Nijmegen

Postadres
Gemeente Nijmegen
BM50
Postbus 9105
6500 HG Nijmegen

Bezoekadres
Korte Nieuwstraat 6
6511 PP Nijmegen

T 14 024
nijmegen.nl

Contactpersonen
griffie@nijmegen.nl
T 024 – 329 91 39

Aan de voorzitter van de gemeenteraad,
De heer H. Bruls
Aan de leden van de gemeenteraad

Datum 26 april 2024
Betreft Evaluatie inleidend verzoek referendum over het raadsvoorstel gewijzigde vaststelling CHW-bestemmingsplan Nijmegen Kanaalhavens – 7 (Waal Energie)

Geachte voorzitter en leden van de raad,

Op 22 december 2023 hebben drie Nijmeegse kiesgerechtigden een inleidend referendumverzoek ingediend namens Tegengas Nijmegen. In uw vergadering van 31 januari 2024 heeft u het besluit genomen om het inleidend verzoek niet in te willigen.

De referendumcommissie heeft de raad geadviseerd over het verzoek bij brief van 25 januari 2024. In deze brief evalueert de commissie het referendumproces tot nu toe. In artikel 4.1 van de verordening staan haar taken in dezen als volgt omschreven:

Taken en vergaderingen referendumcommissie.

- Lid 1. De referendumcommissie heeft tot taak:
  f) binnen drie maanden na de dag waarop het referendum wordt gehouden dan wel binnen drie maanden nadat duidelijk is dat er geen referendum plaatsvindt, een evaluatie uit te brengen over het referendumproces. NB: in de toelichting op de verordening staat het volgende: De referendumcommissie brengt na afloop van elk referendumproces een evaluatie uit (onder f). Dit kan gaan om een referendumproces inclusief een gehouden referendum maar ook over een referendumproces waarbij het niet daadwerkelijk tot een referendum is gekomen.
- Lid 2. De referendumcommissie kan op eigen initiatief advies uitbrengen over aanpassingen van deze verordening, over de bij referenda en referendumverzoeken te volgen procedure en over alle overige zaken die het referendum betreffen en die zij van belang acht.

Op basis van deze taken treft u onderstaand een evaluatie en een aantal aandachtspunten aan over het proces tot nu toe. Daarbij tekent de commissie aan dat er inmiddels bezwaar is aangetekend tegen het besluit van de gemeenteraad om het inleidend verzoek niet in te willigen. Afhankelijk van de uitkomst daarvan, of van een mogelijk beroep tegen de uitspraak op het bezwaar, kan dit leiden tot een aanvullende bespiegeling van de referendumcommissie.
In dit advies besteedt de commissie aandacht aan de volgende onderwerpen:

1. Het nu doorlopen proces
2. De vraagstelling voor een referendum
3. De tijdsspanne

Ad 1. Het nu doorlopen proces
De commissie heeft voor het eerst in deze samenstelling en op grond van de nieuwe verordening uit 2021 geadviseerd. Daarbij betrof dit verzoek een groot onderwerp met de nodige implicaties, waarover ook in het verleden al veel debat had plaatsgevonden.

In een vergadering heeft de commissie teruggeblikt op het verloop van het proces en de eigen werkwijze daarbij. De commissie wil de volgende punten hier benoemen:

1. De commissie heeft beoogd om haar advies feitelijk te houden, met veel aandacht voor de juridische aspecten en inclusief juridische afwegingsruimte, met het oogmerk de gemeenteraad optimaal in staat te stellen zijn eigen afweging te maken. Het primaat van politieke afwegingen berust immers exclusief bij u als gemeenteraad.
2. De commissie constateert dat, afhankelijk van het onderwerp van het referendum, in de toekomst externe deskundigheid helpend kan zijn als er specialistische kennis vereist is.
3. De mogelijkheid tot gesprek met de raad, het beantwoorden van vragen en uitleg voorafgaand aan de besluitronde heeft de commissie als zeer positief ervaren.
4. In haar advies van 25 januari 2024 heeft de commissie aandacht besteed aan de communicatie. In een rapport van de Rekenkamer van de gemeente Zoetermeer, waarin zij het referendum over het afvalbeleid heeft geëvalueerd (onderzoek 20 april 2023 – bijlage 3), worden eveneens woorden gewijd aan de communicatie (bladzijde 18). Betoogd wordt dat politisering van de informatievoorziening rondom een referendum tot een onwenselijke procesgang kan leiden. In dat verband attendeert de commissie u op uw eigen referendumververordening, geldend van 20-01-2005 t/m 31-12-2020, vervallen per 1-1-2021, die vervangen is door de huidige referendumverordening. Daarin stond destijds het volgende:
   Artikel 10. Evenwichtige voorlichting
   Het college draagt zorg voor voldoende en evenwichtige voorlichting aan de burgers zowel in het kader van een verzoek tot het houden van een volksinitiatief en in de fase waarin kiezers in de gelegenheid zijn om een definitief verzoek in te dienen als bedoeld in artikel 7, als in het kader van de voorbereiding van het daadwerkelijke referendum.
   Dit artikel benoemde niet alleen het belang van evenwichtige voorlichting, maar gaf ook duidelijkheid over de verschillende fases vooruitlopend op een daadwerkelijk volksinitiatief/ referendum. De commissie stelt voor deze lijn in de toekomst aan te houden.

Ad 2. Vraagstelling inleidend verzoek referendum
Bij de toelichting op het advies heeft de referendumcommissie gemerkt dat er vanuit de gemeenteraad veel vragen waren over de vraagstelling van een eventueel referendum en met name de ruimte die de verordening biedt om de vraagstelling nader in te vullen of bij te stellen.

De volgende artikelen van de Referendumverordening zijn hierbij van belang.

Artikel 4. Taken en vergaderingen referendumcommissie
1. De referendumcommissie heeft tot taak:
   a) de raad te adviseren over:
      sub 2: de vraagstelling van een referendum inclusief de antwoordmogelijkheden en stemprocedure,

Artikel 9. Vraagstelling
1. De raad stelt tegelijk met het besluit om een referendum te houden, of zo spoedig mogelijk daarna, de vraagstelling en beide antwoordmogelijkheden vast.
2. Bij een referendum op initiatief van de kiesgerechtigden wordt aan de kiesgerechtigden de vraag voorgelegd of zij voor of tegen het ontwerp raadsbesluit zijn. Deze vraag kan geen betrekking hebben op afzonderlijke onderdelen van het ontwerp raadsbesluit.
   Bij een referendum op initiatief van de raad wordt aan de kiesgerechtigden de vraag voorgelegd of zij vóór of tegen het ontwerp raadsbesluit zijn en/of kan de vraag bestaan uit verschillende antwoordcategorieën of oplossingsrichtingen.

Uit deze artikelen blijkt naar het inzicht van de commissie dat kiesgerechtigden die het initiatief nemen tot een referendum in feite weinig speelruimte hebben bij het formuleren van de vraagstelling. In het onderhavige geval wilde Tegengas Nijmegen met zijn referendumverzoek helderheid over de keuze voor of tegen een gasgestookte centrale. Krachtens de verordening kan een referendum echter alleen gaan over een concept-raadsbesluit als geheel, in dit geval betreffende de vaststelling van een bestemmingsplan dat (veel) meer omvat dan alleen een elektriciteitscentrale. Daarbovenop maakt artikel 9, lid 1 van de verordening duidelijk dat de raad altijd het laatste woord heeft.

De verwoording van de vraagstelling is van belang voor een deugdelijk verloop van het referendumproces. Vermeden dient te worden dat vraagstelling en antwoordopties zo geformuleerd worden dat deze in het voordeel zijn van een van de betrokken ‘kampen’. Daarbij kan de kleinste nuance ertoe doen en effect hebben op zowel de opkomst als de uitslag van het referendum. Bij de huidige strikte formulering van de referendumverordening omtrent de vraagstelling, kan bovendien sprake zijn van een politieke zorg dat een simpele ja-of-nee vraagstelling onvoldoende recht doet aan de complexiteit een concept-raadsbesluit.

De referendumverordening van de gemeente Nijmegen is op het thema ‘vraagstelling’ een één-op-één vertaling van de bepaling uit de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG). De VNG adviseert in haar brief van 10 december 2019 een restrictief beleid voor wat betreft de vraagstelling (zie bijlage 1). Navraag bij de VNG leert dat de reden om de vraagstelling te beperken tot het ontwerp-raadsbesluit is gelegen in het vermijden van een gepolitiseerde vraagstelling.

Het staat gemeenten vrij om hun eigen referendamogelijkheden in een verordening vast te leggen, mits zij daarbij geen grenzen van hogere regels overschrijden. Er zijn ook gemeenteraden die zich een ruimere vrijheid toebedelen wat betreft de vraagstelling, zo blijkt uit een analyse van de referendumverordeningen van een aantal grotere gemeenten (zie bijlage 2). De commissie attendeert u in dat verband op het rapport van de gemeente Zoetermeer (onderzoek 20 april 2023 – bijlage 3). Op bladzijde 15 van dat rapport treft u informatie aan over de politieke besluitvorming over de vraagstelling.

De referendumcommissie signaleert verder dat de onduidelijkheid over de vraagstelling een probleem kan opleveren indien initiatiefnemers en raad lange tijd op een ‘verschillend spoor’ zitten waar het gaat om de

vraagstelling, en de raad pas een besluit neemt bij het definitieve agenderingsverzoek. Dit kan voor uw raad een overweging zijn om de verordening aan te passen.
Verder beveelt de commissie u aan om in de voorlichting over referenda (bijvoorbeeld op de gemeentelijke website) meer aandacht te besteden aan het feit dat er op grond van de huidige verordening weinig speelruimte is bij het formuleren van de vraagstelling.

Geboden tijd voor ordentelijke en zorgvuldige besluitvorming
Uit artikel 5 van de referendumverordening blijkt dat een inleidend verzoek voor een referendum uiterlijk zeven dagen voor de raadsvergadering waarin het ontwerp raadsbesluit wordt besproken aan de voorzitter van de gemeenteraad moet worden aangeboden, waarna de raad beslist of het inleidend verzoek wordt ingewilligd. Dat gebeurt in dezelfde vergadering als waarin het ontwerp-raadsbesluit waarop het verzoek zich richt wordt besproken.
In de regel wordt de agenda van de gemeenteraad, inclusief de mogelijke concept-raadsbesluiten waartegen een referendum zich kan richten, ongeveer vijfenhalve week voor de daadwerkelijke raadsvergadering geopenbaard. In dit geval werd door de indieners het verzoek ingediend op 22 december 2023, het vroegste moment waarop zij formeel kennis konden dragen van het concept-raadsbesluit waarop het inleidend verzoek voor een referendum zich richtte. De referendumcommissie heeft haar advies uitgebracht op 25 januari 2024, zijnde één week voor de besluitvormende raadsvergadering. Daarmee heeft de referendumcommissie vierenhalve week ter beschikking gehad voor het advies, inclusief het kerstreces. De gemeenteraad heeft niet de gelegenheid gehad om het verzoek voor een inleidend referendum en het advies van de referendumcommissie vóór de besluitvormende vergadering te bespreken tijdens een politieke avond. Dit zou gezien de vereiste onderbouwing indien een inleidend verzoek door uw raad wordt afgewezen wenselijk zijn. Daarbij komt dat de raad tijdens de politieke avond niet gebonden is aan vaste spreektijden, waardoor alle fracties de mogelijkheid hebben zich uit te spreken zonder dat dit beperkende gevolgen heeft voor de spreektijd voor rest van de vergadering. Dat kan de diepte van de gedachtewisseling ten goede komen.

De strakke termijnen kunnen leiden tot een zekere spanning op de zorgvuldigheid van advisering en besluitvorming. Dit geldt temeer als indieners van een referendum pas in een laat stadium besluiten over te gaan tot het indienen van een inleidend verzoek. De tijd die zij nemen voor het indienen van een inleidend verzoek wordt slechts begrensd door de eis dat zo'n verzoek uiterlijk zeven dagen voor de besluitvormende vergadering van de gemeenteraad aangeboden wordt aan de voorzitter van de gemeenteraad. Daardoor kan feitelijk een situatie ontstaan waarin de referendumcommissie onvoldoende tijd heeft om een zorgvuldig advies uit te brengen en waarin uw raad onvoldoende tijd ervaart om op het verzoek te reflecteren.

Vanzelfsprekend gaat de gemeenteraad over zijn eigen agenda, waarbij het verdagen van de besluitvorming ook tot de mogelijkheden behoort. Zeker bij complexe besluitvorming is dat een optie. De gemeente Leeuwarden bijvoorbeeld heeft in haar referendumverordening de optie geëxpliciteerd dat de besluitvorming verdaagd kan worden als de commissie er niet in slaagt haar advies tijdig uit te brengen. Daarbij zal de commissie er steeds naar streven haar adviezen uit te brengen voorafgaand aan de politieke avond, zodat weging ervan niet alleen hoeft plaats te vinden in de aanloop naar besluitvorming. De commissie kan, indien de raad hier tijdens de politieke avond om vraagt, bovendien een extra advies uitbrengen gericht op specifieke aspecten uit het inleidende verzoek of de referendumverordening.
De commissie realiseert zich verder dat tijdsdruk nadelen heeft, maar hetzelfde kan gelden voor het verlengen van de besluitvorming en daarmee gepaard gaande onzekerheid, al zal dat per referendumthema verschillen.

Slot
Vanzelfsprekend is de commissie graag bereid om op een door u gewenst tijdstip over deze brief een verdiepende dialoog met u aan te gaan.

Met vriendelijke groet,



prof. dr. W. van Genugten
Voorzitter referendumcommissie

Bijlagen

1. Brief aan de Nederlandse gemeenten van 10 december 2019. https://vng.nl/sites/default/files/2019-12/20191210_ledenbrief_nieuwe-vng-model-referendumverordening.pdf
2. Voorbeelden referendumverordeningen specifiek met betrekking tot de vraagstelling van een referendum.
3. Evaluatie referendum afvalbeleid Rekenkameronderzoek Zoetermeer 20 april 2023. https://www.nvrr.nl/wp-content/uploads/2023/12/20230420-Rekenkamerrapport-evaluatie-referendum-Zoetermeer.DEF_.pdf

BIJLAGE 02 - voorbeelden referendumverordeningen specifiek met betrekking tot de vraagstelling van een referendum.

VOORBEELDEN RUIMERE BEVOEGDHEID RAAD MBT VRAAGSTELLING

Utrecht:
Artikel 13 Vraagstelling
1. Op het bij de stemming te bezigen stembiljet wordt de vraag vermeld of de kiezer voor of tegen de aan het raadgevend onderworpen raadsbesluit is, met dien verstande dat de referendumcommissie vaststelt hoe het raadsbesluit wordt aangeduid. Op de achterzijde wordt de handtekening van de voorzitter van het centraal stembureau gedrukt.

Tilburg:
Artikel 10. Vraagstelling
1. De raad stelt zo spoedig mogelijk, maar tenminste twaalf weken voor het te houden referendum, de vraagstelling en de antwoordcategorieën van het referendum vast. Hij laat zich daarbij adviseren door de op grond van artikel 4 ingestelde referendumcommissie.

Haarlem:
Artikel 9 Vraagstelling
1. De raad stelt ten minste twaalf weken voor het referendum op voordracht van de referendumcommissie de vraagstelling en de antwoordcategorieën van het referendum vast.

Rotterdam:
Artikel 9 Vraagstelling
1. De raad stelt uiterlijk drie maanden voor de datum waarop het referendum wordt gehouden de vraagstelling en de antwoordcategorieën van het referendum vast. De raad laat zich voor de formulering bijstaan door onafhankelijke, externe deskundigen.

Apeldoorn:
Artikel 7 Vraagstelling
1. De raad stelt de vraagstelling van het referendum vast.

Delft:
Artikel 8 Vraagstelling
1. Zo spoedig mogelijk na het besluit van de raad om de kiesgerechtigden in de gelegenheid te stellen een definitief verzoek in te dienen, treedt de referendumkamer in overleg met de indieners en het college over de vraagstelling en antwoordcategorieën.
3. De raad stelt met inachtneming van het advies van de referendumkamer in de eerstvolgende vergadering de vraagstelling en antwoordcategorieën vast.

Dordrecht
Artikel 8 Vraagstelling
Tenzij de raad anders besluit wordt bij het referendum aan de kiesgerechtigden de vraag voorgelegd of zij vóór of tegen het concept raadsbesluit zijn.

Ede:
Artikel 6 Vraagstelling
De raad stelt vast welke vraag/vragen bij het te houden referendum aan de kiesgerechtigden wordt/worden voorgelegd.

Enschede:
Artikel 9. Vraagstelling
In het referendum wordt aan de stemgerechtigden gevraagd of zij voor of tegen een mogelijk door de raad te nemen besluit zijn, dan wel wordt aan hen de keuze uit een aantal alternatieven. Bij de keuze uit meerdere alternatieven wordt duidelijk aangegeven hoe de uitslag wordt vastgesteld.

VOORBEELDEN RESTRICTIEVE BEVOEGDHEID RAAD MBT VRAAGSTELLING – AANSLUITING BIJ MODELVERORDENING VNG

Breda:
Artikel 8 Vraagstelling
1. Tenzij de raad anders besluit wordt bij een referendum aan de kiesgerechtigden de vraag voorgelegd of zij vóór of tegen het concept raadsbesluit zijn;

Almere:
Artikel 6. Vraagstelling
1. Tenzij de raad anders besluit wordt bij het referendum aan de kiesgerechtigden de vraag voorgelegd of zij vóór of tegen het concept raadsbesluit zijn.

Zoetermeer
Artikel 9 Vraagstelling
1. De raad stelt de vraagstelling en de antwoordcategorieën van het referendum vast.
2. De vraagstelling dient helder en eenduidig beantwoordbaar te zijn met: ja of neen;

een voorkeur voor één van twee alternatieven, dan wel zo nodig voor geen van beide.

Maastricht:
Artikel 7
De vraagstelling dient helder en eenduidig beantwoordbaar te zijn met hetzij ja of neen, hetzij het kenbaar maken van een voorkeur voor één der alternatieven, een en ander door middel van het aankruisen van een daartoe bestemd vakje.

Doetinchem
Artikel 9, tweede lid. Vraagstelling referendum
Bij een referendum op initiatief van de kiesgerechtigden wordt aan de kiesgerechtigden de vraag voorgelegd of zij voor of tegen het ontwerp raadsbesluit zijn. Deze vraag kan geen betrekking hebben op afzonderlijke onderdelen van het ontwerp raadsbesluit.

Hengelo
Artikel 9, tweede lid. Vraagstelling referendum
Bij een referendum op initiatief van de kiesgerechtigden wordt aan de kiesgerechtigden de vraag voorgelegd of zij voor of tegen zijn het ontwerp raadsbesluit zijn. Deze vraag kan geen betrekking hebben op afzonderlijke onderdelen van het ontwerp raadsbesluit.

Arnhem:
De vraagstelling van het referendum luidt: “Steunt u het voorgenomen raadsbesluit?”. De kiezer krijgt uitsluitend de mogelijkheid te stemmen voor 'ja' of 'nee' of kan een blanco stem uitbrengen.

Groningen & Zwolle:
Precies hetzelfde als de gemeente Nijmegen
Amsterdam
Artikel 9: Vraagstelling
De vraagstelling dient kort en helder te zijn en luidt: Bent u voor of tegen het ontwerp raadsbesluit respectievelijk collegebesluit (titel van het ontwerp raadsbesluit / collegebesluit)