
Referenda

BIZ

*Circulaire aan de
gemeentebesturen*

Datum: 27 januari 1995

Nummer: CW94/U1324

Departementsonderdeel:

*Stafafdeling Constitutionele Zaken
en Wetgeving*

Inlichtingen bij: mr. P.H.J. Smeets

Doorkiesnummer:

070-3026722/6058

Onderwerp: Referenda

*Doelstelling: bekend maken van
beleid*

*Juridische grondslag: artt. 124, 125,
128 en 129, zesde lid, Grondwet;*

art. 27 Gemeentewet

*Relaties met andere circulaires:
geen*

Gaat in per: heden

Geldig tot: tot nader bericht

Bijlagen: geen

Graag vraag ik uw aandacht voor het volgende.

Inleiding

In een groot aantal gemeenten worden initiatieven genomen in verband met het houden van referenda. De afgelopen maanden zijn aan het ministerie veel vragen gesteld over de mogelijkheden die op dit moment, binnen het huidige (grond)wettelijk kader, bestaan voor gemeenten om te komen tot de invoering van een bepaalde vorm van referendum. Bovendien is regelmatig de vraag gesteld wat, mede gelet op de afspraken die zijn gemaakt in het regeerakkoord, de voornemens van het Rijk zijn om met regelgeving terzake te komen. Deze circulaire strekt er toe u op beide punten informatie te verschaffen.

Mogelijkheden voor referenda op dit moment

Wat betreft de mogelijkheden om op dit moment te komen tot invoering van een bepaalde vorm van referendum, is met name het volgende van belang. Binnen het bestaande (grond)wettelijk kader zijn beslissende referenda niet toegestaan. Raadplegende

referenda zijn, met inachtneming van bepaalde grenzen, wel mogelijk. Voorwaarde hierbij is dat het primaat van de gemeenteraad, zoals neergelegd in de Grondwet en de Gemeentewet, niet wordt aangetast.

Bij koninklijk besluit van 2 november 1993 (Stb. 1993, 589) is een referendum-verordening van de gemeente Arnhem geschorst. In deze verordening is een raadplegend referendum op initiatief van de raad geregeld. 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. Tijdens de schorsing is onderzocht of het besluit van de gemeenteraad van Arnhem, danwel onderdelen daarvan, wegens strijd met het recht en/of het algemeen belang moesten worden vernietigd. Daarbij is nagegaan of het besluit in overeenstemming is met de Grondwet en de Gemeentewet. In het onderzoek van de Arnhemse verordening was de kernvraag of de vorm van zelfbinding het karakter van het referendum zodanig wijzigt, dat niet van een raadplegend, maar van een beslissend referendum (dat in strijd met de Grondwet wordt geacht) moet worden gesproken. Deze vraag is negatief beantwoord. De raad zelf beslist per geval of een raadplegend referendum wordt gehouden. Ieder raadslid zelf beslist per geval of hij via zelfbinding zijn vrije beslissingsruimte inperkt. Daarbij bestaat de mogelijkheid dat het raadslid voorwaarden verbindt aan zijn zelfbinding. Bovendien eist de verordening een finale besluitvorming door de raad. De raad heeft dus steeds het laatste woord.

Ten aanzien van de Arnhemse verordening is voorts nagegaan of de zelfbinding van een raadslid zich verdraagt met artikel 129, zesde lid, van de Grondwet en artikel 27 van de Gemeentewet die bepalen dat de leden van de raad stemmen

zonder last of ruggespraak. Daarbij is overwogen dat de ratio van het verbod van last en ruggespraak is dat 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. Bij een vorm van zelfbinding als in de Arnhemse verordening, is hiervan geen sprake. Het individuele raadslid is immers in volle vrijwilligheid de zelfbinding aangegaan. Het raadslid aanvaardt alleen een politieke binding aan de uitspraak van de kiezers.

De conclusie van het onderzoek was dat de Arnhemse verordening niet in strijd is met de Grondwet en Gemeentewet of in strijd is met het algemeen belang, en dat de schorsing diende te worden opgeheven. Bij koninklijk besluit van 21 september 1994 (Stb. 1994, 735) is zulks geschied.

Uit het voorgaande vloeit voort dat een regeling van raadplegende referenda in elk geval binnen de bestaande (grond)wettelijke kaders blijft indien aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- het is de gemeenteraad die per geval beslist of een raadplegend referendum wordt gehouden;
- ieder raadslid beslist per referendum individueel in hoeverre hij zich aan de uitslag van het referendum gebonden zal achten;
- de gemeenteraad neemt een definitief besluit over het onderwerp van het referendum, nadat het referendum is gehouden.

Voorzover in uw gemeente een regeling van raadplegende referenda is vastgesteld, verzoek ik u na te gaan of deze regeling voldoet aan bovenvermelde voorwaarden en zonodig de regeling daarmee in overeenstemming te brengen.

Afspraken regeerakkoord

In het regeerakkoord is de volgende passage opgenomen: 'De

invoering van de mogelijkheid van een correctief wetgevingsreferendum op centraal en decentraal niveau wordt voorbereid in wetsvoorstellen ter concrete uitwerking en tot wijziging van de Grondwet.' Een ministeriële commissie heeft inmiddels de uitvoering van dit onderdeel en andere delen van het regeerakkoord ter hand genomen. Zoals uit de tekst van het regeerakkoord blijkt, gaat het om de invoering van een correctief wetgevingsreferendum, waarvoor wijziging van de Grondwet is vereist.

*De Minister van Binnenlandse Zaken,
H.F. Dijkstal.*

Invoering van een dergelijke vorm van referendum zal derhalve pas op langere termijn, dat wil zeggen na wijziging van de Grondwet, gerealiseerd kunnen worden. Op korte termijn heeft uitvoering van het regeerakkoord derhalve geen gevolgen voor de mogelijkheden van gemeenten voor het houden van raadplegende referenda.

Ten slotte

Het referendum kan een nuttig instrument zijn om de burger bij het bestuur te betrekken. Voorwaarde daarbij is naar mijn mening dat het de burger duidelijk is wat de gevolgen en de waarde van een te houden referendum is. Een referendum waarbij de burger met verkeerde verwachtingen zijn stem uitbrengt, levert eerder een gevaar op van verwijdering van de burger ten opzichte van het bestuur, dan dat het een bijdrage levert aan de verkleining van de afstand tussen burger en bestuur. In dit verband vraag ik u met name zorgvuldig om te gaan met het onderwerpen aan een referendum van kwesties, waarbij de eindbeslissing niet tot de competentie van het gemeentebestuur behoort.

Het gemeentebestuur dat het referendum uitschrijft, kan immers niet aan burgers kenbaar maken welke invloed de uitspraak heeft op de besluitvorming door het orgaan dat de eindbeslissing terzake neemt. Dit orgaan blijft zijn eigen verantwoordelijkheid houden en zal daarom zelf een afweging van alle betrokken belangen moeten maken.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben ingelicht.