voorstel

Zwolle

Beslisnota voor de raad

Datum 22 november 2022

Openbaar

Onderwerp	Referendumverordening Gemeente Zwolle 2023
Versienummer	1
Portefeuillehouder	Peter Snijders
Informant	Marijn Seuters
Afdeling	Raadsgriffie
Telefoon	(038) 498 2319
Email	m.seuters@zwolle.nl

Financiële gevolgen

Betreft doel	Doel 8.1.1 De raad geeft als vertegenwoordiging van de inwoners richting aan het gemeentelijk beleid middels een transparant democratisch besluitvormingsproces en controleert de uitvoering van beleid
Begroting wijzigen	Nee
Bijlagen	1. De referendumverordening 2023 inclusief toelichting

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

1. De Referendumverordening Gemeente Zwolle 2023 vast te stellen;
2. De Referendumverordening 2010 in te trekken;
3. De toezegging 616 ‘actualisatie referendumverordening’ en toezegging 716 ‘Mogelijkheden preferendum en een citizens initiative review onderzoeken’ te beschouwen als afgedaan

Datum 22 november 2022

Inleiding
Tijdens het debat over de Verbeteragenda quickscan lokale democratie heeft burgemeester Snijders de vorige raadsperiode toegezegd om de huidige referendumverordening te actualiseren. Op maandag 12 september jl. is aan de hand van een opinienota vervolgens het debat gevoerd over de actualisatie van de referendumverordening. De input van dat debat heeft geleid tot dit voorstel voor een nieuwe referendumverordening. De Referendumverordening 2010 is op een aantal punten achterhaald. Zo is hij toegeschreven naar ervaringen met het toenmalig gehouden referendum over de gokhal bij het PEC-stadion. Ook wordt in deze verordening nog geen rekening gehouden met de huidige digitale mogelijkheden.

Een referendum is een democratisch instrument waarbij inwoners zich kunnen uitspreken over een politieke kwestie. Het referendum is een relatief zwaar democratisch middel om inwoners te laten participeren. Zwaar, omdat het een langdurig proces voor initiatiefnemers is en organisatorische kosten met zich meebrengt. Het is dan ook een instrument waarbij kiesgerechtigden, als zij het initiatief nemen om een referendum te houden, serieus moeite moeten doen om aan te tonen dat er voldoende draagvlak is. In de praktijk leent het zich daarom met name voor majeure onderwerpen. De gemeente organiseert een referendum en geeft voorlichting en subsidie. Een onafhankelijke en neutrale referendumcommissie adviseert over en ziet toe op het referendumproces en levert een belangrijke bijdrage aan het onafhankelijke karakter van dit proces.

De afgelopen jaren zijn er zo'n veertig referenda georganiseerd: twee op nationaal niveau, de rest bij gemeenten. Kennis uit en ervaring met deze referenda zijn door de VNG gebruikt om hun modelverordening te herzien. De voorliggende Zwolse referendumverordening is gebaseerd op de bepalingen uit de VNG modelverordening. Waar nodig zijn deze bepalingen in lijn gebracht met de opvattingen van de raad zoals die tijdens het debat naar voren kwamen.

Beoogd effect.
Voorliggende verordening beoogt de spelregels voor het organiseren van een referendum in Zwolle te borgen. Via een referendum kunnen inwoners van Zwolle zich uitspreken over een ontwerp raadsbesluit. Het referendum kan worden gehouden op initiatief van kiesgerechtigde inwoners, maar ook op initiatief van de gemeenteraad.

Argumenten
1.De nieuwe referendumverordening is gebaseerd op de actuele kennis over lokale referenda en het gevoerde debat over de opinienota
De belangrijkste wijzigingen ten opzicht van de huidige verordening zijn:
1. De taken van de referendumcommissie worden duidelijker omschreven
2. De mogelijkheid wordt gecreëerd tot het houden van een raadgevend en een raadplegend referendum.
3. Een mogelijkheid wordt geboden voor het digitaal afleggen van ondersteuningsverklaringen.
4. Er wordt een andere richtlijn gehanteerd voor het aantal ondersteuningsverklaringen bij het inleidende en definitieve verzoek.
5. Er wordt geen opkomstdrempel voor een geldig referendum meer gehanteerd.
6. Er is een subsidieregeling opgenomen om campagneactiviteiten van inwoners en maatschappelijke organisaties voor het referendum te ondersteunen.

1.1. De keuze voor een raadgevend en raadplegend referendum.
De mogelijkheid dat kiesgerechtigde Zwollenaren (hierna kiesgerechtigden) het initiatief nemen voor een referendum wordt een raadgevend referendum genoemd.
Dit is de optie die we nu kennen in de verordening uit 2010. De mogelijkheid dat de raad het initiatief neemt wordt een raadplegend referendum genoemd. Dat de raad (bij meerderheidsbesluit) het initiatief kan nemen voor het houden van een referendum kennen we op dit moment niet in Zwolle. Het is echter denkbaar dat de raad inwoners wil raadplegen voordat een besluit genomen gaat worden over een majeure c.q. politiek complexe kwestie (zie verordening artikelen 5 t/m 7).

1.2 Een adviserend referendum (voordat een besluit genomen is)
Tijdens het debat gaf de raad in een meerderheid aan voorstander te zijn van een adviserend referendum. Het referendum is te zien als een advies van inwoners aan de raad over een ontwerp raadsbesluit, dus een voorgenomen besluit. Dat betekent dat het inleidende verzoek moeten worden ingediend voordat de raad een besluit heeft genomen. De termijn hiervoor wordt in de nieuwe verordening twee werkdagen voor de besluitvormingsronde waarin het ontwerp raadsbesluit wordt besproken. In de voorliggende verordening is vanwege de beperkte steun die hiervoor lijkt te zijn niet voorzien in een ‘correctief referendum’. Correctief wil zeggen een referendum op basis van een al genomen raadsbesluit dat door inwoners kan worden ‘gecorrigeerd’ door het houden van een referendum. Daarnaast is een correctief referendum ingewikkelder qua proces. De genomen en bekendgemaakte raadsbesluiten zullen opgeschort moeten worden, in eerste instantie voor de termijn waarop een definitief referenduminitiatief kan worden ingediend (6 weken) en mogelijk later voor de termijn die nodig is voor het houden van een referendum. Het risico bestaat op financiële en juridische consequenties voor het opschorten van besluiten. Dit proces is bovendien moeilijker uit te leggen naar inwoners. (zie verordening artikel 5)

1.3. Digitale ondersteuningsverklaringen
Bij een referendum op initiatief van kiesgerechtigden worden op twee verschillende momenten ondersteuningsverklaringen getekend (zie 1.4); bij het inleidend verzoek en bij het definitief verzoek. Deze verordening biedt de mogelijkheid om digitale ondersteuningsverklaringen in te dienen bij een referendumverzoek op initiatief van kiesgerechtigden. De papieren mogelijkheid blijft daarbij ook bestaan.

1.4 Aantal ondersteuningsverklaringen voor het inleidende en definitieve verzoek
Met het openen van de digitale weg wordt de drempel voor het indienen van een inleidend verzoek lager. Om die reden kiest de VNG er voor om het aantal gevraagde steunverklaringen voor het inleidende verzoek (iets) te verhogen in hun modelverordening. Het inleidend verzoek heeft twee functies: het aantonen dat er binnen de gemeente enig draagvlak is voor een referendum en een toetsmoment of over het ontwerp raadsbesluit een referendum kan worden gehouden. Daarom is het aantal handtekeningen voor het inleidend verzoek in de regel laag. Een te lage drempel om het inleidende verzoek in te dienen past daarentegen weer niet bij het majeure karakter van een referendum. Tijdens het debat lagen de opvattingen over dit punt uiteen, daarom wordt er in de voorliggende verordening voor gekozen zo dicht mogelijk bij de modelverordening te blijven. Namelijk 1000 ondersteuningsverklaringen (ca. 1% van het aantal kiesgerechtigden) wordt gesteld voor een inleidend verzoek. Het definitief verzoek moet vervolgens aantonen dat er voldoende draagvlak binnen de gemeente is om daadwerkelijk een referendum te houden. Voor het definitief verzoek wordt

voorgesteld om 5000 (ca. 5% van het aantal kiesgerechtigden) benodigde ondersteuningsverklaringen in de verordening op te nemen. (zie artikelen 5 en 6)

1.5 De opkomstdrempel vervalt
De opkomstdrempel is het procentueel aantal deelnemers dat een stem moet uitbrengen voordat de uitslag geldig wordt verklaard. In Zwolle is de opkomstdrempel in de huidige verordening 30% van de kiesgerechtigden. Een referendum is echter altijd een advies aan de raad, deze neemt uiteindelijk het besluit. Daarnaast zorgt een opkomstdrempel in de praktijk voor verwarring en mogelijk strategisch stemgedrag in de vorm van thuisblijven. Dat strookt niet met de gedachte dat een referendum een participatie instrument van en voor inwoners is. In de voorliggende verordening komt de opkomstdrempel daarom te vervallen.

1.6. Subsidieregeling ter ondersteuning van het publieke debat
De voorliggende verordening gaat uit van een subsidieregeling voor activiteiten die inwoners en (maatschappelijke) organisaties willen organiseren. Deze vorm van subsidie kennen wij op dit moment nog niet in Zwolle. Voorstel is om deze subsidiemogelijkheid wel te bieden, ter ondersteuning van het publieke debat en meningsvorming.

1.7 De mogelijkheid tot het houden van een preferendum is opgenomen in deze verordening
Tijdens het debat over de opinienota is o.a. toegezegd te onderzoeken op welke wijze een preferendum in de verordening kan worden opgenomen. Een preferendum is de benaming voor een referendum waarbij niet uit twee varianten gekozen kan worden, maar waarbij de burgers kunnen kiezen uit meerdere opties of beleidsalternatieven.

Bij een referendum op initiatief van de kiesgerechtigden ligt de vraagstelling grotendeels vast: de vraag is immers gekoppeld aan het ontwerp raadsbesluit. Doorgaans zal hierdoor de vraagstelling zijn ‘bent u voor of tegen het ontwerp raadsbesluit’. Soms wordt in een beslisnota een keuzemogelijkheid aan de raad gegeven, als dit voorstel het onderwerp is van een referendum zal aan de kiesgerechtigden deze keuzemogelijkheid worden voorgelegd. Bij een referendum op initiatief van de raad kan de vraagstelling een andere vorm krijgen. De raad kan aan de kiesgerechtigde inwoners de (eenvoudige) vraag voorleggen of zij vóór dan wel tegen het ontwerp raadsbesluit zijn of verschillende antwoordcategorieën of oplossingsrichtingen voorleggen. Als meer dan twee alternatieven worden voorgelegd, is er waarschijnlijk geen (grote) meerderheid voor een van de opties. Er zijn echter stemprocedures mogelijk waarbij ook inzicht wordt verkregen over de tweede of derde voorkeur van kiesgerechtigden. Als er gekozen wordt voor verschillende antwoordcategorieën of oplossingsrichtingen zal de referendumcommissie hierover adviseren met een voorstel voor de stemprocedure. (artikel 9)

1.8 De mogelijkheid tot het houden van een citizens initiative review.
Tijdens het debat over de opinienota is uw raad toegezegd te onderzoeken of een variant van het zogenaamde citizens initiative review (CIR) in deze verordening kan worden opgenomen.

Een CIR is een door loterij samengesteld (inwoner)panel. Deze via loting samengestelde inwonerpanels zijn democratische vernieuwingen die zich in diverse variaties voordoen. Het zijn in feite mini-burgerberaden die over het algemeen als doel hebben om overheden te helpen bij het aanpakken van complexe (beleids)vragen. Loten kan ervoor zorgen dat inwoners uit alle lagen van de bevolking een plaats krijgen in de besluitvorming van hun gemeente. Over het algemeen gaat een inwonerpanel

onder begeleiding van gespreksleiders in gesprek met experts en belanghebbenden om alle kanten van een kwestie te verkennen, vervolgens overwegen zij via dialoog (deliberatie) alle beleidsopties en schrijven gezamenlijk aanbevelingen en adviezen aan hun (lokale) parlement.

CIR panels worden in de Verenigde Staten toegepast om een referendumcommissie te adviseren over objectieve informatievoorziening aan inwoners over het referendum. De beste redenen om voor te stemmen en de beste redenen om tegen te stemmen worden zo begrijpelijk mogelijk uitgewerkt door het gelote inwonerpanel. Vervolgens worden hun uitkomsten c.q. adviezen onder regie van de referendumcommissie breed verspreid. Doel van CIR is dus een genuanceerde informatievoorziening over een referendum door inwoners zelf.

Een door loting samengesteld inwonerpanel dat de referendumcommissie helpt bij informatieverstrekking en voorlichting over het referendum is opgenomen in de verordening. Onder de taken van de van de referendumcommissie is daarom het volgende artikel opgenomen: *Artikel 4, lid 3: De referendumcommissie kan besluiten om via loting een (zo representatief mogelijk) inwonerpanel samen te stellen. Het inwonerpanel helpt de referendumcommissie om het objectieve karakter van de door de gemeente te verstrekken voorlichting over het referendum te bevorderen.*

2. De huidige verordening dient ingetrokken te worden.
De nieuwe verordening treedt in de plaats van de huidige verordening uit 2010. De raad moet daarom besluiten de huidige verordening in te trekken.

3. De raad wordt voorgesteld de toezeggingen als afgedaan te beschouwen.
Op 20 september 2021 is tijdens het debat over de Verbeteragenda quickscan lokale democratie toegezegd om de raad een voorstel voor te leggen om de referendumverordening te actualiseren (toezegging nummer: 616). Hieraan wordt met deze beslisnota voldaan.
Tijdens het debat over de opinienota op 12 september 2022 heeft burgemeester Snijders toegezegd de mogelijkheden tot het opnemen van een preferendum en een citizens initiative review in de referendumverordening te onderzoeken (toezegging nummer: 716). De uitkomsten van deze analyse zijn onder de punten 1.7 en 1.8 toegelicht.

Financiën
Deze verordening heeft zolang er geen referendum wordt aangevraagd geen gevolgen voor de gemeentelijke begroting. Op het moment dat een referendum gaat plaatsvinden ontvangt de raad een dekkingsvoorstel voor de organisatie van een beraad. Bij het organiseren van een referendum wordt doorgaans onderscheid gemaakt tussen twee soorten kosten: uitvoeringskosten en voorlichtingskosten. Uitvoeringskosten hebben te maken met de (organisatie van de) stemprocedure. Hierbij valt te denken aan kostenposten als: productie en verspreiding van oproepkaarten en stembiljetten; huur, inrichting en bemensing van de stembureaus; uren van de ambtelijke organisatie; meerkosten voor het bijhouden van het kiezersregister. Voorlichtingskosten vloeien voort uit de activiteiten die verband houden met het toelichten van de verschillende standpunten in een referendumcampagne. In een recente wetenschappelijke publicatie zijn de kosten van lokale referenda vergeleken. Uit deze vergelijking komt een gemiddelde kostprijs per kiesgerechtigde a € 2,16. Op basis van dit gemiddelde zou het totale kostenplaatje voor Zwolle uitkomen op ca. 223.000 euro. Uit de verzamelde gegevens komt ook naar voren dat de gemiddelde kosten bij referenda die gecombineerd zijn met reguliere verkiezingen, een stuk lager liggen dan bij referenda die als zelfstandige verkiezing

zijn georganiseerd, namelijk € 1,87 per kiesgerechtigde. Op basis van dit gemiddelde zou het totale kostenplaatje voor Zwolle dan uitkomen op ca. 193.000 euro.

Communicatie
Deze verordening wordt gepubliceerd via officielebekendmakingen.nl. Via zwolle.nl/gemeenteraad komt informatie beschikbaar over de wijze waarop een referendum aangevraagd kan worden.

Vervolg
Uw raad ontvangt in Q1 2023 een voorstel voor het benoemen van leden voor de Referendumcommissie.

Openbaarheid
Deze beslisnota is openbaar.

Voorzitter, Peter Snijders

Griffier, Eric Meurs