



Emmeloord, 19 februari 2013.

Onderwerp

Keuzenota Naar Aanleiding Van Raadsmotie Over Een Referendumverordening.

Voorgenomen besluit

1. Kennis nemen van de keuzenota referendumverordening en de genoemde adviezen over te nemen.
2. Het college verzoeken deze te verwerken in de nog op te stellen referendumverordening.

Advies raadscommissie

[Advies]

Aan de raad.

Status: ter besluitvorming

Inleiding

Naar aanleiding van de aangenomen motie betreffende het opstellen van een referendumverordening wordt de raad voorgesteld kennis te nemen van de keuzenota en de genoemde adviezen over te nemen en te beslissen en ons te verzoeken deze te verwerken in een referendumverordening.

Doelstelling

De raad een besluit laten nemen over de keuzenota en het proces te vervolgen.

Voorgesteld besluit

1. Kennis nemen van de keuzenota referendumverordening en de genoemde adviezen overnemen.
2. Het college verzoeken deze te verwerken in de nog op te stellen referendumverordening.

Argumenten

Het is belangrijk dat de raad zich uitspreekt over de keuzenota en de kaders stelt voor de inrichting van een referendumverordening.

Kanttekeningen

Geen.

Planning/uitvoering

Nadat uw raad het besluit genomen heeft kan in mei aan de raad een uitgewerkt voorstel voor een referendumverordening worden voorgelegd.



**KEUZENOTA
aan de raadscommissie Bestuur, Financiën en Economische
zaken**

gemeente
NOORDOOSTPOLDER

Emmeloord, 11 februari 2013.

Onderwerp: raadsmotie referendumverordening

Aanleiding

Deze nota is opgesteld ter uitvoering van de raadsmotie over de referendumverordening zoals die in de vergadering van 13 december 2012 met algemene stemmen is aangenomen. In de motie – toegevoegd als bijlage 1 - is het college verzocht om voor de raadscommissie Bestuur, Financiën en Economische zaken in februari een keuzenota ten behoeve van het houden van een referendum de in de motie genoemde vormen op te stellen en aan te geven hoe het college de organisatie en uitvoering van een referendum ter hand wil nemen. Verder is verzocht om na besluitvorming op basis van de gemaakte keuzen een referendumverordening aan de raad ter besluitvorming voor te leggen in april 2013.

De bevoegdheid van de raad om een referendumverordening vast te stellen vloeit voort uit artikel 149 Gemeentewet. Op basis van deze bepaling heeft de raad een autonome verordenende bevoegdheid om een referendum te organiseren. De VNG heeft een modelverordening opgesteld, die na de gemaakte keuzes, gebruikt kan worden voor de invulling van een nieuwe referendumverordening. De modelreferendumverordening is in dit stadium ter informatie als bijlage 2 toegevoegd.

Beoogd effect

De raadscommissie aan de hand van deze nota in staat stellen om keuzes te maken over het houden van referenda in deze gemeente (onderdeel A) en inzichtelijk maken hoe het college de organisatie en uitvoering van een referendum ter hand wil nemen (onderdeel B).

Onderdeel A

Keuzemogelijkheden

Vooraf

In de raadsmotie is al aangegeven dat een bindend referendum in Nederland niet is toegestaan omdat de grondwet dit niet toelaat. Een bindend referendum verdraagt zich niet met het beginsel dat de vaststelling van wetgeving een gezamenlijke bevoegdheid is van regering en Staten-Generaal, respectievelijk van de betrokken decentrale organen, zoals de gemeenteraad. In de grondwet komt dit onder meer tot uiting in het verbod zonder last en ruggespraak te stemmen. De volksvertegenwoordiger bepaalt zelf zijn stemgedrag en kan niet aan opdrachten worden gebonden.

Het is dus alleen maar mogelijk om een niet bindend, adviserend referendum te houden, waarbij de uitslag wordt beschouwd als een advies aan de raad en overgenomen kan worden. Een duidelijke uitslag van een referendum zal echter zwaar wegen bij de besluitvorming en er zal sprake zijn van een zekere zelfbinding.

In het navolgende zullen u keuzemogelijkheden voorgelegd worden over het soort referenda. Daarnaast zullen wij u keuzes voorleggen over een aantal onderwerpen die met het houden van een referendum annex zijn en waarvan het van belang is dat de raad daarover in dit stadium al een keuze maakt: de vraag voor **welke** onderwerpen een referendum (on)geschikt is, of er een zgn. referendumcommissie in het leven geroepen moet worden, hoe de procedure tot het houden van een referendum ingekleed moet worden en tenslotte hoe de budgettaire consequenties van het houden van een referendum geregeld moeten worden.

Vergelijking varianten referenda/voor- en nadelen

I. Raadgevend of raadplegend referendum of een combinatie?

Een referendum kan door de bevolking gevraagd worden. In dat geval is sprake van een *raadgevend* referendum. Het is uit oogpunt van directe democratie zuiver dat de bevolking zelf het initiatief kan nemen voor een referendum. De Tweede Kamer heeft onlangs ingestemd met een wetsvoorstel dat raadgevende referenda op landelijk niveau mogelijk maakt.

We noemen een aantal voorbeelden van raadgevende referenda op gemeentelijk niveau. In Amsterdam zijn raadgevende referenda gehouden over de vorming van een stadsprovincie, de aanleg van IJburg en over de noord-zuidmetrolijn. In Groningen is een referendum gehouden over de herinrichting van de Grote Markt. In Delft is in 2006 gestemd over de uitbreiding van een camping. De Tweede Kamer heeft onlangs ingestemd met een wetsvoorstel dat een raadgevend referendum op landelijk niveau mogelijk maakt.

Nadeel van een raadgevend referendum is dat de raad zelf niet in staat is een door haar te kiezen dossier het draagvlak onder bevolking te meten en mee wegen in haar besluitvorming en een initiatief vanuit de bevolking voor een referendum moet afwachten.

Dat is dan tegelijkertijd het voordeel van een *raadplegend* referendum, een door de politiek aangevraagd referendum.

Raadplegende referenda zijn in de praktijk regelmatig toegepast bij gemeentelijke herindelingsen. Andere onderwerpen waarvoor bijvoorbeeld een raadplegend referendum is gehouden, was de toekomst van het stationsgebied (Utrecht, Duiven en Wijchen), de aanleg van een sneltram door het centrum (Leiden). Een voorbeeld op landelijk niveau is het op 1 juni 2005 gehouden referendum over de Europese Grondwet.

Nadeel van een gemeentelijk raadplegend referendum is het feit dat de raad, als besluitvormend orgaan, bepaalt wanneer burgers door middel van een referendum bij de besluitvorming wordt betrokken, waardoor een machtsrelatie ontstaat. De burger is zo afhankelijk van het orgaan waar hij invloed op probeert uit te oefenen. Een ander nadeel is dat het een tactisch instrument kan zijn om verantwoordelijkheid mee af te schuiven.

Wij adviseren raadgevende én raadplegende referenda mogelijk te maken, om zo de voordelen ervan te combineren. Verschillende gemeenten hebben hiervoor gekozen. In het VNG model wordt overigens uitsluitend uitgegaan van het middel van het raadgevend referendum.

Advies nr. 1:

Wij adviseren u te kiezen voor een raadgevend én een raadplegend referendum.

II. Correctief of niet correctief referendum?

Een *correctief* referendum gaat over een genomen besluit (waarvan de uitvoering is opgeschort) en een *niet-correctief* referendum heeft betrekking op het voornemen een besluit te nemen. Bij een correctief referendum is de politieke besluitvorming afgerond en dient het referendum als eventuele correctie van het besluit. Bij niet-correctieve referenda moet het besluit nog genomen worden.

Op het moment dat het niet-correctieve referendum gehouden wordt, is het publieke debat doorgaans nog niet afgerond. Er bestaat dan een zeker risico dat de kiezers minder goed geïnformeerd zullen zijn en daardoor minder goed een afweging kunnen maken dan bij referenda met een correctief karakter. Aan de andere kant is het een impuls voor het vergroten van de betrokkenheid van de burger en daarmee de burgerparticipatie, juist vanwege het feit dat er nog geen besluit genomen is.

Het nadeel van een correctief referendum boven een niet-correctief referendum is dat het besluit al genomen is. Het besluit kan echter nog niet in werking treden, want de mogelijkheid bestaat dat het besluit als gevolg van het referendum alsnog van tafel gaat.

Er moet daarom een voorziening worden getroffen ten aanzien van de inwerkingtreding. Er kan daardoor vertraging optreden, zonder dat er een alternatief geboden wordt wanneer een meerderheid zich tegen een voorstel uitspreekt. Daarnaast zegt een dergelijke uitspraak niets over de motivatie van tegenstemmers.

Advies nr. 2:

Wij adviseren u uit oogpunt van burgerparticipatie te kiezen voor een (raadgevend én raadplegend) niet-correctief referendum.

III. Vraagstelling referenda

Het is aan de gemeenteraden om te beslissen over de vraagstelling van een referendum. Meestal wordt de vraag gesteld of de kiesgerechtigde burgers voor of tegen een bepaald (concept-)raadsbesluit zijn. Dat laat onverlet dat er ook andere vraagstellingen mogelijk zijn. Bij een *keuzereferendum* kan niet voor of tegen een bepaald voorstel gestemd worden, maar kan gekozen worden tussen alternatieven. Bij een *preferendum* kan minimaal gekozen worden uit drie varianten. In de modelverordening van de VNG is in artikel 8 opgenomen dat tenzij de raad anders besluit, aan de kiesgerechtigden de vraag wordt voorgelegd of zij voor of tegen het (concept-) raadsbesluit is. De raad kan per referendum beslissen hoe de vraagstelling gaat luiden.

Advies nr.3:

Wij adviseren u hierover geen principiële, abstracte, keuze te maken maar de gewenste vraagstelling voor een referendum af te laten hangen van het aan de orde zijnde (concept) besluit.

IV. Volksinitiatief

Naast het referendum zijn er nog andere vormen van directe democratie mogelijk zoals het *volksinitiatief*, een op initiatief van kiesgerechtigden gehouden volksstemming over een onderwerp waarover de raad bevoegd is te besluiten. Het volksinitiatief is niet gericht tegen een (te nemen) besluit zoals bij een referendum maar gericht op aanvaarding van een voorstel van burgers. Bij het volksinitiatief bepalen burgers zelf actief de politieke agenda.

Het volksinitiatief kent verschillende vormen. Het kan er toe dienen om burgers in staat te stellen een specifiek voorstel bij de volksvertegenwoordiging aanhangig te maken. Een volksinitiatief kan ook verder gaan: de indieners krijgen dan de mogelijkheid een voorstel in te dienen en te verdedigen. Dit zou nog kunnen worden aangekleed met de mogelijkheid tot een referendum als de raad het initiatief niet zou ondersteunen.

Met zo'n referendum zou het alsnog kunnen worden aangenomen. In Nederland bestaat er bij gemeenten nog niet veel ervaring met volksinitiatieven.

Advies nr. 4:

Wij adviseren u ervaring op te doen met het houden van referenda, alvorens wordt overwogen tot de inzet van dit instrument.

V. Welke besluiten lenen zich niet voor een referendum?

In de modelverordening van de VNG is een aantal onderwerpen uitgesloten van een referendum en is die in de vorm van een negatieve lijst in artikel 2 van de verordening opgenomen. In de toelichting op de verordening wordt gesteld dat de lijst is gebaseerd op de ervaringen met onder meer de Tijdelijke referendumwet en autonome gemeentelijke verordeningen. Het gaat om diverse zaken. Hoofdmoot daarbij is dat de onderwerpen zich minder lenen voor een referendum.

Artikel 2 Modelverordening

Concept raadsbesluiten kunnen onderwerp zijn van een referendum, met uitzondering van besluiten:

- a. over individuele kwesties, zoals benoemingen, ontslagen, schorsingen, kwijtscheldingen en schenkingen;
- b. over de hoogte van geldelijke voorzieningen voor ambtsdragers, gewezen ambtsdragers en hun nabestaanden;
- c. De vaststelling, wijziging of intrekking van de arbeidsvoorwaardenregeling en daaruit voortvloeiende besluiten met betrekking tot de griffier en de medewerkers van de griffie;
- d. over de vaststelling van de gemeentelijke begroting en de rekening;
- e. over de vaststelling van gemeentelijke tareven en belastingen;
- f. over het ter kennisgeving aannemen van notities en rapporten;
- g. in het kader van deze verordening;
- h. ter uitvoering van een besluit van een hoger bestuursorgaan of de wetgever waaromtrent de raad geen beleidsvrijheid heeft;
- i. die naar het oordeel van de raad hun grondslag vinden in een eerder genomen besluit waarover een referendum is gehouden of kon worden gehouden; of
- j. waarvan de raad van mening is dat andere dringende redenen aanleiding zijn om geen referendum te houden.

De laatste uitzonderingsgrond benadrukt en garandeert de beoordelingsvrijheid van de raad. De uitzonderingsgrond kan – zo wordt in de toelichting opgemerkt – bijvoorbeeld worden toegepast indien er over het onderwerp al een Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure is geweest of in het geval van korte termijnen waarop het besluit genomen worden of de mogelijkheid van grote financiële claims.

Advies nr.5:

Wij adviseren u de lijst van de VNG als uitgangspunt te nemen voor een referendumverordening.

VI. Dient er een referendumcommissie in het leven geroepen te worden?

In de modelverordening wordt geadviseerd om een referendumcommissie in te stellen. In de toelichting op de verordening wordt gesteld dat het onderwerp wat ten grondslag ligt aan het referenduminitiatief doorgaans politiek gevoelig is. Een onafhankelijke commissie kan dan de neutrale derde partij zijn die toeziet op de organisatie en uitvoering van het referendum. Taken van een dergelijke commissie kunnen zijn: het adviseren van de raad over toelaatbare onderwerpen en het doen van voorstellen over te formuleren vraagstelling, het houden van toezicht op de uitvoering van de verordening en organisatie. Het is ook mogelijk dat de raad deze taken zelf op zich neemt en in de verordening het presidium aanwijst om dit te doen. Het presidium is echter een gremium van de raad, waardoor de schijn van een politieke kleuring bestaat.

Advies nr.6:

Wij adviseren u uit oogpunt van democratische legitimatie om in de verordening vast te leggen dat de raad een referendumcommissie instelt, die gevormd wordt op voordracht van het presidium.

VII. Hoe moet de procedure bij het houden van een referendum worden ingekleed?

Bij een raadgevend referendum zijn er twee mogelijkheden voor de totstandkoming van het initiatief: het inleidend verzoek gevolgd door een definitief verzoek óf de kiesdeler van de laatste raadsverkiezingen.

De VNG modelverordening sluit aan bij de procedure inleidend verzoek en definitief verzoek.

Kiesgerechtigden kunnen tot een week voor de raadsvergadering waar het conceptbesluit behandeld wordt, een inleidend verzoek indienen voor het houden van een referendum.

In afwachting van de behandeling van de verzoeken en eventueel het referendum wordt dan de stemming over het concept raadsbesluit aangehouden.

Het doel van het inleidend verzoek is tweeledig en ook volgtijdelijk:

- toetsen of het verzoek zich richt tegen een referendabel besluit;
- de initiatiefnemers moeten aantonen of het verzoek voldoende ondersteund wordt door andere kiesgerechtigde burgers en derhalve op voldoende draagvlak in de gemeente kan steunen.

Voordeel van een dergelijke procedure is dat er een tussentijdse beoordeling plaatsvindt, waarvan een zekere filterwerking uitgaat. Om die reden hebben wij hiervoor een voorkeur.

Bij de Tijdelijke Referendumwet werd gekozen voor een systeem waarbij het aantal kiesgerechtigden in een gemeente bepalend is voor het doen van een inleidend verzoek. In de modelverordening wordt dit systeem gevolgd. Voor een gemeente van onze omvang betekent dit 0.7% van de kiesgerechtigden (maximaal 200) en 7% van de kiesgerechtigden (maximaal 2250).

Bij de laatste twee tweede kamerverkiezingen van 2010 en 2012 was er een opkomst van ongeveer 33.500 kiesgerechtigden, hetgeen betekent dat een inleidend verzoek ondersteund moet worden door 200 kiesgerechtigden en een definitief verzoek door 2250 kiesgerechtigden.

De andere mogelijkheid die wij hier volledigheidshalve benoemen, is het hanteren van (een percentage van) de kiesdeler van de laatstgehouden raadsverkiezingen als drempel voor het (succesvol) indienen van een verzoek, waarbij als hieraan voldaan wordt de raad besluit over het al dan niet houden van een referendum en volstaan kan worden met de beoordeling van één verzoek in plaats van twee verzoeken.

Raadplegend referendum

Bij een raadplegend referendum neemt de raad zelf het initiatief tot het houden van een referendum. De procedure van een inleidend en een definitief verzoek is dan niet van toepassing. De normale besluitvormingsprocedures zoals die geregeld zijn in de Gemeentewet en het Reglement van Orde worden gehanteerd.

Voor de beeldvorming is een indicatief tijdschema bijgevoegd van de doorlooptijd van een referendum (bijlage 4)

Geldigheid referendum

In de modelverordening wordt het aan gemeenten zelf overgelaten om het minimumopkomstpercentage van de kiesgerechtigden te bepalen om de uitslag van een referendum geldig te laten zijn. In de toelichting wordt verwezen naar de Tijdelijke referendumwet waar een percentage van 30% gebruikt is. Regelmatig wordt uitgegaan van een minimumpercentage van 50% van het aantal kiesgerechtigden. Bij een dergelijk percentage heeft een meerderheid van de kiesgerechtigden meegedaan aan het referendum.

Advies nr.7:

Wij adviseren u om bij een raadgevend referendum te kiezen voor de procedure waarbij een inleidend verzoek en een definitief verzoek moet worden gedaan en voor de hoogte van de drempels uit te gaan van de modelverordening en (indien voor een raadplegend referendum (ook) gekozen wordt) hiervoor de normale procedures te hanteren en voor de geldigheid van referenda een opkomstpercentage van minimaal 50% te hanteren.

VIII. Hoe moet het budget voor het houden van referenda geregeld worden?

Er kan jaarlijks een vast bedrag op de begroting worden opgenomen voor het organiseren van referenda of er kan per referendum een budget worden vastgesteld. Naast een bedrag voor de organisatie van het referendum zelf zal de voorlichting geld kosten.

