

Het gemeentelijke referendum: een case studie

Voerendaal in samenwerkingsverband Parkstad Limburg

Bacheloropdracht

21 november 2006

Raymond Groenewegen
Studentnummer 0044202
Bestuurskunde
Universiteit Twente

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| 1. Inleiding | 3 |
| 2. Het referendum als democratisch instrument | 6 |
| 2.1 Democratie in Nederland | 6 |
| 2.2 Betekenis van het begrip referendum | 6 |
| 2.3 Soorten referenda | 7 |
| 2.4 Voordelen en nadelen van een referendum | 9 |
| 3. Tijdelijke referendumwet | 11 |
| 3.1 Voorgeschiedenis | 11 |
| 3.2 Hoe ziet de Trw eruit? | 12 |
| 4. De situatie Voerendaal en Parkstad Limburg in het kort | 16 |
| 5. Onderwerp van het referendum, initiatief en vraagstelling | 19 |
| 5.1 Het raadsbesluit tot aanpassing van de Gemeenschappelijke Regeling | 19 |
| 5.2 Referendabiliteit | 19 |
| 5.3 Juridische basis | 20 |
| 5.4 Inleidend en definitief verzoek | 20 |
| 5.5 Indiener inleidend verzoek en de rol van de politiek | 21 |
| 5.6 Vraagstelling | 23 |
| 6. Organisatie, communicatie en voorlichting | 26 |
| 6.1 Driedeling ambtenaren | 26 |
| 6.2 Organisatie | 27 |
| 6.3 Communicatie en voorlichting..... | 28 |
| 6.5 Campagne door voor- en tegenstanders | 31 |
| 7. Commissie van Toezicht | 33 |
| 8. Uitslag en gevolgen | 35 |
| 8.1 Uitslag en besluit van de raad | 35 |
| 8.2 Nasleep en gevolgen van het referendum | 36 |
| 9. Conclusie en aanbevelingen | 38 |
| 9.1 Conclusies | 38 |
| 9.2 Aanbevelingen | 42 |
| Bijlage 1: Besluit ‘Aanpassing Gemeenschappelijke Regeling Parkstad Limburg’ | 46 |
| Bijlage 2: Gemeentelijke verordening voortbouwend op de Trw | 47 |
| Bijlage 3: Vraagstelling referendum | 49 |
| Bijlage 4: Geïnterviewde personen | 50 |
| Bijlage 5: Geraadpleegde documenten | 51 |
| Bijlage 6: Geraadpleegde literatuur | 54 |

1. Inleiding

Al decennia lang wordt er in de landelijke politiek gesproken over het onderwerp referendum. Er blijkt behoefte te zijn aan de mening van het volk en een meer directe participatie van de burgers. In diverse literatuur wordt het gebrek aan legitimiteit als een van de argumenten gezien tot het uitschrijven van referenda. De burger zou uiterst beperkt betrokken zijn bij de politiek en er zou een grote distantie zijn tussen de burger en de politicus (Van Praag, 1993: 29-30). Dit zijn ook de belangrijkste redenen waarom de commissie Cals-Donner en de Commissie Biesheuvel gepleit hebben voor een correctief referendum.

Het referendum wordt soms als een bedreiging gezien voor het representatieve stelsel, maar oud-Amerikaanse president Roosevelt stelde ten tijden van zijn presidentschap (1901-1909) al dat zij beter als aanvulling kan worden gezien. “Ik geloof in het volksinitiatief en het referendum, die niet moeten worden gebruikt om het representatieve stelsel te vernietigen, maar om haar te corrigeren wanneer ze niet meer representatief is” (Referendumplatform website, 2006). Het zorgt er dus voor dat politici teruggeroepen kunnen worden. Tevens zorgen referenda ervoor dat politici scherp oplettend zijn. Oud-fractievoorzitter van de PvdA Hillebrand formuleerde het zo: “Het [referendum] dwingt politici om scherp te blijven, om uitleg te geven, en om goede afwegingen te maken” (Hervormd Nederland, 3 februari 1996).

Het betrekken van de burger bij de politiek is dan ook een ‘hot-item’ op de politieke agenda. Alle pogingen om het referendum op te nemen in de grondwet zijn echter gestrand. Tijdens de zogenaamde ‘Nacht van Wiegel’ in 1999 ontbrak het slechts aan één extra stem in de Eerste Kamer. Na een lijmpoging werd de zogenaamde Tijdelijke referendumwet in werking gesteld die van 1 januari 2002 t/m 1 januari 2005 geldig was. Deze wet gaf regels inzake het raadgevend correctief referendum op zowel nationaal, provinciaal en gemeentelijke niveau.

Kiezers werden ten tijde van de Trw in de gelegenheid gesteld om een referendum aan te vragen over een door de Kamer aangenomen wet, of een door de Provinciale Staten of gemeenteraad genomen besluit over een algemeen verbindend voorschrift. Vervolgens zou bij een meerderheid tegenstemmers van tenminste 30 procent van het aantal kiesgerechtigden het bestuursorgaan de beslissing moeten heroverwegen. Daarbij kon het bestuursorgaan het eerder genomen besluit intrekken of handhaven.

Op basis van de Tijdelijke referendumwet zijn referenda gehouden in de gemeenten Zwolle, Voerendaal, Hilversum en Huizen. Op de website van democratie.nu is een overzicht te vinden van deze gemeenten. Om zinvol uitspraken te kunnen doen over het referendum als democratisch instrument en de Tijdelijke referendumwet, is het nodig om onderzoek te doen naar de referenda die op basis van deze wet zijn gehouden. Naar het referendum in Zwolle is inmiddels onderzoek verricht (Rosema, 2005). Voortbouwend op het onderzoek van Rosema, betreft dit een gelijksoortig onderzoek naar het referendum in Voerendaal.

De doelen van het onderzoek naar de gemeente Voerendaal is inzicht te krijgen hoe het referendum aldaar is verlopen, inventariseren wat er goed en minder goed is gegaan en uiteindelijk aanbevelingen opstellen voor toekomstige referenda. Om deze drie doelen te kunnen bereiken is er gebruikgemaakt van twee onderzoeksmethoden. Enerzijds is er documentenstudie uitgevoerd, anderzijds is er een aantal interviews gehouden.

De keuze voor de gemeente Voerendaal is weloverwogen genomen. De doorslaggevende reden voor deze case is een combinatie van het interessante onderwerp (gemeenschappelijke regeling als alternatief voor gemeentelijke herindeling) en het niet volgen van de uitslag door de raad. Als gemeente kun je een herindeling overwegen, maar je kunt ook gaan samenwerken. Dit heeft als voordeel dat je een eigen identiteit behaalt en toch gebruik kan maken van bijvoorbeeld schaalvoordelen. Voerendaal koos voor een samenwerkingsverband. Na een referendum hierover volgende de raad de uitslag niet, interessant is om te weten te komen waarom zij dit niet deed. Als leidraad van dit onderzoek zal er een vraag centraal staan, deze luidt:

Hoe is het referendum in Voerendaal op 18 juni 2003 verlopen en werden de doelstellingen bereikt die ten grondslag liggen aan de Tijdelijke referendumwet?

Om tot een beantwoording van deze hoofdvraag te komen is een aantal deelvragen opgesteld.

De deelvragen in dit onderzoek zijn:

- Wat wordt er verstaan onder de tijdelijke referendumwet?
- Wie nam(en) het initiatief tot het referendum en wat was/waren de beweegredenen hiertoe?
- Wat waren de opvattingen van de verschillende politieke partijen over Parkstad Limburg en het referendum hierover?

- Hoe is de organisatie rondom het referendum verlopen?
- Wat heeft de gemeente gedaan in het kader van voorlichting en campagne?
- Wat was de uitslag van het referendum en wat waren de consequenties hiervan?

De eerste deelvraag spreek voor zich. De tijdelijke referendumwet wordt geïntroduceerd, zodat de lezer weet binnen welke context het referendum is gehouden. Op deze manier kan de situatie in Voerendaal in haar juridische context geplaatst worden. De tweede deelvraag moet ertoe bijdragen dat duidelijk wordt wie het initiatief heeft genomen. Daarbij kan bekeken worden of gehaald is volgens de regels en welke beweegredenen de initiatiefnemer(s) had(den). De derde deelvraag dient om een overzicht te geven van wat politieke partijen in Voerendaal van mening waren over het onderwerp, en waarom zij deze opvattingen hadden. Zij kunnen namelijk door middel van campagnes een belangrijke invloed op de burgers, en dus de uitslag van het referendum hebben.

De vierde deelvraag gaat over de organisatie van het referendum. Daarbij wordt gekeken naar welke procedures zijn gevolgd en hoe het referendum is opgezet. De deelvraag moet helder krijgen of alles goed is verlopen en waarom bepaalde zaken op een bepaalde manier hebben plaatsgevonden. Daarnaast wordt kort ingegaan op het al dan niet aanwezig zijn van een referendumcommissie, welke een controlerende functie kan hebben. De vijfde deelvraag is belangrijk om te weten te komen wat de gemeente aan voorlichting heeft gedaan en hoe objectief zij hierbij was. Daarnaast zal bekeken worden wat er door andere betrokkenen is gedaan aan voorlichting. Hierbij kan bezien worden of de gemeente of andere betrokkenen de burgers al dan niet hebben beïnvloed en al dan niet objectieve informatie hebben verschaft.

De zesde, en tevens laatste deelvraag, moet inzicht verschaffen of er op basis van de uitslag van het referendum een verandering is opgetreden met de situatie voor het referendum. En of het referendum uiteindelijk bij heeft gedragen tot het doel waarvoor zijn in eerste instantie is uitgeschreven. Uiteindelijk zullen de antwoorden op deze vragen geïnterpreteerd worden en zal getracht worden conclusies te trekken en aanbevelingen te doen.

Als doelstellingen van de Trw zullen de voordelen van het instrument referendum gebruikt worden. De Trw had namelijk tot doel het mogelijk maken van het referendum, en is mede op basis van deze voordelen opgesteld. Op dit punt zal in het volgende hoofdstuk, na het behandelen van de voordelen, wat uitvoerig in worden gegaan.

2. Het referendum als democratisch instrument

2.1 Democratie in Nederland

De commissie Biesheuvel gaf in haar rapport aan dat de grondslag van de democratie, naast in de inhoud van de besluitvorming de mensen als mondige burgers respecteren, ook is dat dit tot uitdrukking komt in de wijze waarop de besluitvorming tot stand komt (Commissie Biesheuvel, 1985:11). Daarbij spreken zij van twee vereisten die aan democratische besluitvorming gesteld kunnen worden. Het eerste vereiste is dat 'in het democratische besluitvormingsproces ruimte dient te zijn voor discussie en participatie waaraan alle groepen in de samenleving kunnen deelnemen. Het tweede vereiste (...) is dat de uitkomsten van de besluitvorming beantwoorden aan de overtuiging van de meerderheid van de bevolking' (Commissie Biesheuvel, 1985:12). In een omvangrijke en complexe maatschappij kan dit alleen gerealiseerd worden door middel van een representatieve democratie. Beleid sluit soms niet aan met wat een belangrijk deel van de bevolking als het beste beleid ziet. Referendum en volksinitiatief kunnen op dat beleid een correctie vormen.

2.2 Betekenis van het begrip referendum

De vertegenwoordigende democratie gaat in theorie uit van de gedachte dat de vertegenwoordigers van het volk handelen namens het volk. Het referendum is op het eerste gezicht dan ook een vreemd gegeven, omdat het houden van een referendum betekent dat het volk de beslissingen van de gekozen vertegenwoordigers doorbreekt. Daarvoor in de plaats stelt hij dan zijn eigen besluit. Vanuit de theorie van parlementaire representatie is dit eigenlijk onmogelijk.

Het referendum onderscheidt zich van het volksinitiatief daar waarin een referendum gaat over een besluit van een bestuursorgaan en bij een volksinitiatief niet. Bij het volksinitiatief gaat het juist om een besluit wat ingebracht wordt bij een bestuursorgaan. Het verschil zit hem dus in waar het initiatief voor het besluit ligt. Bij een referendum kunnen de kiezers het voorstel dus enkel *aannemen* of *verwerpen*, bij volksinitiatief daarentegen is het zo dat een aantal burgers het *initiatief* kan nemen tot het opstellen van een ontwerp-besluit over een bepaalde zaak (doorgaans is dit een wetsontwerp) (Elzinga, 1996:14).

De definitie die Gilhuis van het begrip referendum geeft, luidt: 'een referendum is een institutie op grond waarvan een besluit dat door een staatsorgaan is genomen of wordt

overwogen met betrekking tot een bepaalde zaak, tot voorwerp van volkstemming wordt gemaakt' (Gilhuis, 1984:28). Ook de staatscommissie Biesheuvel geeft een definitie: 'Het referendum is een (...) figuur, waarbij bepaalde voorstellen (meestal voorstellen van wet) hetzij vanwege de regering, hetzij na aanvaarding door het parlement aan een volksstemming worden onderworpen' (Commissie Biesheuvel, 1984:6). Het gaat er bij een referendum dus om dat het volk een oordeel kan geven over een besluit van een overheidsorgaan.

2.3 Soorten referenda

Een referendum kan op verschillende manieren gehouden worden en de uitslag hiervan kan ook op verschillende manieren gebruikt worden. Gilhuis maakt een belangrijk onderscheid tussen consultatieve en decisieve referenda (Gilhuis, 1981:32). In de literatuur wordt dit onderscheid gelijkgesteld aan het onderscheid tussen een bindend en een niet-bindend referendum. Dit is volgens Elzinga niet geheel juist. Hij beaamt dat een decisief referendum uiteraard bindend is omdat dit besloten ligt in de term. Hij wil daarmee echter niet gelijk zeggen dat consultatief dan per definitie niet bindend is.

Een consultatief referendum is raadgevend of adviserend maar dat wil niet zeggen dat het niet bindend kan zijn voor het orgaan waaraan het advies wordt uitgebracht (Elzinga, 1996:15). De raad van een gemeente kan zich namelijk min of meer verplicht voelen om de uitslag van het referendum te volgen. Zij het op basis van gevoel, zij het op basis van de legitimiteit van de raad. Het eerst houden van een referendum en het vervolgens niet volgen van de uitslag kan bij veel burgers in het verkeerde keelgat schieten. Terugkomend op het onderscheid wil dit dus zeggen dat in zo'n geval een consultatief referendum wel degelijk bindend is, en er op basis daarvan geen onderscheid meer is met een decisief referendum.

Elzinga onderscheidt ook het begrip correctief, welke hij tegenover consultatief stelt. Het gaat daarbij om het tijdstip waarop het referendum gehouden wordt. Een consultatief referendum wordt gehouden voordat het overheidsorgaan dat geadviseerd wordt een (concept) besluit neemt, een correctief referendum daarentegen wordt gehouden nadat het overheidsorgaan een (concept)besluit genomen heeft.

Volgens Elzinga kunnen consultatieve en correctieve referenda dus zowel bindend als niet-bindend zijn, afhankelijk van het rechtskarakter van het advies (Elzinga, 1996:15). Bij het referendum van Voerendaal was, net als de andere referenda op basis van de Trw, sprake van

een correctief raadgevend referendum. Dit betekende dat de gemeenteraad de uitslag van het referendum niet hoefde te volgen. Wel diende zij bij een meerheid aan tegenstemmers, en het behalen van het quorum, het besluit in heroverweging te nemen.

Verder kan er een onderscheid gemaakt worden tussen obligatoire (verplichte) en facultatieve (niet-verplichte) referenda. Als geregeld is dat er over een besluit een referendum gehouden moet worden dan spreken we van een obligatoir referendum. Dit kan bijvoorbeeld in de Grondwet voorgeschreven zijn. Een facultatief referendum daarentegen kan maar hoeft niet gehouden te worden.

De vraag die hierbij rijst is wie het initiatief kan nemen tot het houden van een dergelijk referendum. Uit de literatuur wordt duidelijk dat dit nogal verschilt per land. In Frankrijk is de president de aangewezen persoon hiervoor, terwijl in Zwitserland een bepaald aantal kiesgerechtigden een facultatief referendum kan afdwingen (Elzinga, 1996:16). In de Trw was geregeld dat de burgers het initiatief konden nemen tot het houden van een referendum.

Om alle soorten referenda nog even op een rijtje te zetten maak ik gebruik van een figuur die Rosema in zijn onderzoek heeft gepresenteerd.

Figuur 2.1: Onderscheid tussen verschillende soorten referenda

| | | |
|------------------------|---|----------------------------|
| verplicht referendum | - | facultatief referendum |
| bindend referendum | - | consultatief referendum |
| raadplegend referendum | - | raadgevend referendum |
| correctief referendum | - | niet-correctief referendum |

(Rosema, 2005: 20).

Referenda kunnen ook nog ingedeeld worden in vrijwillige en niet-vrijwillige referenda. Bij vrijwillige zijn het de regeerders die initiatief nemen tot een referendum, bij niet-vrijwillige zijn het de minderheden die dit initiatief nemen (Gilhuis, 1984:21). Daarnaast kan men referenda indelen op basis van onderwerp. Zo kunnen er wetgevings-, grondwets-, bestuurs-, financiële en verdragsreferenda zijn.

Een laatste maar zeker niet minst belangrijke indeling betreft er een op het gebied waarbinnen het referendum wordt gehouden. Daarbij is een onderscheid te maken tussen nationale,

regionale en lokale referenda (Elzinga, 1996:10). Het referendum van Voerendaal betreft dus een lokaal referendum.

2.4 Voordelen en nadelen van een referendum

Op basis van het rapport van de Commissie Biesheuvel is een overzicht te maken van de voor- en nadelen van het referendum. In een notitie die Minister Pechtold van Bestuurlijke vernieuwing schrijft aan de Tweede Kamer worden deze voor- en nadelen overzichtelijk weergegeven. In de onderstaande figuren zal een opsomming worden gegeven met een korte toelichting bij elk punt. Voor een uitvoerige behandeling van de argumenten kan de lezer de notie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005: 6-11) raadplegen.

Figuur 2.2 - Voordelen van het referendum

- Invloed van de kiezers op het beleid kan vergroot worden. Het referendum zou dus een belangrijke bijdrage kunnen leveren om actief en betrokken burgerschap te bevorderen;
- De burger de mogelijkheid bieden om eventuele onvolkomenheden in de besluitvorming door een vertegenwoordigend stelsel te corrigeren. De politieke controle kan daardoor dus vergroot worden. Het kan namelijk zijn dat er een meerderheid in het parlement voor een bepaald standpunt is terwijl er onder de bevolking geen draagvlak voor is;
- Besluiten die geen draagvlak bij de kiezers hebben kunnen worden tegengehouden. Bij een referendum kunnen de kiesgerechtigden namelijk hun steun al dan niet geven aan een besluit;
- Vastgelopen politieke verhoudingen kunnen doorbroken worden en eventuele patstellingen voorkomen. Politieke partijen kunnen namelijk verdeeld zijn over een bepaald onderwerp, en een referendum zou een doorbraak kunnen forceren in zo'n geval. Het referendum kan dus een goede aanvulling zijn voor het representatieve stelsel en zal dit stelsel dan ook eerder verstreken dan afzwakken (Commissie Biesheuvel, 1985: 15-16);
- De interactie tussen overheid en burger wordt bevordert en nodigt burgers uit om een standpunt in te nemen en deel te nemen. Daarnaast zal de interesse in de politiek bij de burgers meer opgewekt worden, dit zal tot een grotere betrokkenheid van de burger in de politiek kunnen leiden.

Figuur 2.3 - Nadelen van het referendum

- De onverenigbaarheid met het vertegenwoordigd stelsel. Het referendum gaat er namelijk vanuit dat er een hoger gezag is dan het vertegenwoordigd orgaan;
- Het gevaar van plebiscitair misbruik. Dit houdt in dat er formeel over een bepaalde zaak wordt gestemd, maar dat er in feite gestemd wordt over een persoon of een groep personen (Commissie Biesheuvel, 1985: 16);
- Twijfels over de doelmatigheid van het instrument. Een opiniepeiling zou een soortgelijk resultaat opleveren. Het referendum geeft dus weinig vergroting van de kiezersinvloed;
- Het gevaar van isolering van vraagstukken en de simplificatie van de problemen die in deze vraagstukken aan bod komen;
- De uitslag is niet duidelijk genoeg. Nee-stemmers kunnen het namelijk niet eens zijn met het voorstel omdat ze het te ver of juist niet ver genoeg vinden gaan;
- Het conserverende en het vertragende effect van referenda. Onder conserverende werking wordt verstaan dat het referendum de mogelijkheden tot vernieuwing te komen in de wetgeving beperkt. Dat het vertragende effect van groot belang is deelt de Commissie Biesheuvel echter niet. (Commissie Biesheuvel, 1985: 19-20);
- Een te machtig wapen in de handen van belangengroepen. Een minderheid kan daarbij de zwijgende meerderheid zijn wil opleggen en dit heeft een polariserende werking;
- Referenda leiden tot meer verwachtingen bij de burger. Als het resultaat een afwijzing van een regeringsvoorstel inhoudt zorgt een referendum juist voor minder vertrouwen in de regering;
- Onwenselijk vanwege de complexiteit en de samenhang van besluitvorming. Het openbaar bestuur is meer dan het bij elkaar nemen van verschillende op zich staande maatregelen die aangenomen of afgewezen worden.

De voordelen van het instrument referendum, zoals beschreven in figuur 2.2, zullen gebruikt worden als de doelstellingen van de Trw. Deze wet had als doel het mogelijk maken van het referendum, en is mede op basis van deze voordelen opgesteld. De voordelen van een referendum beschrijven dus wat de doelstellingen van de Trw waren. Het voordeel van het gebruiken van deze voordelen om te toetsen of doelstellingen zijn gehaald, is dat deze voordelen in diverse literatuur wordt gebruikt. Tevens worden op deze wijze de doelstellingen van de Trw ook werkelijk toetsbaar, en kunnen er uiteindelijk zinvolle uitspraken worden gedaan.

3. Tijdelijke referendumwet

3.1 Voorgeschiedenis

Een beleidspunt dat D66 al tijden nastreeft is de invoering van het correctief referendum. Althans dat is het verhaal volgens de ontstaansmythe. Volgens Nijeboer is deze partij zich pas in de jaren 80 geleidelijk aan gaan interesseren voor referenda (Referendumplatform website, 2006). Geleidelijk aan is merkbaar dat steeds meer partijen referenda een warm hart toe dragen. Was in 1970 slechts een klein deel van de Tweede Kamer te porren voor enige vorm van referendum, in 2005 zijn het alleen het CDA en de SGP die elke vorm van referendum principieel afwijzen (Referendumplatform website, 2006).

Binnen de Nederlandse politiek is er uitvoerig gesproken en onderhandeld over het al dan niet opnemen van het referendum in de Grondwet. Dit is tot nu toe echter niet gebeurd. Een referendum in bindende vorm is in strijd met de Grondwet (Elzinga, 1996: 22). De Grondwet dient dus eerst gewijzigd te worden voordat deze referenda mogelijk zijn. Commissie-Biesheuvel en Commissie de Koning concluderen dat ook in hun rapporten (Elzinga, 1996: 22). En ook D66 deelt dit standpunt (Referendumplan-D66, 1994: 21-22).

Referenda kunnen wel uitgeschreven worden op basis van bijvoorbeeld gemeentelijke regelgeving in een niet-bindende vorm of door het instellen van een speciale regeling in de wet. Een ‘speciale’ wet die Nederland voor een periode van drie jaar heeft gekend is ‘Tijdelijke regels inzake het raadgevend correctief referendum’. Deze Tijdelijke Referendumwet ontstond uit een soort compromis tussen de coalitiepartijen van Paars II.

In het regeerakkoord van Paars-I in 1994 werd afgesproken om over te gaan tot de invoering van het referendum. Het kabinet kwam daarop met een voorstel tot het wijzigen van de Grondwet. Dit voorstel steunde op de adviezen die de Commissie-Biesheuvel in 1985 heeft gegeven. In 1997 stemde de Tweede Kamer in met het referendumvoorstel, en werden door de partijen nog de laatste verzoeken en wijzigingen aangebracht.

Zowel de Eerste als Tweede Kamer stemde bij de eerste lezing met voldoende stemmen voor de grondwetswijziging. Daarbij stemde in de Eerste Kamer 40 senatoren voor en 27 tegen. Onder de tegenstemmers bevonden zich vijf VVD’ers. Bij de tweede lezing ging het echter mis. Ondanks dat er in de Tweede Kamer in februari 1999 een tweederde meerderheid werd

gehaald, lukte dit niet in een later stadium niet in de Eerste Kamer (NRC website, 2006). Om een grondswetswijziging mogelijk te maken waren er 50 stemmen nodig en er waren 'slechts' 49 stemmen voor de wijziging. Hans Wiegel bleek van de 26 tegenstemmers de enige VVD'er te zijn. Deze nacht van 18 mei 1999 is dan ook de geschiedenis in gegaan als de 'Nacht van Wiegel'.

De uitslag van deze stemming was voor D66 onacceptabel, en zij stapte dan ook uit de regering. Minister-president Kok bood het ontslag van zijn kabinet aan en de coalitie viel. Tijdens de lijmpoging werden er twee beloften gedaan aan D66. De eerste was dat er wederom geprobeerd zou worden om een zogenaamd bindend referendum in de grondwet op te nemen. Dit is later overigens niet gelukt omdat het betreffende voorstel door een later kabinet weer werd ingetrokken. De tweede toezegging was dat er vooruitlopend op de beoogde grondswetswijziging een tijdelijke wet zou komen die het mogelijk maakte een niet-bindend referendum plaats te laten vinden.

Deze 'Tijdelijke regels inzake het raadgevend correctief referendum' traden op 1 januari 2002 in werking en verviel per 1 januari 2005. De wet staat bekend als de Tijdelijke referendumwet.

3.2 Hoe ziet de Trw eruit?

De Tijdelijke referendumwet is een wet die regelgeving verzorgt voor het raadgevend correctief referendum. Zoals we in hoofdstuk 2 zagen wordt hiermee bedoeld dat de uitslag van dit referendum niet bindend (raadgevend) is en dat het referendum pas gehouden worden nadat er een besluit is genomen (correctief). In artikel 5 wordt nader bepaald dat de uitslag geldt als raadgevend uitspraak tot afwijzing als een meerderheid zich afwijzend uitspreekt en deze meerderheid tenminste 30 procent van de kiesgerechtigden bedraagt (Trw, artikel 5). De Trw bood de mogelijkheid tot het uitschrijven van referenda op zowel nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau. Hier zal verder in worden gegaan op het gemeentelijk referendum.

Een referendum kan over diverse soorten zaken uitgeschreven worden. Een referendum kan gehouden worden over een algemeen verbindend voorschrift (Trw, artikel 8 onder lid 1a), op basis van een besluit van de gemeenteraad (Trw, artikel 8 lid 2). Voor uitzonderingen hierop voorziet artikel 8 lid 3 van de Trw. Daarnaast kan de gemeenteraad via een verordening bepalen dat er geen referendum gehouden kan worden wanneer dit gaat over een algemeen

verbindend voorschrift als dit betrekking heeft op de rechtspositie van ambtsdragers of de provinciale/gemeentelijke belastingen (Trw, artikel 8 lid 4).

Een referendum kan gehouden worden als er genoeg ondersteuningverklaringen zijn voor het inleidende verzoek en uiteindelijk voor het definitieve verzoek tot het houden van een referendum. Een inleidend verzoek is een verzoek dat gedaan wordt om aan te geven dat er burgers zijn die behoefte hebben aan een referendum. Er wordt dus een voorbereiding gedaan op een definitief verzoek. Dit inleidende verzoek wordt gevormd door het totale aantal geldige verzoeken tot het houden van een referendum (Trw, artikel 43). Binnen drie weken na publicatie van een aangenomen wetsvoorstel kan iedere kiesgerechtigde een verzoek tot het houden van een referendum indienen (Trw, artikel 44). De verzoeker dient dit verzoek in persoon te doen en kan dit doen bij de gemeente waarbij hij als kiesgerechtigde is geregistreerd (Trw, artikel 45 lid 1).

Er dient bij het indienen van een verzoek gebruik gemaakt te worden van een formulier dat door het gemeentebestuur ter beschikking is gesteld (Trw, artikel 45 lid 4). Dit formulier dient de verzoeker te ondertekenen en hij dient blijk te geven van zijn identiteit (Trw, artikel 45 lid 2). Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat er slechts één verzoek kan worden gedaan door de verzoeker en dat een eenmaal ingediend verzoek niet meer ingetrokken kan worden (Trw, artikel 46).

Vervolgens wordt er nagegaan of de verzoeker kiesgerechtigde is en of het verzoek tijdig is ingediend (Trw, artikel 48). Na de termijn van drie weken worden het verzoek (en eventueel meerdere verzoeken) overgebracht naar de voorzitter van het centraal stembureau (Trw, artikel 52). Vervolgens volgt er een procedure waarbij uiteindelijk bepaald wordt of het inleidend verzoek geldig is. In Voerendaal waren er 10.376 kiesgerechtigden bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 (Implementatie tijdelijke referendumwet, 17 juni 2002). In gemeenten met minder dan 20.001 kiesgerechtigden geldt dat bij een inleidend verzoek 1 procent van de kiesgerechtigden benodigd is (Trw, artikel 4 onder lid 2a). Als dit het geval is dan kan er overgegaan worden tot het definitief verzoek.

Na het inleidende verzoek volgt het definitieve verzoek. Dit verzoek wordt gevormd door het totale aantal geldige verklaringen ter ondersteuning van het inleidend verzoek (Trw, artikel 74). Binnen zes weken kan iedere kiesgerechtigden een verklaring tot ondersteuning van het

inleidend verzoek afleggen. Daarbij maakt de burgermeester zo spoedig mogelijk de termijn bekend waarbinnen en de plaats waar een ondersteuningsverklaring kan worden afgelegd (Trw, artikel 75). Dit proces gaat op een soortgelijke wijze als het inleidend verzoek.

De indiener dient in persoon te verschijnen, kiesgerechtigde te zijn en er wordt een formulier ter beschikking gesteld (Trw, artikel 76). Daarnaast mag elke persoon slechts één keer een ondersteuningsverklaring indienen en kan een eenmaal afgelegde verklaring niet ingetrokken worden (Trw, artikel 77). Onmiddellijk nadat de termijn van zes weken is verstreken worden de formulieren met afgelegde ondersteuningsverklaringen overgebracht naar het centraal stembureau (Trw, artikel 84).

Het stembureau houdt tevens op de tweede dag na afloop van de termijn van zes weken een openbare zitting. Daarbij kunnen de aanwezige kiesgerechtigden mondeling bezwaren inbrengen tegen een referendum (Trw, artikel 85). Ook hier volgt er dan een procedure waarbij uiteindelijk bepaald wordt of het definitief verzoek geldig is. Dit besluit wordt genomen door het centraal stembureau. Voor een definitief verzoek in gemeenten met wederom minder dan 20.001 kiesgerechtigden 10 procent van de kiesgerechtigden benodigd (Trw, artikel 4 onder lid 3a). Het afwijzen van een definitief verzoek gebeurt wanneer het aantal geldige ondersteuningsverklaringen minder bedraagt dan het vereiste aantal zoals genoemd is in artikelen 2,3 en 4 lid 3.

Binnen een week na het besluit van het centraal stembureau dat er een referendum wordt gehouden, wordt de dag van de stemming bepaald door burgermeester en wethouders (Trw, artikel 110). Vervolgens zal het besluit op de gebruikelijk wijze binnen de gemeente bekend worden gemaakt (Trw, artikel 111). Bekend maken van de tekst van het referendum en het bezorgen van de samenvattingen aan het adres van de kiezers zijn bepaald in artikel 114 Trw.

Na de stemming van het referendum dient meteen de stemopneming plaats te vinden (Trw, artikel 121). Er volgt weer een hele procedure en uiteindelijk stelt het centraal stembureau vast of een meerderheid zich in het betreffende referendum tegen het besluit heeft uitgesproken. En als dit het geval is of deze meerderheid tenminste dertig procent van de kiesgerechtigden bedraagt (Trw, artikel 137).

De uitslag wordt zo spoedig mogelijk bekend gemaakt op de gebruikelijke wijze (Trw, artikel 140). Daarnaast is er het nog mogelijk om beroep in te stellen tegen de uitslag volgens artikel 144 Trw. Als er geen beroep is ingesteld tegen het besluit en er een meerheid van tenminste dertig procent heeft tegengestemd, dan dient overheidsinstantie haar besluit in heroverweging te nemen met de uitslag van het referendum in haar achterhoofd. De uitslag van het referendum is niet bindend en de raad kan dus wederom een besluit nemen dat gelijkstaat aan haar eerder genomen besluit. Binnen de gemeente kan de raad de uitslag naast zich neerleggen.

4. De situatie Voerendaal en Parkstad Limburg in het kort

Al decennia lang bestaat Nederland uit provincies, die op hun beurt weer zijn verdeeld in gemeenten. Deze gemeenten dienen het belang van de burgers die hierin woonachtig zijn. Omdat het steeds moeilijker is geworden voor de gemeenten om bepaalde dingen individueel voor elkaar te kunnen krijgen is er behoefte aan samenwerking. Ook in Voerendaal is er gaandeweg meer behoefte aan samenwerking gekomen. Zij participeerde al 20 jaar in een regionaal samenwerkingsverband. Eerst heette dat Streekgewest Oostelijk Zuid-Limburg en sinds 1999 heet het Parkstad Limburg. Naast Voerendaal namen hieraan ook de gemeenten Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Brunssum, Nuth, Simpelveld en Onderbanken deel. Deze wijze van samenwerken werd in 2002 in een zogeheten gemeenschappelijke regeling formeel vastgelegd (Info Voerendaal - Special referendum, mei 2003).

Het instellen van de regeling zorgde voor een verheldering van de organisatorische structuur en een versterking van de democratische legitimering. Daarnaast werd aangevoerd dat sindsdien de bestuurlijke samenwerking meer samenhang heeft gekregen dan voorheen (Info Voerendaal - Special referendum, mei 2003). De gemeenten die deelnemen aan 'Parkstad' hebben samen een kernagenda die bestaat uit 18 punten. Deze lopen uiteen van arbeidsmarkt en woningbouw tot infrastructuur en maatschappelijke opvang.

De Parkstad-gemeenten zijn ervan overtuigd dat ze door hun samenwerking een vuist kunnen maken bij de Provincie Limburg, in Den Haag en in Brussel. Individuele wensen van gemeenten kunnen hierdoor in de ogen van de gemeenten worden gerealiseerd. In juli 2002 heeft Voerendaal dan ook ingestemd met deze gemeenschappelijke regeling (Info Voerendaal - Special referendum, mei 2003). Een wethouder geeft in een interview aan dat er toen unaniem is gestemd door de gemeenteraad vóór het samenwerkingsverband.

De gemeente Nuth kon zich echter niet vinden in de gemeenschappelijke regeling en stapte op 24 september 2002 uit Parkstad Limburg. Zij wilde liever samenwerking in andere samenwerkingsverbanden, die voor haar vruchtbaarder zijn. Tijdens de besluitvorming over het samenwerkingsverband werd er vanuit gegaan dat deze gemeente wél deel zal nemen. De tekst van de gemeenschappelijke regeling diende daardoor aangepast te worden. Een voorbeeld hiervan is om in artikel 1 te spreken van 'de deelnemende gemeenten' in plaats van 'de acht gemeenteraden'. Voor overige punten wordt verwezen naar bijlage 1. Middels een

stemming onder de raadsleden van Voerendaal moest gestemd worden over deze wijziging. Een meerderheid (8 tegen 7) stemde voor en daardoor werd het raadsbesluit op 6 januari 2003 van kracht.

Naar aanleiding van het besluit tot wijziging van de gemeenschappelijke regeling ontstond er een discussie in Voerendaal of zij deel moest blijven nemen aan Parkstad Limburg. Daarbij werd door tegenstemmers aangegeven dat men dit besluit wilde voorleggen aan de bevolking middels een referendum (Info Voerendaal - Special referendum, mei 2003). Aangezien dit besluit referendabel was, was het mogelijk om dit besluit aan een referendum te onderwerpen (Informatie gemeente Voerendaal, 15 januari 2003). Dit referendum is er gekomen, en vond plaats op 18 juni 2003.

Het referendum had betrekking op het genomen besluit door de gemeenteraad van 6 januari 2003. Het onderwerp van het referendum was de aanpassing van de gemeenschappelijke regeling Parkstad Limburg. Er dienden een aantal 'technische' aanpassingen te worden gedaan omdat de gemeente Nuth uit het samenwerkingsverband was gestapt. De burgers konden zich op 18 juni 2003 uitspreken over het al dan niet aanpassen van de regeling. De meerderheid van de stemmers stemde tegen de aanpassing van de gemeenschappelijk regeling Parkstad Limburg (Uitslag gemeentelijk referendum d.d. 18 juni 2003).

Omdat het een correctief raadgevend referendum is diende de gemeenteraad het besluit in heroverweging te nemen. Daarbij hoefde zij de uitslag van het referendum niet te volgen. Op 26 juni 2003 besloot de gemeenteraad dat het besluit tot aanpassing toch in werking trad. De raadgevende uitspraak van de burgers tot afwijzing van het besluit d.d. 6 januari 2006 werd niet gevolgd.

In figuur 1 op de volgende pagina is stap voor stap weergegeven wat de belangrijkste momenten waren omtrent het referendum.

Figuur 4.1 - Tijdschema referendum Voerendaal (in 10 stappen)

| | |
|-------------------|--|
| 1 juli 2002 | Gemeenteraad heeft besloten tot vaststelling van de gemeenschappelijke regeling Parkstad Limburg. |
| 24 september 2002 | Gemeente Nuth stapt uit Parkstad Limburg |
| 6 januari 2003 | Besluit genomen door de raad inzake voorzetting samenwerkingsverband Parkstad |
| 6 februari 2003 | Burgemeester besloot in zijn rol als voorzitter van het centraal stembureau tot toelating van het inleidend verzoek voor een referendum. |
| 3 april 2003 | Centraal stembureau heeft in een openbare zitting besloten tot toelating van het definitieve verzoek voor een referendum over het raadsbesluit d.d. 6 januari 2003. |
| 14 april 2003 | Burgemeester en wethouders hebben in hun vergadering besloten dat het referendum plaatsvindt op 18 juni 2003 |
| 20 mei 2003 | Vanaf deze datum is de tekst van het besluit d.d. 6 januari 2003 van de gemeenteraad kosteloos te verkrijgen aan de Centrale publieksbalie |
| 18 juni 2003 | Referendum Voerendaal |
| 19 juni 2003 | Bekendmaking uitslag van het gemeentelijk correctief raadgevend referendum 18 juni 2003 tijdens een openbare zitting van het centraal stembureau. |
| 26 juni 2003 | Heroverwegen samenwerking Parkstad door de gemeenteraad in zijn vergadering. Met acht voor en zeven stemmen tegen is besloten dat het raadsbesluit tot aanpassing van de Gemeenschappelijke Regeling Parkstad Limburg in werking treedt. |

5. Onderwerp van het referendum, initiatief en vraagstelling

5.1 Het raadsbesluit tot aanpassing van de Gemeenschappelijke Regeling Parkstad Limburg

Het besluit dat tijdens het referendum in Voerendaal centraal stond werd genomen op 6 januari 2003. Dit besluit bouwde voort op het gegeven dat de gemeente Nuth op 24 september 2002 uit Parkstad Limburg stapte en de Gemeenschappelijke Regeling Parkstad Limburg daardoor aangepast diende te worden.

De raadsbesluiten die door de gemeenten genomen zijn, worden of zijn niet aangepast door de voorgenomen besluitvorming van Nuth. ‘Deze behoeven derhalve niet opnieuw te worden bevestigd, er dienen enkel een beperkt aantal technische aanpassingen plaats te vinden die verband houden met de wijziging van de deelnemende gemeenten.’ (Aanpassing Gemeenschappelijke Regeling Parkstad, 6 december 2002).

Het voorstel tot aanpassing d.d. 6 december 2002 werd behandeld in de vergadering van het college van burgemeester en wethouders van 16 december 2002. Na stemming over het voorstel kwam men op een gelijk aantal stemmen voor en tegen (7 tegen 7 voor), het stemmen werd dan ook gestaakt. Tijdens de raadsvergadering op 6 januari 2003 werd er besloten conform het voorstel (8 voor 7 tegen) en werd dus ingestemd met de aanpassing Gemeenschappelijke Regeling Parkstad Limburg.

Vervolgens wordt het besluit ‘Aanpassing Gemeenschappelijke Regeling Parkstad Limburg’ d.d. 6 januari 2003 opgesteld. In dit besluit worden vier punten aangegeven die gewijzigd diende te worden. Dit besluit is toegevoegd als bijlage 1.

5.2 Referendabiliteit

In artikel 8 van de Tijdelijke referendumwet staat dat over raadsbesluiten tot het treffen, wijzigingen of opheffen van een gemeenschappelijke regeling een referendum kan worden gehouden. Dit gegeven wordt tijdens de vergadering van burgemeesters en wethouders behandeld en zij besluiten dat het raadbesluit betreffende de Gemeenschappelijke Regeling Parkstad in aanmerking komt voor een raadgevend correctief referendum. Het raadsbesluit wordt dus gekenmerkt als een referendabel besluit (Referendabiliteit raadsbesluit tot aanpassing WGR Parkstad, 9 januari 2003).

In 'Informatie gemeente Voerendaal' van 15 januari 2003 wordt het raadsbesluit en haar referendabiliteit bekend gemaakt. Burgers krijgen vanaf die datum drie weken de tijd om een verzoek in te dienen voor het houden van een gemeentelijk referendum. Daarnaast is er nog de mogelijkheid om tegen het besluit van het college over de referendabiliteit bewaar te maken. Dit kan tot zes dagen na bekendmaking van het besluit. Tijdens het interview met de juridische medewerker is gebleken dat er geen bezwaren zijn ingediend over de referendabiliteit.

5.3 Juridische basis

Het referendum in Voerendaal is op basis van de Trw gehouden. Gemeenten diende zich aan deze wet te houden als er een verzoek tot een referendum werd gedaan. De juridisch medewerker heeft op deze wet ingesprongen door een verordening in de gemeentelijke wetgeving op te nemen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft een eerste aanzet tot een verordening gedaan (zoals dat meestal gaat in dit soort gevallen). Zij hebben toendertijd een modelverordening toegestuurd naar alle gemeenten. De juridische medewerker van de gemeente Voerendaal heeft met behulp van de modelverordening geïnventariseerd welke stappen zij zouden moeten ondernemen, als er een aanvraag voor een referendum zou komen. Deze verordening is aangeboden aan de gemeenteraad.

In zijn vergadering van 17 december 2001 heeft de gemeenteraad de 'Verordening op het correctief raadgevend referendum' vastgesteld. De verordening bouwt voort op de Trw. Gemeenten hadden op lokaal niveau de mogelijkheid om het een en ander te regelen en (meer) invulling te geven door middel van zo'n verordening. In de gemeente Voerendaal is de verordening beperkt gehouden tot strikt noodzakelijke artikelen om zo niet bij voorbaat zaken uit te sluiten en de flexibiliteit erin te houden. In bijlage 2 is deze verordening opgenomen.

5.4 Inleidend en definitief verzoek

Zoals in hoofdstuk 3 al naar voren kwam is voor een gemeentelijk referendum het aantal kiesgerechtigden dat een verzoek of ondersteuningsverklaring moet indienen afhankelijk van de gemeentegrootte (Trw, artikel 4). Voor Voerendaal betekent dit voor het inleidende en definitieve verzoek aantallen van respectievelijk 103 (1%) en 1038 (10%) kiesgerechtigden. De gemeente Voerendaal ontving over het besluit 216 verzoeken tot het houden van een referendum (Proces-verbaal, 6 februari 2003). Van deze verzoeken was 1 verzoek ongeldig omdat deze via de post was verzonden. Dergelijke verzoeken mogen niet per post verzonden

worden (Brief dhr. Weusten, 12 februari 2003). Er bleven dus nog 215 geldige verzoeken over en dat was ruimvoldoende om de grens van 103 verzoeken te halen.

De burgemeester (in zijn functie als voorzitter van het centraal stembureau) heeft op 6 februari 2003 besloten om het inleidende verzoek toe te laten. Binnen 6 weken (in dit geval tot en met 19 februari) kan iedere kiesgerechtigde een verklaring tot ondersteuning van het inleidend verzoek afleggen (Brief burgemeester Strous, 20 februari 2003). Van de 1.977 ondersteuningsverklaringen waren er 60 ongeldig (Proces-verbaal, 3 april 2003). Daardoor bleven er nog 1.917 geldige ondersteuningsverklaringen over. Dit was wederom ruim voldoende om de grens (1038) te halen. Omdat er geen bezwaren zijn ingediend en aan de grens is voldaan wordt ook het definitieve verzoek toegelaten.

De 60 ongeldige ondersteuningsverklaringen is niet een onacceptabel hoog aantal en heeft er ook niet toe geleid dat het referendum niet door kon gaan. De juridisch medewerker van de gemeente Voerendaal geeft aan dat verklaringen alleen overeenkomstig artikel 86, tweede lid, van de Trw, ongeldig zijn verklaard. Er hebben zich dus geen andere ongebruikelijke situaties voorgedaan.

5.5 Indiener inleidend verzoek en de rol van de politiek

Zoals in hoofdstuk 3 al ter sprake kwam is het de burger die een verzoek tot het houden van een referendum kan indienen. Daarbij is het zo geregeld dat alleen een burger in persoon een verzoek kan doen en bijvoorbeeld niet een bepaalde groepering. Om te kijken of er gehandeld is volgens de regels is het eerst van belang om te kijken wie er formeel een verzoek heeft ingediend. Uit de documentatie en de interviews is gebleken dat in Voerendaal een verzoek is ingediend door een burger. Formeel gezien is er dus volgens de regels gehandeld.

Maar betekent dit ook direct dat deze burger zelf op het idee is gekomen om naar de gemeente te stappen en niet 'gestuurd' is door een politieke groepering? Nee integendeel, dat hoeft zeker niet zo te zijn. Informatie over wie er informeel het initiatief heeft genomen is niet terug te vinden in de documentatie. Dit om de eenvoudige reden dat niet alle gedachten en aanleidingen tot besluiten gedocumenteerd (kunnen) worden. Het is zou dus mogelijk kunnen zijn dat een politiek partij of groepering aangestuurd heeft op een referendum.

Tijdens de interviews is bij de geïnterviewden de vraag voorgelegd wie zij zagen als initiatiefnemer van het referendum. Opvallend hierbij is dat drie van de vier geïnterviewden nadrukkelijk naar voren brachten dat er formeel gehandeld is volgens de regels, maar dat het informeel anders in elkaar zat. Daarbij bevestigde ze dat er formeel juist is gehandeld en dat dus alles volgens de regels is verlopen. Toch maken zij daarbij een kantekening door te stellen dat de werkelijke (informele) initiatiefnemer geen burger op zichzelf is geweest.

Ook komt in diverse interviews naar voren dat de oppositiepartij D66 de coalitie wilde 'terugpakken' omdat in een eerder stadium zij buiten de coalitie gehouden zijn. Het zou kunnen zijn dat de zij de coalitie een hak wilde zetten door het aanvragen van een referendum. Als dit inderdaad het geval is dan kan geconstateerd worden dat het referendum is ingezet als een politiek instrument, om een 'persoonlijke kwestie' te beslechten. Een raadslid van D66 ontkent dit echter. Lastig is hier te bepalen wat er in werkelijkheid gebeurd is.

Eén van de geïnterviewden gaf in het interview aan dat een raadslid van D66 eigenlijk de initiatiefneemster is of in ieder geval de aanzet heeft gegeven. Een andere persoon vatte dit bondig samen met de woorden: 'Op papier is het misschien een 'normale inwoner' van de gemeente Voerendaal geweest, maar in werkelijkheid zag je dat het gepusht werd door de politiek'. Met de politiek werd vooral bedoeld op de rol die D66 gespeeld heeft bij het referendum.

Een raadslid geeft aan dat D66 inderdaad een voorstander is van referenda maar ontkent dat een organisatie het initiatief tot een referendum heeft genomen. Volgens haar is een burger van Voerendaal geheel zelf op het idee gekomen om een inleidend verzoek in te dienen zonder 'hulp' van de politiek omdat hij 'de bui al zag hangen' (Interview raadslid D66, 2006). Afgevraagd kan echter worden of de burgers wel dusdanig op de hoogte waren van de regeling om uit zichzelf een verzoek tot referendum in te dienen. Er is in principe niets mis mee dat een politiek persoon als burger een verzoek indient en er kan niets aan gedaan worden omdat iedere inwoner, dus ook een politiek actief betrokken persoon, het recht daartoe heeft. Het instrument referendum dient er echter toe om het volk te laten spreken, en op deze manier lijkt het een politiek instrument te worden.

5.6 Vraagstelling

Een juiste formulering van de referendumvraag is erg belangrijk. Op het eerste gezicht kleine en triviale veranderingen in de tekst van de vraag kunnen grote verschuivingen in de opkomst en de respons teweeg brengen. Elzinga noemt in zijn boek een aantal criteria waaraan de referendumvraag moet voldoen. Hij hanteert criteria als hoe de referendumvraag uitgelegd kan worden, suggestiviteit, aantal keuzemogelijkheden, aanwezigheid van informatie op het stembiljet, bondigheid van de vraag, samenhang met het onderwerp en woordkeuze van de vraag. In dit onderzoek zal er kort stil worden gestaan bij elk criterium. Voor een volledige weergave van de criteria wordt verwezen naar het boek van Elzinga (1996), of het boek van Gilhuis (1981).

Figuur 5.2 - Referendumvraag op 18 juni 2003

| | |
|--|--------------|
| STEMMING | |
| Inzake het gemeentelijk raadgevend correctief referendum over het volgende besluit: | |
| AANPASSING VAN DE GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING PARKSTAD LIMBURG | |
| Op 18 juni 2003 | |
| VOOR | TEGEN |

In het bovenstaande figuur is de referendumvraag weergegeven die in Voerendaal aan de burgers gesteld is. Als we deze vraag toetsen aan de criteria van Elzinga dan is in ieder geval vast te stellen dat de vraag maar voor één uitleg vatbaar en niet suggestief is. De alternatieven zijn gelijk aan elkaar, zowel in keuzemogelijkheid als in tekstopmaak. Er zijn twee alternatieven waaruit de burger kon kiezen en dit geniet dan ook zeker de voorkeur. De duidelijkheid is hierdoor groter en kans de op een meerderheid neemt toe. Het stembiljet bevat geen overbodige informatie wat niet thuishoort op een stembiljet. En dat is dan ook zeker een goed punt. Dit stembiljet is terug te vinden in bijlage 3.

De vraag is zonder meer bondig en hangt ook samen met het onderwerp. De woordkeuze in de vraag is wellicht wat minder gelukkig gekozen. Afgevraagd kan namelijk worden of de gemiddelde inwoner van Voerendaal weet wat de 'Gemeenschappelijke Regeling' inhoudt.

Sommige burgers wisten waarschijnlijk niet dat hun gemeente samenwerkte met andere gemeenten in de regio, en zijn dus ook niet op de hoogte van de naam 'Gemeenschappelijke Regeling Parkstad Limburg'. Maar van burgers die wisten dat er een dergelijke regeling bestond kan redelijkerwijs niet geacht worden dat zij de inhoud van deze regeling kennen.

Al met al voldoet de referendumvraag aan de diverse criteria. Op één punt valt er kritiek te leveren en dat is de leesbaarheid of duidelijkheid van bepaalde termen. De term 'Gemeenschappelijke Regeling' kan door burgers als moeilijk zijn ervaren. De opstellers van de referendumvraag hadden alleen niet zoveel keuze omdat de Trw hun niet zoveel ruimte liet. En als we de referendumvraag bekijken dan kan niet korter en duidelijker gezegd worden waar het om gaat.

De juridisch medewerker en de verkiezingsmedewerker waren met het opstellen van de referendumvraag belast. Zij hebben de vraag opgesteld zoals dit volgens de wet behoorde te gebeuren. De juridisch medewerker geeft in het interview aan dat de tijdelijke referendumwet geen ruimte geeft bij het opstellen van de referendumvraag. De gemeente diende zich dus strikt aan de regels te houden. Als er wel (volledige) vrijheid in het formuleren van de vraag was geweest dan had de juridisch medewerker ondanks dat de vraag op dezelfde wijze geformuleerd.

Aangegeven wordt door de juridisch medewerker dat de vraag wel iets publieksvriendelijker geformuleerd had kunnen worden. Een tekortkoming van de Trw is, zo geeft hij zelf aan, is dat zij zich niet leent voor een ruimere formulering van de referendumvraag. De referendumvraag was een exacte weergave van waar het in werkelijkheid om ging. Er is door de personen die belast waren met het opstellen van deze vraag ook volgens de regels gehandeld. Het probleem wat zich voordeed was dus dat de beeldvorming van de burgers hiermee, over het algemeen, niet correspondeerde.

De gemeente Voerendaal heeft getracht om het onderwerp wat levendiger te maken onder de burgers door het verstrekken van voorlichtingsmateriaal. Daarin werd beschreven waar het referendum over zou gaan. En hierin werd beschreven dat het in feite ging om een aantal (kleine) technische aanpassingen. In de interviews kwam echter naar voren dat er onder de burgers het gevoel leefde dat zij nog konden beslissen of Voerendaal al dan niet deel moest nemen in de regeling. Wat veel burgers dus niet wisten is dat de gemeente allang deelnam in

deze regeling, en dat er door het wegvallen van één gemeente slechts de tekst hiervan aangepast diende te worden.

Een van de oorzaken voor deze beeldvorming van de burgers kan het optreden van D66 zijn geweest. De oppositiepartijen, maar deze partij in het bijzonder, hebben veel actie gevoerd omtrent het referendum. Een wethouder van de oppositie geeft aan dat er zelfs ondersteuningsverklaringen huis-aan-huis verspreid en opgehaald zijn. Uit de overige interviews kwam ook sterk naar voren dat D66 het beeld schepte dat er geen samenwerking moest komen. Dit kan door de burgers dus geïnterpreteerd zijn alsof er nog een keuze bestond tussen wel of niet samenwerken.

Een wethouder geeft in een interview aan dat de burgers voor werd gehouden alsof ze met het referendum iets konden tegenhouden, terwijl het besluit allang genomen was. De burgers dachten over het algemeen dat ze konden bepalen of de gemeente al dan niet mee zou doen aan de gemeenschappelijke regeling. In het stemhokje kregen de burgers de vraag over de aanpassing te zien. Een raadslid denkt dat de burgers wel degelijk wisten dat ze stemden op de aanpassingen en niet op voor of tegen samenwerking. ‘Ik denk dat de vraag duidelijk was’, aldus een raadslid van D66.

De gemeente heeft voordat het referendum plaatsvond in haar speciale referendumentitie van ‘Info Voerendaal’ van mei 2003 de vraagstelling vermeld. Daarnaast werd er een samenvatting van het besluit ten behoeve van het referendum beschikbaar gesteld. De burger had dus kunnen weten welke vraag zij voorgelegd zou krijgen. Toch kan afgevraagd worden of de burgers daar nog wel zoveel aandacht aanschenken als hun beeld eenmaal gevormd is. Burgers kunnen namelijk geneigd zijn om snel over de vraagstelling heen te lezen omdat ze er zelf van overtuigd zijn dat ze wel weten waar het referendum over gaat. Dit punt brengt een wethouder dan ook naar voren tijdens een interview.

Burgers die in het stemhokje de werkelijke vraag zagen en een andere vraag voor ogen hadden (omdat dat juist zo leefde onder de bevolking) kunnen in verwarring zijn geraakt. Ook zou het kunnen zijn dat burgers gewoon gestemd hebben in de veronderstelling dat ze stemden op de vraag of Voerendaal al dan niet moest deelnemen aan de Gemeenschappelijke Regeling Parkstad Limburg.

6. Organisatie, communicatie en voorlichting

6.1 Driedeling ambtenaren

De gemeente Voerendaal bestaat uit een ambtelijk apparaat van 60 personen. Van deze 60 hebben 20 ambtenaren zich beziggehouden met het referendum en daarvan waren er drie nauw betrokken bij het referendum. Het juridische element kwam voor rekening van de juridisch medewerker. Hij hield zich met name bezig met het voortraject: opstellen van de verordening en zorgdragen voor het opstellen van de betreffende formulieren voor het inleidende en definitieve verzoek. Op het moment dat bekend werd dat het referendum zou plaatsvinden heeft hij wat minder werk gekregen. Toen heeft de juridisch medewerker alleen een adviseerde rol gekregen richting het bestuur, de voorlichter en de verkiezingsmedewerker. Tijdens het referendum was voor hem, qua taken, de zaak afgedaan.

Na het referendum kwam hij weer aan bod en heeft hij een voorstel gedaan richting de raad, over wat ze met het referendum moesten doen. Het college van burgemeester en wethouders wilde geen (definitieve) rol spelen en dus heeft hij dit advies in het midden gelaten. Het college heeft zich neutraal opgesteld. Normaal als de juridisch medewerker het college adviseert dan gaan ze er niet mee akkoord dat hij in het midden laat wat ze moeten besluiten. Hij adviseert namelijk om een verordening vast te stellen, te handhaven of iemand al dan niet een vergunning te geven. Bij het referendum “was het vrijwel uniek dat het college zoiets had van ‘de raad zoekt het maar uit wat ze met dit advies van de kiezer willen’”, aldus een betrokkene.

De verkiezingsmedewerker is de organisator van het referendum, en zoals dat in een van de interviews wordt genoemd ‘onze verkiezingsman’. Hij heeft veel ervaring met het organiseren van verkiezingen, en is goed bekend met alle zaken die erbij komen kijken. Taken die hij heeft gehad waren niet meer of minder, dan de taken die hij heeft voor een reguliere verkiezing. Deze taken bestonden bijvoorbeeld uit het inrichten en bemensen van de stemlokalen en het ervoor zorgen dat de stemmachines op een correcte manier werken.

Als laatste was er de voorlichter. Hij had de taak om de burger uit te leggen wat het onderwerp van het referendum was.

6.2 Organisatie

Direct nadat bekend werd dat er een referendum zou plaatsvinden (dus na de toelating van het definitieve verzoek) werd er een Commissie van Toezicht ingesteld. Deze Commissie diende toezicht te houden op de gehele gang van zaken omtrent het referendum. In het volgende hoofdstuk is een aparte paragraaf gewijd aan deze commissie.

Tevens moest er een datum bepaald worden waarop het referendum gehouden zou worden. De Tijdelijke referendumwet schrijft voor dat het referendum wordt gehouden op een woensdag, uiterlijk vier maanden nadat bekend is geworden dat er een referendum gehouden zal worden (Trw, artikel 110). Deze datum wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders (Trw, artikel 115). Verder is bepaald dat tegen dit collegebesluit geen beroep mogelijk is (Trw, artikel 143).

Tijdens de vergadering van burgemeesters en wethouders op 14 april 2003 worden de mogelijke data besproken, aan de hand van het advies van de verkiezingsmedewerker en de juridisch medewerker (Vergadering burgemeesters en wethouders, 14 april 2003). De datum wordt uiteindelijk vastgesteld op 18 juni 2003. Het referendum eerder houden op bijvoorbeeld 4 of 11 juni was niet haalbaar in verband met voorlichting (die zeer optimistisch ingeschat medio mei kon starten) en de vele vrije dagen, zoals Hemelvaart en Pinksteren. Het is niet verstandig om eerst een referendum te houden en vervolgens na diverse vrij dagen een raadsvergadering te beleggen. Stukken kunnen kwijtraken, de flexibiliteit van het vaststellen van de data valt weg, en het vrijmaken van de locaties zou wellicht problematisch kunnen zijn (Vergadering Burgemeester en Wethouders, 14 april 2003).

De datum 25 juni behoorde ook tot de mogelijkheden. Daarbij werd wel in ogenschouw genomen dat als er een beroep is ingesteld dat er nog eens 6 dagen gewacht moest worden. Dan zou het pas in juli mogelijk zijn een raadsvergadering te beleggen over de uitslag (Vergadering van burgemeesters en wethouders d.d. 14 april 2003). Om deze reden wordt deze datum dan ook niet gekozen. De uiteindelijke datum voldoet aan de eisen die de wet hieraan stelt. Uit de documenten die bestudeerd zijn en de interviews is niet naar voren gekomen dat deze datum als problematisch is ervaren. Er kan dan ook geconcludeerd worden dat de datum correct is vastgesteld.

De oproepkaarten en samenvattingen van het raadsbesluit zijn beide via de post aan de burgers toegezonden. Uit de documenten en interviews blijkt dat wat betreft de organisatie zich geen problemen hebben voorgedaan. De stembureaus waar de burgers hun stem uit konden brengen waren dezelfde als bij een reguliere verkiezing (Bezetting stembureaus in verband met referendum, 18 juni 2003). Deze verschillende locaties maken de drempel voor de burgers zo laag mogelijk om te stemmen.

Tevens maakte de burgemeester van Voerendaal op 7 mei 2003 bekend dat een kiezer is toegestaan zijn/haar stem uit te brengen in een stembureau naar keuze (Brief Stemmen in een stembureau naar keuze, burgemeester Strous, 7 mei 2003). Ook behoorde stemmen bij volmacht tot de mogelijkheden. Verder zijn alle overige zaken zoveel mogelijk gelijk gehouden met de reguliere verkiezingen om alles zo soepel mogelijk te laten verlopen.

6.3 Communicatie en voorlichting

De gemeente Voerendaal communiceerde via verschillende kanalen naar haar burgers. De website van de gemeente wordt veel gebruikt om zaken naar de burgers te communiceren. Dit gebeurde dan ook bij het referendum. De burgers worden al tijdig bekendgemaakt met de Trw (Publicaties 2002, week 27, 27 juni 2002). Het besluit, genomen op 1 juli in de gemeenteraadsvergadering, tot vaststelling van de gemeenschappelijke regeling Parkstad Limburg wordt op 12 juli bekendgemaakt op de website. Daar wordt tevens bij vermeld dat burgemeester en wethouders besloten hebben dat dit besluit in aanmerking komt voor een referendum (Publicaties 2002, week 28, 12 juli 2002).

De gemeente heeft ook op haar website een aparte pagina gemaakt met alle relevante informatie omtrent het referendum. Bezoekers kunnen hier diverse informatie raadplegen zoals het besluit tot aanpassing van de Gemeenschappelijke Regeling Parkstad Limburg, samenvatting van het besluit, veel gestelde vragen en antwoorden over het referendum en de referendumspecial van Info Voerendaal.

Naast de website communiceert de gemeente ook via 'Info Voerendaal'. Belangrijke zaken stuurt de gemeente daarnaast op via de post. De referendumspecial van Info Voerendaal wordt huis-aan-huis verspreid, evenals een samenvatting van het besluit. Daarnaast werden de burgers in de gelegenheid gesteld om diverse documenten in te zien op het gemeentehuis. Te

denken valt aan zaken als de tijdelijke referendumwet, de gemeentelijke verordening en het raadsbesluit.

Op de communicatie valt dan ook niet veel aan te merken. De gemeente communiceert op een juiste wijze naar de burgers toe, zo blijkt uit de interviews. Wel kwam naar voren dat de inhoud van de voorlichting op een aantal fronten wat beter had gekund. Hier komen we later in dit hoofdstuk op terug.

Voorlichting speelt een belangrijke rol bij een referendum. Het moet voor de burgers immers helder zijn waar hij 'voor' of 'tegen' stemt. Voor het eerst wordt er gesproken over de voorlichting in de brief waarin de burgemeester het inleidende verzoek toelaat van 20 februari 2003. In een bijgevoegde notitie met betrekking tot werkzaamheden en kosten verbonden aan een gemeentelijk referendum worden twee alinea's gewijd aan het onderwerp voorlichting.

In Voerendaal betreft het een besluit dat een goede voorlichting behoeft. 'Parkstad is een complex product dat voor burgers niet tastbaar is' (Brief toelating inleidend verzoek referendum, burgemeester, 20 februari 2003). Er diende dus door de gemeente een dusdanige voorlichting gegeven te worden zodat de burgers een goed beeld konden gaan vormen. Binnen het ambtelijk apparaat van Voerendaal was onvoldoende menskracht en expertise aanwezig om een dergelijke voorlichtingscampagne gestalte te geven. Uitbesteding van deze werkzaamheden werd dan ook noodzakelijk geacht (Brief toelating inleidend verzoek referendum, burgemeester, 20 februari 2003).

Bij de referenda die eerder gehouden zijn in Nederland had de bestuurder een rol in de voorlichting richting de burgers. De raad kon dan ook besluiten om campagne te voeren vóór het raadsbesluit. Dit is in Voerendaal echter niet gebeurd. Ook het college heeft zich terughoudend opgesteld wat betreft campagne voeren.

Tijdens de vergadering van burgemeesters en wethouders d.d. 24 maart 2003 werd opgemerkt dat een goede integere voorlichtingscampagne onmisbaar is, mede gelet op het feit, dat ook de tegenstanders van het besluit van de raad de kiezers zullen proberen te overtuigen tegen te stemmen. Het college dient invulling te geven aan de regiefunctie voor wat betreft de te organiseren voorlichtingscampagne. De kiezer is enkel gebaat bij een duidelijke en zakelijke

campagne (Voorbereidingen voorlichtingscampagne referendum m.b.t. gemeenschappelijke regeling, 20 maart 2003).

Bij het inschakelen van externe deskundigen werd gedacht aan één of een combinatie van bureaus die al vaker voor de regio hebben gewerkt. Twee van de drie mogelijke bureaus zouden een beknopte offerte uit moeten brengen op basis waarvan de gemeente dan een besluit zou nemen. Op 7 april 2003 diende de definitieve keuze kenbaar gemaakt te worden zodat er gestart kon worden met de uitwerking van de campagne en de uitvoering daarvan.

Uiteindelijk is er gekozen voor één extern communicatieadviesbureau die de voorlichting van de gemeente heeft begeleid. De kosten voor dit bureau zijn geraamd op €5.125,- (Beschikbaarstelling budget t.b.v. referendum, 2003/4/2). De werkelijke kosten van dit bureau zijn nooit bekendgemaakt, net als de organisatiekosten (geraamd op €14.111,36) en de totale kosten (geraamd op €60.000,-) die het referendum met zich mee heeft gebracht (Beschikbaarstelling budget t.b.v. referendum, 2003/4/2)

De coördinatie van de voorlichtingscampagne werd in de handen van de voorlichter van de gemeente gelegd (Voorbereidingen voorlichtingscampagne referendum m.b.t. gemeenschappelijke regeling, 20 maart 2003). In de documenten is terug te vinden dat de voorlichting goed verlopen is. Dit is één van de conclusies waartoe de Commissie van Toezicht komt in haar evaluatieverslag. Uit de interviews komen echter andere meningen naar voren. Interessant is dus om te kijken waarom de Commissie van Toezicht en de geïnterviewden van mening verschillen op dit punt.

Een wethouder geeft aan in een interview dat het college wel degelijk naar voren wilde brengen dat zij vonden dat een samenwerking noodzakelijk was. Als het college dit echter wilde doen floot de oppositie hun terug, en werd beargumenteerd dat dit niet kon omdat het college dan de coalitie zou helpen. Het college had onafhankelijk kunnen zeggen dat zij voor Parkstad is. Op deze manier hadden ze de burgers misschien kunnen overtuigen van het feit dat samenwerking onvermijdelijk is. Dit is niet gebeurd en in het interview geeft de wethouder aan dat dit het college te verwijten valt. Ondanks deze constatering kan gesteld worden dat de gemeente alles in het werk heeft gesteld om de burger op een juiste manier voor te lichten omtrent het referendum (Interview wethouder CDA, 2006).

Afgevraagd kan echter worden of alleen het college valt aan te rekenen dat ze de burgers niet heeft kunnen overtuigen van de noodzaak van het samenwerkingverband. De verschillende politieke partijen hebben namelijk ook voor een beeldvorming onder de burgers gezorgd. Tevens wordt door een geïnterviewde aangegeven dat vanuit Parkstad zelf te weinig is geïnformeerd. Volgens een raadslid hadden die al eerder meer moeten doen dan slechts één mooie gedrukte folder per jaar toesturen aan de inwoners van Voerendaal. Volgens haar heeft Parkstad zelf ook de duidelijke taak het hele ‘product’ Parkstad te verkopen naar de burgers toe.

6.4 Campagne door voor en tegenstanders

In Voerendaal was er duidelijk een scheiding te zien van voor en tegenstanders binnen de politiek. Voorstanders waren CDA, AGB en PvdA, tegenstanders waren D66, Democraten Voerendaal, VVD en Leefbaar Voerendaal. De voorstanders geven als argumenten aan dat ze tegen gemeentelijke herindeling zijn en dus moeten ze wel voor regionale samenwerking zijn. Een samenwerking tussen de Heuvellandgemeenten is geen alternatief voor Parkstad. Daarnaast levert de samenwerking Voerendaal juist geld op door een aantal subsidies en kan zij een vuist maken bij de provincie, Den Haag en in Brussel (Info Voerendaal - Special referendum, mei 2003).

Aangegeven wordt dat de stemverhouding door het wegvallen van Nuth ten gunste van de ‘groene gemeenten’ (hiermee worden de niet stadgemeenten bedoeld) is veranderd. Tevens geven de voorstanders aan dat de regionale samenwerking al veel resultaten heeft opgeleverd en dat Parkstad ook in de toekomst resultaten biedt. Voor een behandeling van deze resultaten en uitvoerige behandeling van de overige argumenten wordt verwezen naar de Referendumspecial van Info Voerendaal.

De argumenten van de tegenstanders zijn dat door het wegvallen van Nuth de plattelandsgemeenten (of ‘groene gemeenten’) nog minder een vuist kunnen maken tegen de plannen van de stedelijke Parkstad-partners. De bijdrage van Voerendaal zal mogelijk hoger worden, en er wordt gesteld dat zij geen behoefte hebben aan een vierde bestuurslaag. In tegenstelling tot wat door de voorstanders wordt beargumenteerd. Zij geven namelijk aan dat de Heuvellandgemeenten dezelfde problematiek hebben en de aandacht hier beter op gericht kan worden.

Daarnaast stellen de tegenstanders duidelijk dat ze tegen Parkstad zijn maar dat dit geen gevolgen heeft voor samenwerking met Rd4 (afvalverwerking), brandweer, politie en GGD. En als laatste geven zij aan dat de gemeente verplicht wordt om mee te werken aan de zogenaamde kernagenda. Deze punten zijn hun inziens voor Voerendaal nauwelijks van belang. Voor een behandeling van deze punten en een uitgebreide behandeling van de eerder genoemde argumenten wordt ook hier verwezen naar de Referendumspecial van Info Voerendaal.

Zowel de coalitie als de oppositie hebben campagne gevoerd. Wel is duidelijk waar te nemen dat de campagne van de oppositie meer omvatte en veel doeltreffender, was dan die van de coalitie (Interview juridisch medewerker, 2006). De coalitie heeft campagne gevoerd door middel van folders, bijeenkomsten en het uitnodigen van mensen en partijen. De coalitie heeft telkens proberen te onderbouwen waarom er samengewerkt diende te worden. De oppositie verspreidde ook folders, adverteerde en hield ook bijeenkomsten. Maar de oppositie is ook langs de deuren gegaan, heeft in het winkelcentrum gestaan en heeft een dag voor de verkiezing een geluidswagen laten rondrijden (Interview juridisch medewerker, 2006). Tijdens de campagne van de oppositie werd aangegeven dat men moest oppassen voor de grote stad Heerlen. Ook werd de indruk gewekt dat burgers de samenwerking nog konden tegenhouden.

Een wethouder geeft in het interview aan dat de coalitie alles probeerde te onderbouwen. De oppositie pakte het volgens haar geheel anders aan: 'de oppositie ging op emotie en de coalitie ging op informatie, en dat wilde men gewoon niet horen'. Het emotionele verhaal zou voor burgers veel interessanter zijn dan een opsomming van argumenten en informatie. Ook voelde zij dat de pers meer aan de kant stond van de mensen die tegen Parkstad waren. Dat is volgens de betreffende wethouder niet de reden geweest dat mensen voor of tegen stemde, maar dat was wel de reden dat er een bepaalde sfeer in het dorp ontstond.

De voorstanders van Parkstad hielden vervolgens hun mond en vonden het maar flauwekul en een sentimentele bedoeling. Voor de tegenstanders was dit juist een ideale situatie. De coalitie zat in een moeilijker positie dan de oppositie. 'Tegen is altijd makkelijker, dan hoeft je niet na te denken', aldus een betrokkene. Toch geeft deze wethouder aan dat de coalitie te verwijten valt dat zij de mensen niet heeft kunnen overtuigen dat samenwerking noodzakelijk is.

7. Commissie van Toezicht

In de Trw wordt een gemeente niet verplicht tot het instellen van een Commissie van Toezicht. De VNG adviseerde dit toendertijd echter wel. De juridisch medewerker bevestigt dit. Hij geeft aan dat je, omdat je zelf onderwerp bent van het referendum als gemeente, en tegelijkertijd ook degene bent die het uitvoert en organiseert, je er verstandig aan doet om, met name naar de buitenwacht toe, aan te tonen dat een en ander transparant en objectief is gebeurd. Om dat te bewerkstelligen kun je een Commissie van Toezicht in het leven roepen en de juridisch medewerker heeft dat advies toen overgenomen.

In zijn eigen verordening (zie bijlage 2) verplicht de gemeente Voerendaal zichzelf tot het instellen van een Commissie van Toezicht. Deze commissie dient ingesteld te worden door burgemeester en wethouders en zij benoemen en ontslaan de leden (Referendumverordening Voerendaal, artikel 4). Nadat duidelijk werd dat er daadwerkelijk een referendum plaats zou vinden werd er invulling gegeven in de taken en bevoegdheden van deze commissie. Vervolgens is er een Commissie van Toezicht benoemd. Tevens moest er nog invulling gegeven worden aan de taken en de bevoegdheden van deze commissie (Brief toelating inleidend verzoek referendum, burgemeester, 20 februari 2003).

Op de website van Voerendaal is bekend gemaakt wie er in de Commissie van Toezicht zaten. Daarnaast werd er kort verteld wat de taken en bevoegdheden van deze commissie waren. De commissie was allereerst belast met de taak om gevraagd, maar ook ongevraagd, advies uit te brengen over het voorlichtingsmateriaal. Uit een interview met de juridisch medewerker blijkt dat hier verder niet nadrukkelijk advies over uit is gebracht. Deze taak is volgens de geïnterviewde slechts summier vervuld. Maar het niet actief uitbrengen van advies wil nog niet gelijk zeggen dat er niet wordt toegezien op de voorlichting die gegeven wordt door de gemeente.

Daarnaast behandelt de commissie klachten van burgers over de organisatie, de procedure en de voorlichting van het referendum. Er is slechts één klacht geweest naar aanleiding van het referendum. Deze klacht over de wijze waarop de burgemeester zich opstelde in de voorlichtingscampagne is ongegrond verklaard. De burgemeester zou zich in de samenvatting van het besluit teveel beperkt hebben tot de feitelijke inhoud en argumenten voor en tegen niet behandeld hebben. De commissie kwam echter tot de conclusie dat er conform de Trw

gehandeld is (Evaluatieverslag gemeentelijk correctief raadgevend referendum d.d. 18 juni 2003).

Als laatste evalueert de commissie het verloop van het referendum en brengt zij hierover een verslag uit aan de raad. Dit heeft de commissie inderdaad gedaan. Het evaluatieverslag bestaat uit twee pagina's, daarvan is slechts één pagina de evaluatie. Duidelijk is dat het hier gaat om een puur formeel evaluatieverslag omdat slechts het strikt noodzakelijke erin vermeld is. De evaluatie had wellicht uitgebreider gekund. Zaken als bijvoorbeeld evaluatie van organisatie van het referendum en referendumvraag komen niet aan de orde, terwijl dit toch belangrijke punten zijn bij een referendum.

Om deze drie taken goed uit te kunnen voeren werden er aan de Commissie van Toezicht een aantal bevoegdheden verleend. Bij de behandeling van klachten had de commissie de bevoegdheid tot het uitspreken van een openbaar oordeel. Tevens had zij de bevoegdheid om alle documenten op te vragen welke de commissie wenselijk achtte voor de vervulling van haar taken.

De Commissie van Toezicht heeft geen advies uitgebracht over referendumvraag. Wel heeft zij, net als bij de gehele gang van zaken, hierop toegezien. In het interview met de juridisch medewerker wordt duidelijk dat de commissie wat betreft de kosten alleen heeft gekeken of er in alle redelijkheid en efficiënt met de middelen is omgegaan.

Uit de interviews met de juridisch medewerker en de verkiezingsmedewerker blijkt dat de Commissie van Toezicht niet actief heeft bijgedragen aan het referendum. De commissie heeft vooral toegezien op de gang van zaken. Aangezien alles organisatorische goed is verlopen heeft de commissie niet in hoeven grijpen. De commissie zich wat duidelijker kunnen laten zien tijdens het referendum door het (actief) uitbrengen van adviezen. Dit was namelijk een van de taken waar zij mee belast was. Uit de documenten en interviews blijkt niet dat dit daadwerkelijk ook gebeurd is.

8. Uitslag en gevolgen

8.1 Uitslag en besluit van de raad

Na het referendum van Voerendaal werden de stemmen geteld. De uitslag werd op 19 juni tijdens een openbare zitting van het centraal stembureau in de raadszaal van het gemeentehuis bekend gemaakt. Van alle stemgerechtigden maakte 46% op 18 juni 2003 gebruik van hun stemrecht. Daarbij wees een ruime meerderheid het besluit tot aanpassing van de Gemeenschappelijke Regeling Parkstad Limburg af: 21% stemde voor en 79% stemde tegen (Vaststelling van de aantallen stemmen, 18 juni 2003).

Het referendum zou geldig zijn als het aantal tegenstemmers groter is dan het aantal voorstemmers én dat het percentage tegenstemmers groter dan 30% van het aantal kiesgerechtigden. Als we deze aantallen op elkaar delen dan komt hier een percentage uit van 36%. Dat wil zeggen dat het referendum geldig is. En zoals dat genoemd wordt in een van de documenten: de uitslag geldt 'als een raadgevende uitspraak tot afwijzing van uw voornoemd besluit' (Uitslag gemeentelijk referendum, 24 juni 2003).

Dat de meerderheid tegen heeft gestemd en dat het een geldig referendum is, wil echter nog niet zeggen dat de raad deze uitslag moet volgen. Gezien de aard van het referendum dient de raad haar besluit in heroverweging te nemen. De uitslag van het referendum is onherroepelijk omdat niemand hiertegen beroep heeft aangetekend. De Raad was dus verplicht om te (her)overwegen of het besluit van 6 januari 2003 wordt ingetrokken of alsnog in werking zal treden.

Het college van burgemeester en wethouders geeft in een brief aan de raad aan dat de afwijzende uitslag van het referendum kan worden gezien als een zwaarwegend advies van de kiezer. Zo geeft zij aan dat de raad hiermee rekening dient te houden bij de heroverweging van hun eerder genomen besluit. Daar tegenover stellen zij het belang van regionale samenwerking.

Deze samenwerking wordt noodzakelijk geacht voor de uitvoering van een aantal taken, die voor de inwoners van Voerendaal, direct of indirect van wezenlijk belang zijn. Daarbij gaat het om grensoverschrijdende problemen en taken die de gemeente Voerendaal alleen (qua schaal en/of organisatie) niet adequaat kan aanpakken. Daarbij geeft het college aan dat

beëindiging van de regionale samenwerking met andere Parkstad-gemeente niet alleen forse financiële gevolgen heeft (desintegratieschade en uitbreiding van het eigen apparaat). Maar ook zal dit merkbaar zijn in dienstverlening en slagkracht.

Het voorstel dat gedaan werd door het college is neutraal. Zij bieden de raad beide alternatieven aan. Het raadsbesluit d.d. 6 januari 2003 tot aanpassing van de Gemeenschappelijke Regeling Parkstad Limburg in te trekken of om te besluiten dat dit besluit in werking treedt op de dag na die publicatie van dit besluit. Op 26 juni 2003 besluit de raad tijdens haar vergadering tot inwerkingtreding van het besluit d.d. 6 januari 2003. De stemverhouding hierbij was 8 voor en 7 tegen. Interessant is om te vermelden dat dit dezelfde stemverhouding was als tijdens de raadsvergadering op 6 januari 2003. De gemeente Voerendaal zal dus in de toekomst blijven participeren in Parkstad Limburg.

8.2 Nasleep en gevolgen van het referendum

De Tijdelijke referendumwet is er niet meer, en naar aanleiding daarvan is de gemeentelijke verordening vervallen. De juridisch medewerker heeft daar destijds de raad van in kennis gesteld. Tevens is er een voorstel tot het opstellen van een gemeentelijke referendumverordening opgesteld, maar die is uiteindelijk niet gegaan naar het college en de raad. Men wilde geen open wonden opnieuw openhalen. Op dit moment is er geen enkele mogelijkheid die het houden van een referendum mogelijk maakt. En het lijkt erop dat de gemeente Voerendaal niet zit te wachten op een nieuwe referendum: 'We hebben geen positieve ervaringen met het instrument referendum', aldus een betrokkene.

Na het besluit van de raad (om het eerder genomen besluit alsnog in werking te laten treden) heerste er, vooral onder de tegenstemmers, een ontevreden gevoel. Dit gevoel is het beste te omschrijven als: "we hebben gestemd en gezegd dat we geen samenwerkingsverband willen en nu doet de gemeente het toch." De burgers waren over het algemeen van mening dat er niet naar hun geluisterd werd.

Veel burgers waren zich er misschien niet van bewust dat het een raadgevend referendum is. De raad moest 'slechts' haar besluit al dan niet heroverwegen op basis van de uitslag van het referendum. Zij was dus niet verplicht de uitslag te volgen. Het uiteindelijk niet volgen van de uitslag kan voor veel burgers dus teleurstellend zijn geweest. Maar ook burgers die zich er

wel van bewust waren teleurgesteld. Veel burgers hadden waarschijnlijk gehoopt dat de raad de uitslag toch zal volgen.

Het betreffende besluit betrof tevens een ander onderwerp dan waar de burgers dachten dat het referendum over zou gaan. De burgers dachten namelijk dat het referendum ging over de toetreding tot de Gemeenschappelijke Regeling Parkstad Limburg, terwijl het in werkelijkheid ging om een aanpassing hiervan. Burgers kunnen dus gedacht hebben dat ze tegen de regeling stemde, terwijl ze in werkelijkheid tegen een aanpassing van de regeling stemde. Het is dan ook niet ondenkbaar dat burgers die tegen gestemd hebben, bij een bestaand samenwerkingsverband (wat hier dus het geval was), voor hadden gestemd.

Daarnaast was door de gemeente Voerendaal was al veel geld gestoken is in Parkstad Limburg. De gemeente Nuth kreeg toen zij uitstapte al een flinke rekening gepresenteerd. Toen Voerendaal dreigde uit te stappen werd dit door Parkstad ook duidelijk gemaakt (Interview juridisch medewerker, 2006). Dit allemaal heeft natuurlijk een belangrijke rol gespeeld bij het heroverwegen van het besluit door de raad.

Een raadslid was tevreden met de uitslag van het referendum, maar uiteraard niet met het uiteindelijke besluit door de raad. De overige geïnterviewden vinden het referendum achteraf gezien tijdsverspilling. Zo geeft een wethouder aan dat er een hele aversie is tegen Parkstad in het dorp en dat het referendum het imago erg heeft beschadigd. De juridisch medewerker en de verkiezingsmedewerker bevestigen dit. Ook verwijt een wethouder de gemeente Nuth wat zij aan heeft gericht door uit het samenwerkingsverband te stappen. Tevens zijn de geïnterviewden het er over eens dat er een jaar verloren is in Parkstad.

Naast het slechte imago van Parkstad en de negatieve gevolgen zijn er ook positieve ontwikkelingen waar te nemen. In het raadsbesluit van 15 oktober 2005 is door de Raad unaniem een visie op samenwerking aangenomen. Daarin is bepaald op welke gebieden de gemeente Voerendaal samen wil werken met Parkstad, op welke terreinen met Heuvelland en op welke gebieden met de plattenlandsgemeenten. Er was voor die tijd namelijk niet duidelijk wanneer er samengewerkt zou worden door middel van Parkstad en wanneer in andere samenwerkingsverbanden. De discussies die het referendum teweeg heeft gebracht kan in ieder geval ervoor gezorgd hebben dat dit proces van verheldering versneld is.

9. Conclusie en aanbevelingen

9.1 Conclusies

Als we terugkijken op het referendum van Voerendaal en dit bespreken met diverse betrokkenen dan is merkbaar dat de gemeente er een nare nasmaak aan over heeft gehouden. Er heerst een totale ontevredenheid over het referendum dat gehouden is binnen de gemeente. Zoals uit dit onderzoek blijkt, is er niet een duidelijke oorzaak aan te wijzen, maar zijn er wel verschillende factoren die meespelen in het totaaloordeel over het referendum.

Het initiatief werd formeel genomen door een inwoner van de gemeente Voerendaal. Formeel is er dus volgens de Trw gehandeld. Informeel kan echter gesteld worden dat het initiatief, zo blijkt ondermeer uit de interviews, genomen is door de oppositie. Verder is dat ook niet apart omdat de politiek wel vaker zaken aan het licht brengt, die burgers dan vervolgens oppakken. In dit geval wijst het erop dat D66 één van haar leden in heeft gezet om een verzoek in te dienen. Het instrument referendum dient er echter toe om het volk te laten spreken, en op deze manier lijkt het een politiek instrument te worden.

De politieke partijen in Voerendaal waren te verdelen in de voor en de tegenstanders van het referendum. Daarbij waren de voorstanders voor samenwerking en dus tegen het referendum. De tegenstanders waren niet zozeer tegen een samenwerking maar tegen de wijze waarop dit nu zou gaan gebeuren.

Wat ook voren kwam is dat de oppositiepartij D66, de coalitie wilde 'terugpakken' omdat in een eerder stadium zij buiten de coalitie gehouden zijn. Ook verwerken in eerdere tekst omdat het een nieuw punt is. De geïnterviewde wethouder van D66 ontkent dit echter. Lastig is hier te bepalen wat er in werkelijk gebeurd is. Wel lijkt het er sterk op dat de besluitvorming gebukt gaat onder een politiek spel.

De organisatie rond het referendum is goed verlopen. Dit blijkt zowel uit de interviews als de documentatie. Deze gedachte heerst bij geïnterviewden van Voerendaal, en uit de interviews blijkt dat veel inwoners in Voerendaal deze opvatting steunen. Op dat punt van organisatie valt de gemeente niets te verwijten. Integendeel de gemeente komt hier een compliment toe voor de juist gang van zaken. Ook op het juridisch terrein is er telkens keurig volgens de regels gewerkt. De gemeente heeft daarbij telkens de Trw in haar achterhoofd gehouden.

Ook werd er een Commissie van Toezicht ingesteld. Deze commissie hield toezicht op een aantal zaken. De commissie blijkt achteraf meer een formeel controle instrument dan dat zij daadwerkelijk veel heeft bijgedragen aan het referendum. Haar taak was dan wel niet om veel bij te dragen, maar deze commissie had zich iets actiever op mogen stellen bij haar taken. Dit blijkt uit het feit dat een aantal van de geïnterviewden niet direct weten wat deze commissie deed, en dat twee geïnterviewden zelf aangaven dat deze commissie niet veel heeft bijgedragen. Het evaluatieverslag dat de commissie heeft opgesteld is positief over de gang van zaken tijdens het referendum.

De gemeente heeft veel voorgelicht aan de bevolking over de gang van zaken en de inhoud van het referendum. Zij heeft zeker aan de minimale inspanningsverplichtingen, zoals beschreven in de Trw, voldaan. Dit is ook een conclusie waartoe de Commissie van Toezicht komt in haar evaluatieverslag. Daarnaast geeft deze commissie aan dat de manier waarop de gemeente haar website als voorlichtingsinstrument heeft ingesteld adequaat en vernieuwend is. Deze mening kan alleen maar gedeeld worden. De informatie die verschaft werd op de website was actueel, uitgebreid en helder.

De manier waarop de raad zich heeft opgesteld is juist geweest. Zij stelde zich neutraal op over een besluit dat zij zelf heeft genomen en dat kan alleen maar toegejuicht worden. Op deze manier kan de objectiviteit gewaarborgd worden. Het college heeft zich erg op de vlakte gehouden en niet duidelijk een mening gevormd over de kwestie. Aangevoerd wordt daarbij dat de oppositie daarbij terugvloot. Er kan hiervoor wat gezegd worden voor objectiviteit, maar aan de andere kant kan er ook aangevoerd worden dat het College een mening in mag nemen. Dit zou echter wel averechts hebben kunnen werken. Maar als er volgens de regels gehandeld werd, was er totaal geen reden om teruggevloten te worden. Het college had dus zeker een standpunt in kunnen en mogen nemen.

Als het college inderdaad een standpunt had ingenomen, dan zou het kunnen zijn dat de bevolking meer open was gaan staan voor de samenwerking, en was er zelfs misschien niet door de meerderheid tegengestemd. Dit blijft echter de vraag en is niet met zekerheid te stellen. Het college had kunnen zeggen dat zij wel voor een aanpassing van de regeling waren en had daardoor misschien mensen kunnen motiveren. Daarbij had zij dan duidelijk kunnen

onderbouwen wat de redenen voor deze aanpassing waren en dat er al sprake was van samenwerking.

Het ging in Voerendaal om een aanpassing, maar op door het aanvragen van een referendum kon de oppositie de mogelijkheid aangrijpen om het samenwerkingverband op zich opnieuw ter discussie te stellen. Het gevaar hierbij is dus dat het werkelijke onderwerp van het referendum uit het oog wordt verloren. Burgers denken veel meer invloed uit te kunnen oefenen dan ze hebben en zowel oppositie als burgers zijn ontevreden als de uitslag uiteindelijk niet gevolgd wordt.

De uitslag van het referendum was dat een meerderheid van de stemmers tegen een aanpassing van de regeling was. De raad heeft vervolgens het besluit in heroverweging genomen en uiteindelijk toch besloten het besluit in werking te laten treden. Afgevraagd kan echter worden of er daadwerkelijk sprake was van een heroverweging omdat van te voren min of meer vaststond dat het besluit onveranderd zou blijven. Redenen daarvoor waren de noodzaak van de samenwerking en de desintegratiekosten bij het uitstappen uit Parkstad. Deze kosten kreeg Nuth namelijk gepresenteerd toen zij uit het samenwerkingverband stapte.

Het niet volgen van de uitslag was voor de burgers een flinke tegenvaller. Ondanks dat van te voren duidelijk was dat het referendum niet bindend was, waren veel stemmers teleurgesteld met het feit dat de raad de uitslag naast zich neerlegde. Het niet bindende karakter van het referendum is van te voren kenbaar gemaakt aan de burgers (Info Voerendaal - Referendum special, mei 2003). Afgevraagd kan echter worden of het voor de kiezers ook zo duidelijk was. En of zij niet verwachtten dat bij een meerderheid van tegenstemmers de overheid toch mee zal gaan met deze uitslag (vorm van zelfbinding aan de uitslag).

Hiermee is het eerste deel van de centrale vraag in dit onderzoek, 'hoe is het referendum in Voerendaal op 18 juni 2003 verlopen', beantwoord. Om tot een beantwoording van het tweede deel van de centrale vraag, 'en werden hiermee de doelstellingen bereikt die ten grondslag liggen aan de Tijdelijke referendumwet', te komen dient er getoetst te worden aan de doelstellingen van de Trw. Zoals in de inleiding en hoofdstuk 2 al is opgemerkt zal hiervoor gebruik worden gemaakt van de voordelen van het referendum zoals beschreven in hoofdstuk 2.

De burgers werden in Voerendaal door het referendum actief betrokken bij het samenwerkingsverband Parkstad Limburg. Maar de kiezers hebben uiteindelijk geen invloed gehad op het beleid. De gemeente heeft namelijk het advies van de burgers niet gevolgd, toch hebben vooral de wethouders en raadsleden hun ogen geopend door de uitspraak van de burgers. De burgers geven door het niet instemmen met het besluit toch een signaal af bij de gemeente. Bij een bindend referendum was de invloed van de burgers echter veel merkbaarder geweest, omdat dan het beleid gevormd wordt op basis van de uitslag.

De mogelijkheid tot het corrigeren van onvolkomenheden in de besluitvorming was hier niet echt aanwezig. Er was duidelijk geen draagvlak voor het samenwerkingsverband en ondanks dat gaat het toch door. Het besluit kon niet tegengehouden worden. Dit is te wijten aan het soort referendum. De politiek verhoudingen die vastgelopen waren zijn zeker doorbroken door het referendum. Er was een soort patstelling ontstaan waarin de oppositie tegen en de coalitie voor Parkstad Limburg was. Er is nu helderheid over de samenwerking en er zijn na het referendum duidelijk afspraken gemaakt waar wel en waar niet samengewerkt wordt binnen Parkstad Limburg. Zowel voorstanders als tegenstanders zijn tevreden met de uitkomsten hiervan.

De interactie tussen overheid en burger is zeker bevorderd door het referendum. De geïnterviewden geven allen aan dat ze denken dat de burgers in Voerendaal het vertrouwen zijn kwijtgeraakt in hun bestuurders. Voorlichting en standpunt van het college hadden hier misschien een rol in kunnen spelen. De vorm van het referendum was van te voren bekend maar niet alle burgers waren hier waarschijnlijk bekend mee. Maar het komt vooral door de suggestie die gewekt werd dat de burgers konden beslissen of er wel of niet samengewerkt moest worden.

Er kunnen bij de kiezers andere overwegingen hebben meegespeeld tijdens de stemming. Zij kunnen bijvoorbeeld van mening zijn geweest dat ze stemde tegen Parkstad Limburg, maar in feite stemde ze tegen 'een aanpassing van de Gemeenschappelijke Regeling Parkstad Limburg'. Het idee dat je iets kunt veranderen en er later achterkomen dat er niets met je mening wordt gedaan kan hard aankomen. Dit gevoel zal bij de burgers opgekomen kunnen zijn die niet beseften dat het een niet-bindend referendum was, dat enkel een paar kleine technische aanpassingen betrof.

De campagnes van de politieke partijen kunnen er voor gezorgd hebben dat de burgers andere overwegingen hebben laten meespelen, dan waar het referendum werkelijk om ging. Zij kunnen een bepaald beeld hebben gevormd dat niet helemaal juist was. Zo'n eenmaal gevormd beeld is moeilijk te veranderen. Vooral de oppositie heeft de burgers voorgehouden dat zij de samenwerking nog konden tegenhouden, zo blijkt uit de interviews.

Tevens kan er afgevraagd worden of het besluit daadwerkelijk referendabel was. Met andere woorden, was het onderwerp geschikt om er een referendum over te houden. De juridisch medewerker, de verkiezingsmedewerker en een wethouder geven in een interview aan dat het onderwerp niet referendabel is. Er dient hun inziens dus geen referendum gehouden te worden over een dergelijke (kleine) technische aanpassing. Er werd op deze manier een discussie opgewekt terwijl de samenwerking er allang was.

De Trw maakte het dan wel mogelijk om over een dergelijke aanpassing van de Gemeenschappelijke Regeling een referendum te houden, afgevraagd kan worden of er in de toekomst ook over zulke zaken referenda gehouden moeten kunnen worden. Om verwarring en irritatie onder de burgers en bestuurders te voorkomen en geleerd hebbende wat er in Voerendaal is gebeurd, lijkt het verstandig om over dit soort aanpassingen geen referendum te houden. Een referendum is een instrument in handen van het volk wat allicht beter gebruikt kan worden om de mening te vragen over nieuwe zaken dan over kleine technische aanpassingen van al reeds bestaande regelingen.

Uiteindelijk kan gesteld worden dat de doelstellingen van de Tijdelijke referendumwet gedeeltelijk gehaald zijn. In toekomstige wetgeving en referenda dient dan ook sterk rekening gehouden met een aantal punten. Deze 'lessen' zijn te trekken uit het onderzoek wat gedaan is naar deze gemeente en zullen bij toekomstige referenda de desbetreffende partij een voorsprong kunnen geven.

9.2 Aanbevelingen

Bij het referendum van Voerendaal werd duidelijk dat burgers ontevreden waren over wat de gemeenteraad uiteindelijk deed met de uitslag van het referendum. Dit heeft te maken met de vorm (het niet-bindende karakter) van het ervan. De raad was hierdoor niet verplicht de uitslag te volgen en deed dit hier ook niet. Op deze manier ontstond er het 'we hebben gestemd maar de gemeente luister toch niet' gevoel onder de mensen. Dit kan komen omdat

de burgers niet wisten dat het referendum niet bindend was of dat ze van mening waren dat de gemeente een soort zelf binding had moeten hebben met de uitslag. Aanbevolen kan een bindend karakter worden omdat burgers dan meer invloed hebben, en de raad de uitslag dient te volgen. Als er, zoals in de Trw enkel mogelijk was, een niet-bindend referendum uit wordt geschreven dan dient goed duidelijk gemaakt te worden aan de bevolking, dat de mogelijkheid bestaat dat de raad de uitslag niet volgt.

De ontevredenheid van de burgers hangt ook samen met het tijdstip waarop het referendum werd gehouden. In Voerendaal werd er een referendum gehouden nadat gestemd is over een besluit in de raad. Daardoor is er al een mening gevormd over het onderwerp door de raad en kunnen burgers had gevoel krijgen dat de raad toch niet af zou wijken van haar mening. Het verdient dus zeker de aanbeveling om een referendum uit te schrijven vóór er een besluit genomen wordt.

Daarnaast dient afgewogen te worden of raadgevende referenda inderdaad bereiken wat met een referendum gepoogd wordt te bereiken. In het geval van Voerendaal leidde dit tot veel ontevredenheid. Ook dient goed gekeken te worden naar de zaken waarover een referendum gehouden kan worden. De aanpassing van het besluit was op basis van de Trw referendabel maar uit de interviews bleek dat de betrokkenen deze mening achteraf niet deelden. Het besluit leent zich namelijk niet voor een referendum. Er schort dus nog iets aan de bepaling of een besluit referendabel is of niet. Er dient bij toekomstige referendum goed nagedacht te worden wat wel en wat niet als referendabel wordt gezien. Voor besluiten die zich goed lenen voor een referendum zijn de eisen helder en voorkomt dit zeker verwarring onder de bevolking.

De manier waarop de gemeente Voerendaal haar website heeft ingezet als voorlichtingsmateriaal is adequaat en vernieuwend geweest. De informatie was namelijk snel beschikbaar en daarnaast was zij uitgebreid, overzichtelijk en actueel. Vernieuwend was dat zij haar website centraal inzette bij het referendum. Er kon bijvoorbeeld naast het vinden van informatie ook vragen gesteld worden via de website. Bij toekomstige referenda, bijvoorbeeld bij gemeenten, geniet de aanpak van Voerendaal zeker de voorkeur. In onze hedendaagse maatschappij is internet bijna niet meer weg te denken. En op deze wijze bereikt de gemeente nog meer burgers en kunnen de burgers ten alle tijden beschikken over diverse informatie.

De eisen die de Trw stelt aan de referendumvraag zijn niet op alle fronten handig. De gemeente wordt slechts beperkte ruimte gegeven in het opstellen van de vraag en heeft dus weinig beleidsvrijheid. Dit weegt echter op tegen het voordeel hiervan: dat de vraag een exacte weergave moet zijn van het onderwerp van het referendum. De vraagstelling dient juist te zijn, ook als er moeilijke termen onvermijdelijk zijn. Uitgangspunt is echter om het referendum simpel te houden zodat voor elke burger duidelijk is wat er bedoeld wordt. De keuze moet beperkt worden tot twee mogelijkheden (voor of tegen). Daarnaast dient er één heldere vraag te zijn. De manier waarop dit bij Voerendaal is gegaan, is een voorbeeld voor toekomstige referenda.

Daarnaast is het instellen van een Commissie van Toezicht verstandig, als zij goede taken bedeed krijgt zoals het controleren van de referendumvraag, toezicht houden op voorlichting en communicatie. Een bijkomend voordeel van een dergelijk commissie is dat je als gemeente laat zien dat je niet te verbergen hebt, en dat je erna streeft om alles volgens de regels uit te voeren. Ook kan een commissie toezien op de objectiviteit van de gemeente in kwestie.

De voorlichting over het proces en de inhoudelijk campagne waren bij de gemeente Voerendaal goed van elkaar gescheiden. Het college heeft geen campagne heeft gevoerd. Dit kan als een minpunt worden gezien omdat de burgers hierdoor enkel subjectieve voorlichting krijgen van voor- en tegenstanders. Het college had bijvoorbeeld een objectieve weergave van feiten kunnen geven en daarna eventueel haar mening hieraan kunnen verbinden. Dit is zeker een aanbeveling voor toekomstige referenda, omdat zo burgers een betere beeldvorming van het referendum kunnen krijgen. Daarnaast kan het college het belang benadrukken van een dergelijk referendum.

De formulering van de referendumvraag dient actief gecommuniceerd te worden naar de burgers toe. Nu gebeurde dit alleen door middel de diverse documenten. Een actievere communicatie kan misverstanden voorkomen. Een voorbeeld is bijvoorbeeld het apart meesturen van de referendumvraag zodat burgers er op geattendeerd worden wat de vraag specifiek is. De manier waarop zowel voorstanders als tegenstanders in de gelegenheid werden gesteld om hun argumenten naar voren te brengen in de referendumspecial is goed geweest. Er dient dan echter wel voor gezorgd te worden dat beide betogen hetzelfde gestructureerd zijn en dezelfde punten behandelen, zodat ze voor de burgers makkelijker vergelijkbaar zijn met elkaar.

Concluderend kan gesteld worden dat het referendum een goed instrument kan zijn om het representatieve stelsel te corrigeren mits het instrument referendum doelmatig gebruikt wordt. Er dient goed overwogen te worden welke vorm van referendum in bepaald situatie het meest gewenst is. En er dient een duidelijk onderscheid gemaakt te worden wanneer een besluit referendabel is en wanneer niet. Het onderscheid wat de Trw hierin maakte was zeker niet slecht en kan dan ook zeker in de toekomst gebruikt worden. Wel leren we uit Voerendaal dat (kleine technische) aanpassingen op Gemeenschappelijke Regelingen niet referendabel zijn.

Bijlage 1: Besluit 'Aanpassing Gemeenschappelijke Regeling Parkstad Limburg'



- 1 -

2002/ 13/4

Aanpassing Gemeenschappelijke Regeling Parkstad Limburg

De raad van de gemeente Voerendaal,

overwegende,

- dat de gemeenteraden van Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Brunssum, Voerendaal, Simpelveld en Onderbanken hebben ingestemd met opheffing van de vigerende gemeenschappelijke regeling Streekgewest OZL;
- ↳ dat bij besluit van zes gemeenteraden de huidige gemeenschappelijke regeling Streekgewest OZL wordt geacht te zijn geliquideerd;
- ↳ dat dit besluitvormingsquorum thans is behaald, waardoor de liquidatie van de regeling Streekgewest OZL, na goedkeuring door het college van GS, onherroepelijk is;
- ↳ dat de door de gemeenten genomen raadsbesluiten tot oprichting van de gemeenschappelijke regeling Parkstad Limburg door het besluit van de gemeenteraad van Nuth - inhoudende niet-deelname aan de gemeenschappelijke regeling Parkstad Limburg - niet zijn of worden aangetast;
- ↳ dat echter een beperkt aantal aanpassingen dienen plaats te vinden die verband houden met de wijziging van de in de regeling genoemde deelnemende gemeenten;
- ↳ dat overigens een bepaling in de regeling dient te worden aangepast ter verdere verfijning van de besluitvorming over de vaststelling van jaarprogramma's en meerjarenbeleidsplannen;
- ↳ dat de financiële consequenties van het besluit beperkt zijn en dat deze zijn op te vangen door een naar evenredigheid van de deelnemende gemeenten beperkte fasering van de Parkstad Limburgprojecten.

gelezen,

het raadsvoorstel, behorende bij dit besluit;

gelet op het besluit van 1 juli 2002 tot deelname in de gemeenschappelijke regeling "Parkstad Limburg";
gelet op de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht en de Gemeentewet;
gelet op de bepalingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Stb. 1984, nr. 667);

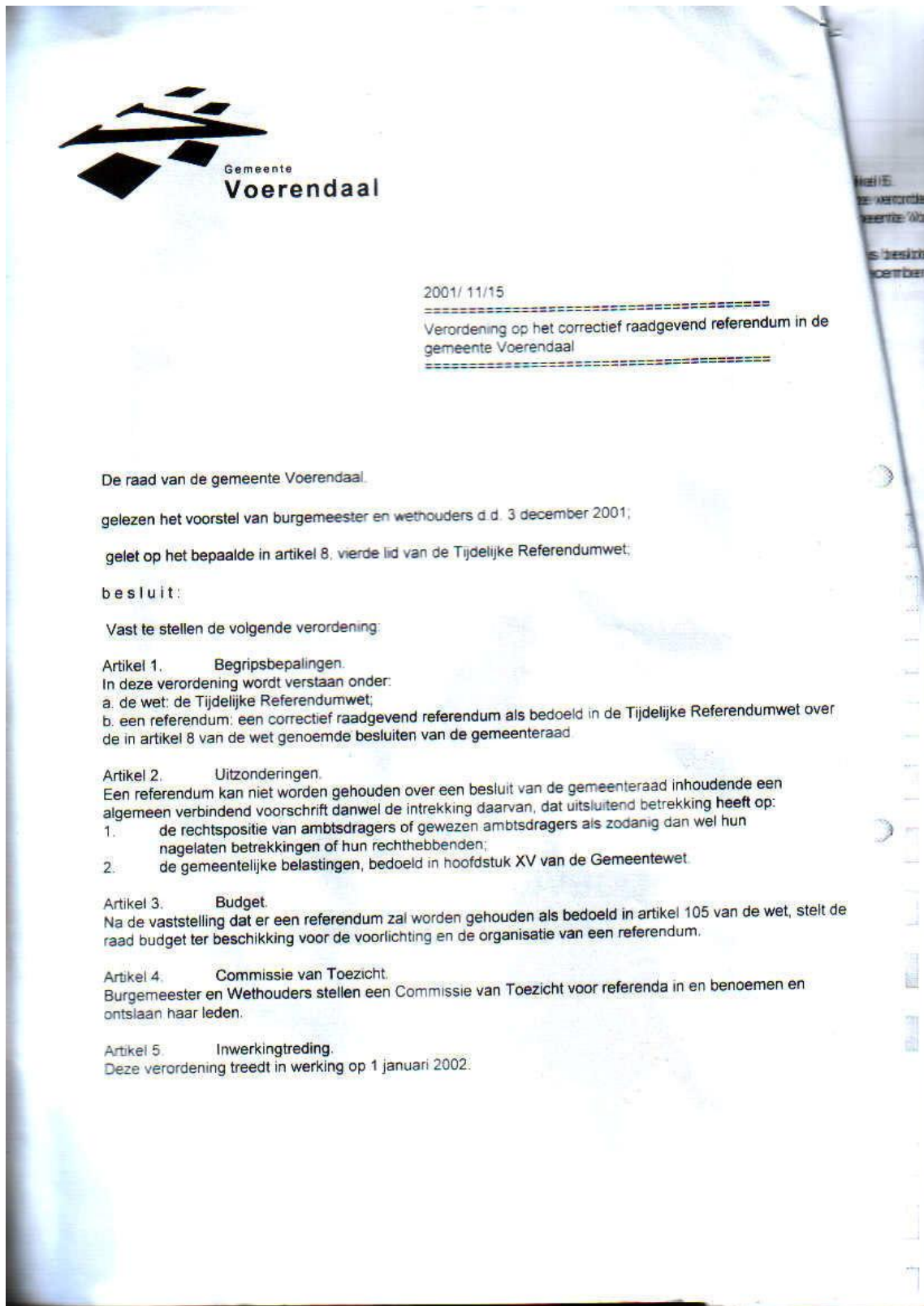
BESLUIT:

- de gemeenschappelijke regeling "Parkstad Limburg" aan te passen
- ↳ door in de aanhef te noemen de hieraan deelnemende gemeenten;
 - ↳ door in artikel 1 (begripsomschrijving) onder "regionale agenda" in plaats van "de acht gemeenteraden" "de deelnemende gemeenten" te vermelden;
 - ↳ door in artikel 9 lid 4 aan de eerste volzin toe te voegen "met uitzondering van de besluitvorming over de vaststelling van jaarprogramma's en meerjarenbeleidsplannen zoals vermeld in artikel 25, lid 1 van deze regeling, waarvoor een gekwalificeerde meerderheid van 3/4 van het aantal stemmen is vereist";
 - ↳ door in artikel 12, lid 1 over de samenstelling van het dagelijks bestuur de passage "acht leden, zijnde" te laten vervallen en de samenstelling te herformuleren als "bestaande uit de voorzitter en de portefeuillehouders regiozaken van iedere gemeente".

Aldus besloten in de vergadering van de raad van de gemeente Voerendaal d.d. 6 januari 2003.

DE RAAD VAN DE GEMEENTE VOERENDAAL,
de secretaris,

Bijlage 2: Gemeentelijke verordening voortbouwend op de Trw

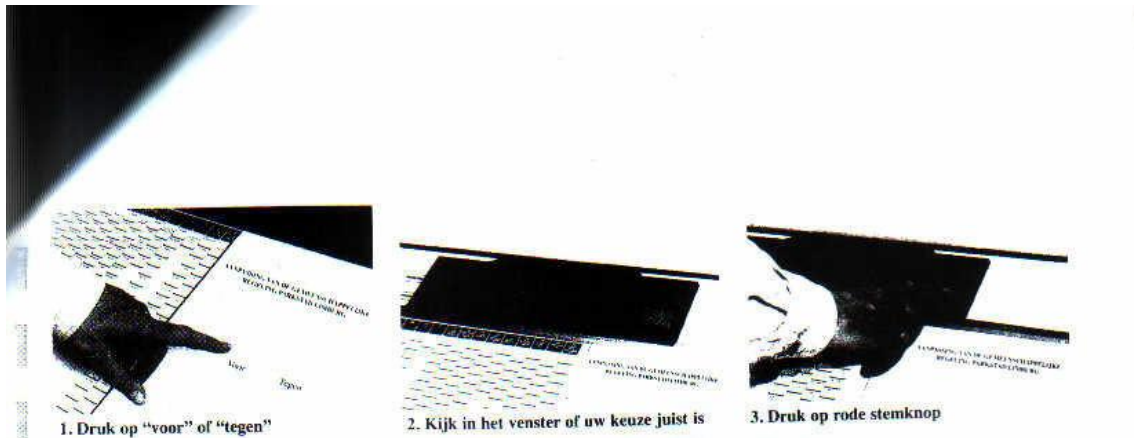


Artikel 6. Citeertitel.
Deze verordening wordt aangehaald als verordening op het correctief raadgevend referendum in de gemeente Voerendaal.

Aldus besloten door de raad van de gemeente Voerendaal in de openbare vergadering van 17 december 2001.

DE RAAD VAN DE GEMEENTE VOERENDAAL,
de secretaris, de voorzitter,

Bijlage 3: Vraagstelling referendum



STEMMING

inzake het gemeentelijk raadgevend correctief referendum
over het volgende besluit:

AANPASSING VAN DE GEMEENSCHAPPELIJKE REGLING PARKSTAD LIMBURG

Op 18 juni 2003.

VOOR

TEGEN

**U STEMST VOOR OF TEGEN HET BESLUIT DOOR HET
STEMVAK VAN UW KEUZE IN TE DRUKKEN.**

Bijlage 4: Geïnterviewde personen

Dhr. Weusten - Juridisch medewerker

Dhr. Sijben - Verkiezingsmedewerker

Mevr. Winthagen - Raadslid D66

Mevr. Franssen - Wethouder CDA

Bijlage 5: Geraadpleegde documenten

Aanpassing Gemeenschappelijke Regeling Parkstad, 6 december 2002 (document)

Besluit aanpassing Gemeenschappelijke Regeling Parkstad, 6 december 2002

Beschikbaarstelling budget t.b.v. referendum, 2003/4/2

Bezetting stembureaus in verband met referendum op 18 juni 2003

Brief Stemmen in een stembureau naar keuze, burgemeester Strous, 7 mei 2003

Brief toelating inleidend verzoek referendum toegelaten, door burgemeester Strous, 20 februari 2003

Brief verzoek tot houden referendum ongeldig behandeld door Dhr. Weusten, 12 februari 2003

Evaluatieverslag gemeentelijk correctief raadgevend referendum d.d. 18 juni 2003 (er staat geen datum op dit evaluatieverslag)

Hervormd Nederland, 3 februari 1996

Implementatie tijdelijke referendumwet, 17 juni 2002

Informatie gemeente Voerendaal, 15 januari 2003

Info Voerendaal - Special referendum, mei 2003

Notie Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005: 6-11

Proces-verbaal van de voorzitter van het centraal stembureau inzake de telling en controle van verzoeken tot het houden van een gemeentelijke referendum, alsmede inzake de beoordeling van een inleidend verzoek tot het houden van een gemeentelijk referendum, 6 februari 2003

Proces-verbaal van de zitting van het centraal stembureau inzake de telling en controle van verklaring ter ondersteuning van een inleidend verzoek tot het houden van een gemeentelijke referendum, alsmede inzake de beoordeling van een definitief verzoek tot het houden van een gemeentelijk referendum, 3 april 2003

Publicaties 2002, week 27, 27 juni 2002

Publicaties 2002, week 28, 12 juli 2002

Referendabiliteit raadsbesluit tot aanpassing WGR Parkstad, 9 januari 2003

Referendumplan-D66, 1994, Den Haag, p.21-22

Uitslag gemeentelijk referendum d.d. 18 juni 2003 en besluitvorming naar aanleiding hiervan, 24 juni 2003.

Vaststelling van de aantallen stemmen en kiesgerechtigden in een gemeente bij een referendum, 18 juni 2003.

Vergadering college van burgemeester en wethouders, 16 december 2002

Vergadering college van burgemeesters en wethouders, 24 maart 2003

Vergadering college van burgemeesters en wethouders, 14 april 2003

Vergadering van de gemeenteraad van 17 december 2001

Vergadering van de gemeenteraad van 6 januari 2003

Vorbereidingen voorlichtingscampagne referendum m.b.t. gemeenschappelijke regeling, 20 maart 2003

Wet houdende tijdelijke regels inzake het raadgevend correctief referendum (Tijdelijke referendumwet), 2001.

Website Democratie.nu, geraadpleegd: 25 juni 2006

<http://www.democratie.nu/downloads/4/LijstGehoudenReferenda-In-NL13032006.doc>

Website NRC, geraadpleegd: 18 juni 2006

<http://www.nrc.nl/W2/Lab/Referendum/hoofdpunten.html>

Website Referendumplatform, geraadpleegd: 20 juni 2006

http://www.referendumplatform.nl/product_info.php?products_id=48

Een direct-democratische geschiedenis van Nederland, Arjen Nijeboer,
geraadpleegd: 20 juni 2006

http://www.referendumplatform.nl/product_info.php?products_id=60

Website D66, geraadpleegd: 29 juni 2006

<http://www.d66.nl/Uitgangspunten%20-%20complete%20tekst>

<http://www.d66.nl/Uitgangspunten>

Bijlage 6: Geraadpleegde literatuur

Elzinga, D.J. (1996). *Het lokale referendum*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink

Gilhuis, P. (1984). *Pleidooi voor het referendum*. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.

Praag jr, P. van (Red.) (1993). *Een stem verder*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Rosema, M. (2005). *De stemming in Zwolle; Evaluatie van het referendum op 2 maart 2005 over de verordening op de speelautomatenhallen*. Enschede: Universiteit Twente.

Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers–beleidsvorming (Commissie Biesheuvel) (1985). *Relatie kiezers–beleidsvorming: Referendum en volksinitiatief*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.