Steur (red.). (2005). **De keuze om te kiezen: referenda in Nederland**. 's-Gravenhage: Elsevier Overheid.



- M. Beckers & J. Billiet (2009). "Handhaven" of "herroepen"? **De vraagstelling in twaalf gemeentelijke volksraadplegingen in Vlaanderen onderzocht**. *Res Publica*, 51(1), 53-82.



- Ph. van Praag (2009). **Onafhankelijke referendumcommissies: kenmerkend voor de Nederlandse consensusdemocratie**. *Res Publica*, 51(1), 33-52.



Colofon

Dit is een uitgave in het kader van www.lokale-democratie.nl, een gezamenlijk initiatief van de beroeps- en belangenverenigingen van raadsleden, wethouders, burgemeesters, griffiers en gemeentesecretarissen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Tekst

Koen van der Krieken (Tilburg University)

Redactie

Nico Groen

Vormgeving

Buro van Erkelens

Contact

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Directie Democratie en Burgerschap

info@lokale-democratie.nl

November 2017

Partners



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten



Nederlands
Genootschap
van Burgemeesters



Wethoudersvereniging