



735

Besluit van 21 september 1994, houdende opheffing van de schorsing van het besluit van de raad van de gemeente Arnhem van 4 oktober 1993 tot vaststelling van de Referendum-verordening Arnhem 1993

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Beschikken ter zake van het besluit van 2 november 1993 tot schorsing van het besluit van de raad van de gemeente Arnhem van 4 oktober 1993 tot vaststelling van de Referendum-verordening voor de gemeente Arnhem 1993 (Stb. 1993, 589);

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mw. A. G. M. van de Vondervoort, van 5 september 1994, nr. BW94/U1709, directoraat-generaal Openbaar Bestuur;

Overwegingen

De raad van de gemeente Arnhem heeft op 4 oktober 1993 besloten tot de vaststelling van de Referendum-verordening voor de gemeente Arnhem 1993. Artikel 16 van deze verordening luidt als volgt:

«1. Bij ieder besluit tot het houden van een referendum wordt tevens beslist of de uitslag van het referendum al dan niet direct gevolgd wordt. Indien is besloten de uitslag te volgen is lid 2. van dit artikel van toepassing.

2a. Indien degenen, die een stem hebben uitgebracht in het kader van het referendum zich in meerderheid uitspreken voor het concept-raadsbesluit, beslist dat deel van de raad dat zich bij een besluit van de raad om een referendum te houden heeft uitgesproken voor zelfbinding, dienovereenkomstig;

b. indien degenen, die een stem hebben uitgebracht in het kader van het referendum in meerderheid tegen het concept-raadsbesluit blijken te zijn, trekt het college van burgemeester en wethouders het raadsvoorstel in.

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

Op grond van artikel 76 van de (voormalige) gemeentewet heeft de burgemeester van Arnhem besloten het door de raad genomen besluit niet ten uitvoer te brengen, aangezien dit besluit, vanwege de vaststelling van artikel 16, naar zijn oordeel wegens strijd met de Grondwet en de gemeentewet voor vernietiging in aanmerking zou komen. De burge-

meester van Arnhem heeft gedeputeerde staten van Gelderland hiervan in kennis gesteld. In hun verslag ter zake delen gedeputeerde staten de visie van de burgemeester.

Bij koninklijk besluit van 2 november 1993 (Stb. 1993, 589) is het besluit tot vaststelling van de Referendum-verordening geschorst. Tijdens de schorsing is onderzocht of het besluit van de raad, dan wel onderdelen daarvan, wegens strijd met het recht en/of het algemeen belang moet worden vernietigd. Daarbij is nagegaan of het besluit van de raad in overeenstemming is met de Grondwet en de Gemeentewet. Ten aanzien van de Grondwet is in de eerste plaats aandacht gegeven aan de opvattingen van de Staatscommissie-Biesheuvel en – aansluitend daarop – van de commissie-De Koning over toelaatbaarheid en wenselijkheid van referenda. Tevens heeft het onderzoek zich gericht op de overeenstemming van artikel 16 van het besluit van de raad van Arnhem met artikel 129, zesde lid, van de Grondwet, dat bepaalt dat de leden van de gemeenteraad stemmen zonder last.

De genoemde commissies waren van opvatting dat een raadplegend referendum op initiatief van de gemeenteraad, met uitsluiting van andere initiatiefnemers, in overeenstemming is met de Grondwet. Ten aanzien van een beslissend referendum meenden de commissies dat de Grondwet aan de wetgever niet toestaat aan gemeenten en provincies een beslissend referendum in de autonome sfeer op te leggen. Voorts waren de commissies van mening dat de Grondwet de gemeenteraad en provinciale staten niet toestaat om zelf een beslissend referendum te regelen. De deelnemers aan een referendum kunnen immers niet worden aangemerkt als «organen» in de zin van artikel 128 van de Grondwet. Daarbij gingen de commissies uit van een beslissend referendum waarbij de deelnemers beslissingsbevoegdheid toekomt en daarbij geheel onafhankelijk zijn van enig bestuursorgaan.

In de parlementaire debatten over de rapporten van de Staatscommissie-Biesheuvel en de commissie-De Koning en over de kabinetsstandpunten dienaangaande zijn de hiervoor vermelde bevindingen van de commissies ten aanzien van de toelaatbaarheid van de verschillende vormen van referenda als zodanig niet betwist.

In de Referendum-verordening Arnhem 1993 is blijkens artikel 1 een regeling getroffen voor een raadplegend referendum. Artikel 16 van de Referendum-verordening voorziet in een bepaalde vorm van zelfbinding: bij het besluit van de raad tot het houden van een referendum kunnen raadsleden aangeven dat zij zich gebonden zullen achten aan de uitslag van het referendum, in die zin dat zij bij de finale besluitvorming in de raad zullen stemmen overeenkomstig de uitslag van het referendum. Vraag is nu of deze vorm van zelfbinding het karakter van het referendum zodanig wijzigt, dat niet van een raadplegend, doch van een beslissend referendum moet worden gesproken.

Deze vraag dient ontkennend beantwoord te worden. Op de eerste plaats om een formele reden: het referendum beslist niets; krachtens artikel 16, derde lid, is het de raad die uiteindelijk beslist. Ten tweede, de wijze waarop in artikel 16 aan de zelfbinding vorm is gegeven brengt niet met zich mee dat de raad de uitslag van een referendum zonder meer moet volgen. De zelfbinding geldt slechts voor de raadsleden die zich daarvóór hebben uitgesproken bij de beslissing tot het houden van een referendum. Dat kan een meerderheid van de raad zijn, maar ook een minderheid. In het laatste geval is het alleen al op getalsmatige grond duidelijk dat de zelfbinding niet tot onmiddellijke acceptatie door de raad kan leiden. Men zal immers alsnog de steun moeten verwerven van andere raadsleden die zich niet tevoren aan de uitslag van het referendum hebben gebonden. Maar zelfs wanneer (nagenoeg) alle raadsleden opteren voor zelfbinding moet worden vastgesteld dat zulks geschiedt op basis van een vrije keuze van het individuele raadslid in het concrete

geval; de tekst van de verordening dwingt een raadslid niet tot een keus vóór zelfbinding.

Het primaat van de raad wordt door de verordening niet op onaantvaardbare wijze aangetast. De raad zelf beslist per geval of een raadplegend referendum wordt gehouden. Ieder raadslid beslist zelf of hij via zelfbinding zijn vrije beslissingsruimte inperkt. De tekst van de verordening laat daarbij overigens de mogelijkheid open dat het raadslid voorwaarden verbindt aan zijn zelfbinding. Bovendien eist de verordening als gezegd een finale besluitvorming door de raad. De raad heeft dus steeds het laatste woord.

Op grond van het voorgaande moet worden vastgesteld dat de Referendum-verordening Arnhem 1993 betrekking heeft op een raadplegend referendum en dat de uitwerking daarvan geschiedt op een wijze die niet in strijd komt met het (grond)wettelijk stelsel, dat uitgaat van het primaat van de raad.

Met betrekking tot de vraag of de zelfbinding zich verdraagt met het artikel 129, zesde lid, van de Grondwet, en artikel 27 van de Gemeentewet, die bepalen dat de leden van de gemeenteraad stemmen zonder last, is het volgende overwogen. De ratio van het grondwettelijk verbod is daarin gelegen dat binnen het vertegenwoordigend stelsel de volksvertegenwoordiger naar eigen overtuiging handelt en bij stemmingen niet is gebonden aan een lastgeving; dat wil zeggen dat een andere persoon of een andere instantie hem geen rechtens bindende instructies kan opleggen met betrekking tot zijn stemgedrag.

Van een dergelijke rechtens bindende lastgeving vooraf door een andere persoon of een andere instantie, is geen sprake bij de zelfbinding aan de uitslag van het in de verordening geregelde referendum. Het individuele raadslid krijgt immers geen directe last van zijn kiezers opgelegd; hij beperkt zijn vrije beslissingsruimte op vrijwillige basis uit de volheid van zijn bevoegdheden. Hij aanvaardt daarmee, voordat de kiezers hebben gesproken, een politieke binding aan hun uitspraak. Zomin als een politieke binding vooraf aan partijstandpunten, is deze politieke binding in strijd met het verbod van stemmen onder last, zoals neergelegd in de artikelen 129, zesde lid van de Grondwet en 27 van de Gemeentewet.

Op grond van het voorgaande kan het genoemde besluit van de raad van de gemeente Arnhem in stand blijven en dient het besluit tot schorsing daarvan te worden ingetrokken.

Beslissing

Gelet op artikel 279 van de Gemeentewet

Hebben goedgevonden en verstaan:

voornoemd besluit van 2 november 1993 tot schorsing van het besluit van de raad van de gemeente Arnhem van 4 oktober 1993 tot vaststelling van de Referendum-verordening voor de gemeente Arnhem 1993, in te trekken.

Onze Minister van Binnenlandse Zaken is belast met de uitvoering van dit besluit dat in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 21 september 1994

Beatrix

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
A. G. M. van de Vondervoort

Uitgegeven de *achttiende* oktober 1994

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager