voorstel

Zwolle

Opinienota voor de raad

Datum 10 januari 2022

Openbaar

Onderwerp	Actualisatie referendumverordening
Versienummer	1

Informant	M. Seuters
Afdeling	Raadsgriffie / ZWRG
Portefeuillehouder	Peter Snijders
Telefoon	038 498 2319
Email	M.Seuters@zwolle.nl
Bijlagen	2

Wij vragen u om uw opinie uit te spreken over de volgende vragen:

Wenst de raad de referendumverordening te actualiseren?
(Indien hierop positief wordt geantwoord de volgende vragen:)

1. Wilt u een raadgevend en/of raadplegend referendum mogelijk maken in Zwolle?
2. Heeft een adviserend en/of correctief referendum de voorkeur?
3. Wilt u mogelijkheid tot het indienen van digitale ondersteuningsverklaringen in de nieuwe verordening opnemen?
4. Hoeveel ondersteuningsverklaringen zijn nodig voor het inleidende en definitieve verzoek?
5. Wenst u de opkomstdrempel te laten vervallen?
6. Dient er een subsidieregeling in de verordening te worden opgenomen?

Datum 10 januari 2022

Toelichting op het voorstel

Inleiding
Tijdens het debat over de verbeteragenda op 20 september jl. heeft burgemeester Snijders toegezegd de huidige referendumverordening te actualiseren door te verkennen op welke punten hij deze in overeenstemming kan brengen met de model-referendumverordening van de VNG.

De bestaande referendumverordening 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 de huidige verordening geen rekening gehouden met de huidige digitale mogelijkheden.

Een referendum is een democratisch instrument waarbij inwoners zich kunnen uitspreken over een politieke kwestie. Eén op de drie gemeenten heeft een Referendumverordening. In de afgelopen tien jaar zijn er zesendertig lokale referenda gehouden. Het referendum als democratisch instrument is een relatief zwaar middel om inwoners te laten participeren. Zwaar, omdat het een langdurig proces 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 het referendum en geeft voorlichting en subsidie. Een onafhankelijke en neutrale referendumcommissie met deskundigen die adviseert over en toeziet op het referendumproces levert een belangrijke bijdrage aan een goed verloop van het referendumproces.

Er is in Nederland in juridische zin nooit sprake van een bindend referendum. Bindend betekent dat de uitslag van het referendum uitgevoerd moet worden. Hiervoor zou de Grondwet gewijzigd moeten worden. Uiteraard kan het bestuur de uitslag van een niet bindend referendum in de praktijk (bijna) niet negeren. De besluiten worden in Nederland echter altijd genomen door de gekozen volksvertegenwoordigers.

In een aantal gevallen is een referendum niet toegestaan en/of wenselijk. Zo mag een referendum bijvoorbeeld niet gaan over de hoogte van de tarieven, de begroting of beslissingen over individuele kwesties. Dat geldt ook voor het vaststellen, herzien of intrekken van een bestemmingsplan (c.q. omgevingsplan). Tot slot moet het een kwestie betreffen waarover de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft.

Wijzigingen ten opzichte van de huidige verordening
De opgedane kennis en ervaring met de 36 gehouden gemeentelijke referenda zijn door de VNG gebruikt om de modelverordening te herzien. Om tot een goed en bruikbaar model te komen, heeft de VNG een klankbordgroep ingesteld die bestond uit vier wetenschappers en twee leden van de VNG-commissie Raadsleden en Griffiers. Hun input is in de bijgevoegde modelverordening verwerkt.
De belangrijke verschillen in de Model Referendum verordening t.o.v. onze huidige verordening zijn:
1. De keuze voor drie referendumvarianten. (raadgevend, raadplegend of allebei)
2. De modelverordening gaat uit van een adviserend referendum.
3. Een digitale mogelijkheid voor het afleggen van ondersteuningsverklaringen.
4. Er wordt een afwijkende richtlijn gehanteerd voor het aantal ondersteuningsverklaringen bij het inleidende en definitieve verzoek.
5. Er wordt geen opkomstdrempel voor een geldig referendum gehanteerd.
6. Er is een subsidieregeling opgenomen om campagneactiviteiten van inwoners

en maatschappelijke organisaties voor het referendum te ondersteunen.
7. De taken van de referendumcommissie worden duidelijker omschreven.

Deze verschillen vragen om een aantal uitspraken op basis waarvan uw raad een verordening ter besluitvorming krijgt voorgelegd.

1. *Raadgevende en/of raadplegende referenda*
De modelverordening voorziet in drie referendumvarianten waaruit gekozen kan worden. 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.

De mogelijkheid dat de raad het initiatief neemt wordt een raadplegend referendum genoemd. Dat de raad (bij meerderheidsbesluit) het initiatief kan nemen voor een referendum kennen we op dit moment niet in Zwolle. Het is denkbaar dat de raad inwoners wil raadplegen voordat een besluit genomen gaat worden over een majeure gevoelige kwestie. Daarom is de vraag of in de nieuwe verordening ook de mogelijkheid van een raadplegend referendum moet worden opgenomen?

Een raadplegend referendum heeft een heel ander karakter dan een referendum op initiatief van de inwoners. De raad en de afzonderlijke fracties beschikken bovendien al over diverse laagdrempelige mogelijkheden om de inwoners om advies te vragen. Doordat de raad, als politiek orgaan, bepaalt wanneer inwoners door middel van een referendum bij de besluitvorming worden betrokken, kan er bovendien sprake zijn van willekeur. Uiteraard is het ook mogelijk om beide opties op te nemen in de referendumverordening.

<u>Gevraagde opinie 1:</u>
<u>Welk type referendum vindt uw raad gewenst?</u>
1.1 Een raadgevend referendum OF
1.2 Een raadplegend referendum OF
1.3 Een raadgevend en een raadplegend referendum.

2. *Een correctief en/of adviserend referendum?*
Het model van de VNG gaat uit van adviserend referendum naar aanleiding van een ‘ontwerp raadsbesluit’, dit wordt door de meeste gemeenten toegepast.
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 Zwolse referendumverordening bepaalt nu dat de raad een besluit neemt over een voorstel, ook nadat een inleidend verzoek is ingediend om over dat voorstel een referendum te organiseren. Daarmee kennen we in feite in Zwolle 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. Dit is afwijkend van de voorgestelde werkwijze door de VNG. Het merendeel van de gemeenten stelt na de ontvangst van een inleidend verzoek het raadsbesluit uit totdat de uitkomst van een referendum bekend is.

Er is in de modelverordening dan ook geen sprake van een ‘correctief referendum’ zoals we in Zwolle in onze verordening hebben opgenomen.
De keuze die de VNG maakt voor enkel het adviserend referendum heeft twee redenen.

Allereerst is de uitslag van een referendum altijd een advies van kiesgerechtigden aan de raad. Het ligt voor de hand dat het advies wordt uitgebracht voordat de raad het besluit neemt zodat dit advies kan worden meegewogen bij besluitvorming. Kiesgerechtigden dienen hun inleidend verzoek daarom ook in te dienen voordat de raad een besluit heeft genomen.

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 en kan het gevoel oproepen dat de uitslag van het referendum er niet meer toe zal doen omdat de raadsfracties hun standpunt hebben uitgesproken en het besluit al genomen is.

Gevraagd opinie 2:
Heeft een correctief of adviserend referendum de voorkeur?
2.1 Kiest uw raad voor het mogelijk maken van een adviserend referendum OF
2.2 Kiest uw raad voor het mogelijk maken van alleen een correctief referendum? OF
2.3 Kiest uw raad voor het mogelijk maken van zowel een adviserend als een correctief referendum?

3. Digitale ondersteuningsverklaringen
Bij een referendum op initiatief van kiesgerechtigden worden op twee verschillende momenten ondersteuningsverklaringen getekend, bij het inleidend verzoek en bij het definitief verzoek. De modelverordening biedt de mogelijkheid om digitale ondersteuningsverklaringen te kunnen afleggen bij een referendumverzoek op initiatief van kiesgerechtigden. De papieren mogelijkheid blijft daarbij ook bestaan.

Daarnaast kan door initiatiefnemers gebruik gemaakt worden van digitale applicaties om ondersteuningsverklaringen op te halen. Voorgesteld wordt om ook (geverifieerde) digitale ondersteuningsverklaringen toe te staan. Omdat hiermee de drempel lager wordt voor het indienen van een inleidend verzoek kiest het VNG ervoor om het aantal gevraagde steunverklaringen voor het inleidende verzoek (iets) te verhogen, zie punt 4

Gevraagde opinie 3:
Wilt u mogelijkheid tot het indienen van digitale ondersteuningsverklaringen in de nieuwe verordening opnemen (naast de bestaande papieren handtekeningen)?

4. Aantal ondersteuningsverklaringen
Inwoners die een referendum willen aanvragen moeten allereerst zogenaamd inleidend verzoek indienen. Dat moet uiterlijk 2 dagen voor de raadsvergadering, waarvoor het ontwerp-raadsbesluit geagendeerd is, gebeuren. Bij dit verzoek moet de aanvrager een aantal ondersteuningsverklaringen voegen. Dit zijn schriftelijke verklaringen van kiesgerechtigde inwoners van Zwolle, waarin zij aangeven

uw referendumverzoek te steunen. Een inleidend verzoek moet volgens de geldende verordening door 0,15% van het totaal aantal kiesgerechtigden van de laatstgehouden gemeenteraadsverkiezingen ondersteund worden. Op basis van het aantal kiesgerechtigden bij de tweede Kamerverkiezingen in 2021 komt dit momenteel neer op 150 ondersteuningsverklaringen.

Als de raad besloten heeft dat aan de eisen voor het inleidend verzoek is voldaan, dan kan de aanvrager een definitief verzoek indienen. Dit moet gebeuren binnen 6 weken na de bekendmaking van de goedkeuring van het inleidend verzoek. Het definitief verzoek moet volgens de geldende verordening ondersteund worden met ondersteuningsverklaringen van 6% van het totaal aantal kiesgerechtigden. Op basis van het aantal kiesgerechtigden bij de tweede Kamerverkiezingen in 2021 komt dit momenteel neer op 5993 ondersteuningsverklaringen.

Er wordt in de modelverordening een richtlijn gegeven voor het aantal ondersteuningsverklaringen voor het inleidend en het definitief verzoek. Er bestaan verschillen tussen gemeenten op dit punt, zeker als gekeken wordt naar de wat oudere verordeningen zoals die van Zwolle.

Een tiental meer recente gemeentelijke referendumverordeningen levert echter een vrij eenduidig beeld op. Voor het inleidend verzoek wordt in de modelverordening gekozen voor een aantal ondersteuners dat uitkomt op 1% van de kiesgerechtigde inwoners. Dat zijn voor Zwolle op dit moment ca 1000 ondersteuningsverklaringen.

Voor het definitief verzoek is een aantal ondersteuners nodig dat bestaat uit 5% van de kiesgerechtigde inwoners. Dat zijn voor Zwolle op dit moment ca 4990 ondersteuningsverklaringen. In onze huidige verordening is dat op dit moment 0,15% voor het inleidende verzoek en 6% voor het definitieve verzoek. Voorgesteld wordt om de percentages (1% en 5%) uit de modelverordening te gaan gebruiken.

Gevraagde opinie 4:
Hoeveel ondersteuningsverklaringen zijn nodig voor het inleidende en definitieve verzoek?
4.1 Een inleidend verzoek wat gesteund wordt door 1% van de kiesgerechtigde inwoners en een definitief verzoek wat gesteund wordt door 5% van de kiesgerechtigde inwoners. (Het voorgestelde aantal ondersteuningsverklaringen uit de modelverordening). OF
4.2 Een inleidend verzoek wat gesteund wordt door 0,15% van de kiesgerechtigde inwoners en een definitief verzoek wat gesteund wordt door 6% van de kiesgerechtigde inwoners. De huidige percentages)? OF
4.3 Andere percentages, door uw raad te bepalen.

5. Opkomstdrempel vervalt
De opkomstdrempel is het procentueel aantal deelnemers wat moet komen stemmen voordat de uitslag geldig wordt verklaard worden. Er wordt in de modelverordening geen opkomstdrempel voor een geldig referendum gehanteerd. Een referendum is 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 Zwolle is de opkomstdrempel in de huidige verordening 30% van de kiesgerechtigden.

Gevraagde opinie 5:
Wat wenst uw raad te doen met de opkomstdrempel?

5.1 Wilt u de modelverordening volgen en de bestaande opkomstdrempel laten vervallen? OF
5.2 De opkomstdrempel van 30% handhaven? OF
5.3 Een ander percentage, door uw raad te bepalen.

6. Subsidieregeling ter ondersteuning van het publieke debat
De modelverordening gaat uit van een subsidieregeling voor activiteiten die inwoners en (maatschappelijke) organisaties willen organiseren ter ondersteuning van het publieke debat en meningsvorming. Deze vorm van subsidie kennen wij op dit moment niet in Zwolle.

Gevraagde opinie 6:
Wenst uw raad een subsidieregeling in de verordening op te nemen?
6.1 De modelverordening volgen en een subsidieregeling ter ondersteuning van het publieke debat opnemen? OF
6.2 Geen subsidieregeling opnemen

Vervolg
Op basis van de opinies van uw raad wordt een Referendumverordening 2022 opgesteld waarover uw raad een besluit kan nemen. Inclusief financiële consequenties.