

Notitie voor het presidium

Actualisatie referendumverordening

Steenbergen, 19 december 2023

Inleiding

De fractievoorzitters hebben de griffie verzocht een notitie op te stellen de Verordening op het referendum uit 2006 te herzien. Met deze notitie geeft de griffie hier gevolg aan. De griffie legt aan het presidium opties voor eventuele aanpassingen aan de referendumverordening. Hierbij wordt onder andere gekeken naar omliggende gemeentes, actuele ontwikkelingen en de modelverordening van de VNG. Daarbij wordt aan het presidium een tijdpad aangeboden voor behandeling en vaststelling.

Achtergrond

Wat is het referendum?

Gekozen raadsleden hebben het zogenaamde kiezersmandaat. Dat houdt in zij het mandaat (bevoegdheid) hebben om namens en voor alle inwoners besluiten te nemen. Vanuit de volksvertegenwoordigde rol die een raadslid heeft, is het ook belangrijk om op te halen wat er in de samenleving leeft en deze invloeden toe te passen bij de verschillende andere rollen die het raadslid heeft. De gemeenteraad heeft daarom diverse manieren om inwoners te laten participeren bij besluitvorming en de mening van inwoners op te halen. Het meest ingrijpende middel hiervoor is het houden van een referendum.

Een referendum is een inwonerraadpleging over onderwerpen die horen bij het mandaat van de gemeenteraad en gaat over de volledige gemeente. Door een referendum te organiseren geeft dat inwoners invloed op het kiezersmandaat. Daarnaast is een referendum georganiseerd als iedere andere verkiezing en dient er voldaan te worden aan de bepalingen in de Kieswet. De organisatie en begeleiding van een referendum is zodoende aan wet- en regelgeving gebonden en dient zorgvuldig plaats te vinden. Zodoende dat hiervoor een verordening van toepassing is. Het referendum als democratisch instrument is daarom een relatief zwaar middel om burgers te laten participeren. Zwaar, omdat het een langdurig proces is en organisatorische kosten met zich mee brengt. Het is dan ook een instrument waarbij kiesgerechtigden, als zij het initiatief nemen, enige moeite moeten doen om aan te tonen dat er voldoende draagvlak is om een referendum te organiseren, of met andere woorden: voor wie doen wij dit eigenlijk?

De referendumverordening is daarom volgens een bepaalde structuur opgebouwd om het proces zo objectief mogelijk te laten plaatsvinden en dat hiervoor ook voldoende tijd wordt genomen. Tussen 2006 en 2023 heeft de tijd zeker niet stilgestaan en kunnen enkele onderdelen uit de verordening heroverwogen worden. In de onderstaande paragraaf wordt hier nader bij stilgestaan.

Verordening op het referendum 2006

In 2006 heeft gemeenteraad de [Verordening op het referendum](#) vastgesteld en deze is nog steeds geldig. De verordening biedt ruimte voor twee soorten referenda:

1. Raadplegend referendum (art. 4). In deze vorm gaat het initiatief voor een referendum uit van de raad. Zij bepaalt of over een onderwerp een zogenaamde startnotitie wordt

gemaakt. Dat is 'een door de raad vast te stellen notitie waarin een korte heldere probleemstelling en een korte heldere schets van de beoogde oplossingsrichtingen staat beschreven'. Vervolgens kan de raad besluiten of over een startnotitie een referendum wordt gehouden. Zo ja, dan moet er binnen drie maanden een verzoek ondersteund door minimaal 500 handtekeningen worden ingediend. Lid 2 specificeert dit verder, want dat schrijft ook voor dat binnen een maand een inleidend verzoek ondersteund door minimaal 50 handtekeningen moet worden ingediend.

2. Raadgevend referendum (art. 5). Dit werkt min of meer hetzelfde als het raadplegende referendum, alleen moeten er 500 handtekeningen worden verzameld voordat door de gemeenteraad een startnotitie wordt geagendeerd. Er geldt in dit geval geen termijn voor het verzamelen van handtekeningen en een inleidend verzoek wordt ook niet genoemd. Wel moet de gemeenteraad alsnog besluiten of over de startnotitie een referendum wordt georganiseerd.

Als de raad eenmaal besloten heeft dat een referendum zal worden gehouden, dan schrijft art. 6 de termijn voor waarbinnen dit moet gebeuren. Ook kan de raad een ad hoc commissie van advies en toezicht instellen. Het college is belast met de uitvoering van het raadsbesluit, het budget voor voorlichting en organisatie wordt door de raad beschikbaar gesteld. Art. 11 schrijft voor dat de begroting een voorziening bevat voor de dekking van referenda, maar hier is de afgelopen jaren in ieder geval geen gevolg aan gegeven. Art. 13 bepaalt dat een referendum pas als geldig wordt beschouwd als meer dan 25% van de kiesgerechtigden een stem uitgebracht heeft.

In de verordening zijn enkele onderwerpen opgenomen waarover geen referendum gehouden kan worden, zoals de gemeentelijke begroting, juridische procedures, benoemingen van personen, onderwerpen waarover de gemeente geen beleidsvrijheid heeft en over kwesties waarover reeds een referendum is gehouden of gehouden had kunnen worden.

Modelverordening VNG

In 2019 heeft de VNG een [geüpdatete modelverordening](#) uitgebracht. Er zijn enkele belangrijke verschillen tussen onze referendumverordening en deze modelverordening, die vooral zien op de raadplegende variant waarin de raad een referendum uitschrijft:

- Anders dan in onze referendumverordening, hoeven er in de modelverordening in de raadplegende variant (art. 7) geen handtekeningen verzameld te worden. Dit zou de termijn waarop een referendum op initiatief van de raad georganiseerd kan worden aanzienlijk verkorten.
- In de raadgevende variant (art. 5 en 6) blijft de eis van het verzamelen van handtekeningen, eerst voor een inleidend verzoek en daarna voor een definitief verzoek, wel overeind. Deze kunnen echter ook digitaal ingediend worden.
- In Steenbergen wordt gewerkt met zogenaamde startnotities waarover al dan niet een referendum georganiseerd kan worden. De modelverordening ziet op referenda over ontwerp-raadsbesluiten. Dit is een wezenlijk verschil, want het beperkt de vrijheid van zowel burgers als de raad om over welk onderwerp dan ook een referendum (proberen) te organiseren. Als er geen ontwerp-raadsbesluit over een bepaald onderwerp wordt geagendeerd, kan er in dat geval dus ook geen referendum over worden georganiseerd. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de raad natuurlijk zelf ook initiatiefrecht heeft.
- Waar in de Steenbergse verordening de mogelijkheid bestaat om tijdelijk een commissie in te stellen voor advies en toezicht bij referenda, gaat de modelverordening uit van een permanente referendumcommissie.

- Anders dan onze referendumverordening gaat de modelverordening niet in op de financiële dekking van het organiseren van referenda en de subsidie voor voorlichtingsactiviteiten.

Omliggende gemeenten

Er is onderzocht hoe de referendumverordeningen van omliggende gemeenten zich verhouden tot de onze. [Bergen op Zoom](#) kent alleen een raadgevend referendum. Voor een definitief verzoek moeten daar 3000 handtekeningen van kiesgerechtigden worden verzameld, wat vrij fors is vergeleken met Steenbergen, ook als in acht wordt genomen dat Bergen op Zoom meer inwoners heeft. Ook in [Roosendaal](#) kan de raad niet het initiatief nemen tot een referendum. Wel is hun referendumverordening relatief nieuw (2017) en is er een mogelijkheid in opgenomen om steunverklaringen digitaal in te dienen. De gemeente Tholen lijkt geen referendumverordening te hebben, terwijl [Moerdijk](#) en [Halderberge](#) alleen raadplegende referenda toestaan.

Een interessante observatie is dat geen van deze gemeenten werkt met startnotities zoals in Steenbergen. Bergen op Zoom, Roosendaal en Halderberge kennen referenda over concept-raadsbesluiten toe, terwijl het proces in Moerdijk juist vrij summier omschreven is. In Halderberge en Moerdijk kunnen raadplegende referenda, anders dan in Steenbergen, wel zonder het verzamelen van steunbetuigingen georganiseerd worden.

Er kan zodoende geconcludeerd worden dat Steenbergen al een vrij uitgebreide referendumverordening heeft vergeleken met deze gemeenten, aangezien zowel raadgevende en raadplegende referenda georganiseerd kunnen worden. In het geval van raadgevende referenda eisen wij een relatief laag aantal steunbetuigingen vergeleken met Bergen op Zoom (en Roosendaal). Wel hebben andere gemeenten een duidelijkere omschrijving van de taken van de referendum- of adviescommissie en is het geen vrije keus om er een in te stellen; dat is volgens de verordeningen verplicht. Anders dan de modelverordening van de VNG voorschrijft kunnen ze echter ook tijdelijk ingesteld worden, namelijk nadat er een definitief verzoek tot een referendum is ingediend (in Bergen op Zoom en Roosendaal).

Ontwikkelingen: bindende en correctieve referenda

Er is een landelijke trend dat de betrokkenheid van inwoners bij politieke besluitvorming afneemt. Deze trend is onder andere zichtbaar bij verkiezingen. Er is zodoende in 2018 een staatscommissie ingesteld om het parlementaire stelsel tegen het licht te houden en te bezien hoe deze aansluit bij de veranderende maatschappij, dus het inrichting van het Huis van Thorbecke en de bestuurscultuur. Eén van de voorstellen uit het rapport *Lage drempels, hoge dijken* is om een bindend referendum mogelijk te maken. Nu kan een volksvertegenwoordiging de uitkomst van een referendum nog naast zich neerleggen.

In navolging van dit rapport is in 2020 in de Tweede Kamer een initiatiefvoorstel aangenomen dat het correctief referendum mogelijk maakt, ook voor gemeenten en provincies. Het correctief referendum maakt het mogelijk dat inwoners reeds genomen raadsbesluiten onderwerp kunnen zijn van een volksstemming. Voor het correctief wijzigen van besluiten van het Rijk dient de Grondwet gewijzigd te worden, dus dat ligt nu bij de huidige Tweede Kamer om daarin het initiatief te nemen. Ook de uitslag van een correctief referendum is niet bindend, omdat dit (nu nog) in strijd is met de Grondwet en de Gemeentewet.

Overwegingen

Op basis van het bovenstaande geeft de griffie aan het presidium een aantal zaken ter overweging mee bij het al dan niet nemen herzien van de referendumverordening. Aan u wordt gevraagd uitspraken te doen over de volgende onderwerpen:

1. Op dit moment kent de referendumverordening twee mogelijkheden: raadgevende en raadplegende referenda. Is dit voldoende of wilt u hier ook de mogelijkheid van het correctief referendum aan verbinden?
2. De startnotitie is nu zowel de basis voor een raadplegend als raadgevend referendum. Kan de startnotitie vervangen worden door een initiatief- of raadsvoorstel met een raadsbesluit?
3. Overweeg het schrappen van de verplichting tot het verzamelen van steunverklaringen door de raad voor het houden van een raadplegend referendum. Het is vreemd dat raadsleden zelf handtekeningen moeten verzamelen om hun werk te kunnen doen. Je kan beargumenteren dat vanwege het kiezersmandaat de raad al de bevoegdheid heeft om tot een referendum te besluiten.
4. Samenhangend met het bovenstaande: wilt u onderzoeken of dat het indienen van digitale ondersteuningsverklaringen voor een raadgevend referendum ook digitaal mogelijk is? Of gaat de voorkeur uit naar alleen fysieke ondersteuningsverklaringen?
5. Het aantal benodigde steunverklaringen is vrij arbitrair. Het kan ingesteld worden op een absoluut aantal of een bepaald percentage van de kiesgerechtigden in de gemeente. Hierbij moet het bovenstaande punt in het achterhoofd gehouden worden. Als steunverklaringen ook digitaal ingediend kunnen worden, dan ligt een hogere drempel voor de hand. Het aantal steunbetuigingen is nu vastgesteld op 500 kiesgerechtigde inwoners. Wenst u dit aantal te handhaven?

6. De adviescommissie

Voor het begeleiden van het initiatief kan een ad hoc adviescommissie ingesteld worden. Voor het werk van de adviescommissie dient de raad een reglement vast te stellen.

- Gaat de voorkeur uit voor een permanente adviescommissie of een ad hoc commissie?
- Kan de adviescommissie samengesteld worden door raadsleden? Dit is overigens niet te adviseren, omdat dan het risico bestaat dat in de adviescommissie al een politiek oordeel gevormd wordt terwijl de commissie zich dient te beperken tot het toezien op de procedure.

Voor de uitvoering hiervan wordt tevens voorgesteld om niet een apart reglement door de raad te laten vaststellen, maar de werkwijze van de adviescommissie op te nemen in de verordening.

7. De geldigheidsdrempel

In de verordening is nu een geldigheidsdrempel opgenomen van 25%. Voor het handhaven van een geldigheidsdrempel zijn voor- en tegenargumenten te plaatsen.

- In het geval van raadgevende en raadplegende referenda kan beargumenteerd worden dat de opkomst niet relevant is, aangezien het uiteindelijk altijd aan de raad is welk gevolg ze wil trekken uit de uitslag. Dit kan echter leiden tot onbegrip bij de inwoners die de moeite hebben genomen om hun stem uit te brengen.
- Een geldigheidsdrempel ertoe leiden dat tegenstanders van het referendum ervoor kiezen thuis te blijven in de hoop op een ongeldige uitslag. Anderzijds kan het schrappen van de geldigheidsdrempel het podium voor de tegenstanders van het gekozen onderwerp uitvergrooten.

- Indien u ervoor kiest om een geldigheidsdrempel toe te passen is dan 25% van het aantal kiesgerechtigden nog passend of dient dit aantal aangepast te worden? Hier is geen objectief advies bij te geven. De VNG-modelverordening voorziet ook niet in een geldigheidsartikel.
 - Als u kiest voor een geldigheidsdrempel wenst u dan ook onderscheid te maken tussen raadplegende en -gevende referenda en het correctief referendum? Het is uit te leggen dat de drempel voor een correctief referendum hoger ligt, omdat dit ook een grotere impact heeft.
8. De huidige verordening heeft bepaald dat er een voorziening getroffen moet zijn voor het kunnen organiseren van één referendum per jaar. Dit artikel is niet toegepast. De vraag is zodoende of dat deze bepaling geschrapt moet worden, waardoor voor de dekking voor de financiering van referenda dus steeds ad hoc middelen gevonden moet worden? Als u wel deze bepaling wil opnemen dan zal dit meegenomen moeten worden met ingang van het begrotingsjaar 2025.
9. Inwoners kunnen via het recht op het burgerinitiatief een initiatiefvoorstel aanbieden aan de gemeenteraad. Dit voorstel dient door tenminste 100 personen gesteund te zijn. Dit burgerinitiatief kan volgens de verordening inhouden dat er een referendum georganiseerd moet worden. Indien de raad dit initiatief overneemt dient de initiatiefnemer vervolgens ook nog 500 steunverklaringen te verzamelen.
- Wilt u in de verordening de koppeling met de verordening burgerinitiatief behouden, of het burgerinitiatief uitsluiten van het doen van referendumverzoeken?
 - Als u deze koppeling wil behouden, dan is het te overwegen om de verordening burgerinitiatief aan te passen met de strekking dat er inleidende verzoeken gedaan kunnen worden aan de raad, mits deze ondersteund worden door een u te bepalen aantal (zoals aangegeven bij punt 5).

Vervolg

Er worden best wel wat vragen aan u gesteld die ook fundamenteel van aard zijn; namelijk hoe laag of hoe hoog is de drempel voor het organiseren van een referendum en welke randvoorwaarden verbindt u hieraan?

Aan de hand van uw richtinggevende uitspraken kan een eerste concept van de een nieuwe referendumverordening opgesteld worden. Deze zal dan aan u voor bespreking aangeboden in het presidium van april. Er zal bij de nadere uitwerking ook een indicatie gegeven worden van de kosten voor het organiseren van een referendum (wat al dan niet structureel in de begroting opgenomen in de vorm van een voorziening).