

RAADSINFORMATIEBRIEF

VAN HET COLLEGE VAN B&W

VOOR De raad van de gemeente Krimpenerwaard

CC

DATUM 28 januari 2016

ONDERWERP Notitie naar aanleiding van het initiatiefvoorstel van Pro Krimpenerwaard betreffende de vaststelling van een referendumverordening

Beste heer, mevrouw,

Inleiding

Een referendum of volksraadpleging is een stemming waarbij de burgers de mogelijkheid hebben om invloed uit te oefenen op bepaalde besluiten of andere zaken van algemeen belang. Het referendum wordt dan ook gezien als een vorm van directe democratie.

Het vaststellen van een Referendumverordening is een autonome bevoegdheid van de raad (art. 149 Gemeentewet: "De raad maakt de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt.")

Het referendum kent diverse vormen:

- Een raadgevend referendum. Dit is een door de bevolking aangevraagd referendum.
- Een raadplegend referendum. Dit is een door de politiek aangevraagd referendum.
- Een correctief referendum. Hiermee kan een al genomen besluit van de raad worden tegengehouden.
- Een niet-correctief referendum. Hierbij kan worden gestemd over een concept-besluit.
- Een keuzereferendum. Dit is een referendum waarbij niet voor of tegen een bepaald voorstel gestemd kan worden, maar gekozen kan worden tussen alternatieven (b.v. bouwplan A of bouwplan B). Ook het inmiddels afgeschafte burgemeestersreferendum is daar een voorbeeld van.
- Een bindend of niet-bindend referendum. Een bindend referendum is overigens in strijd met de Grondwet (leden van de raad stemmen zonder last).

Van de opgeheven gemeenten beschikten alleen Ouderkerk en Nederlek over een Referendumverordening. In Ouderkerk werd daarmee aanvankelijk het correctief raadgevend referendum en later het raadplegend en raadgevend referendum mogelijk gemaakt. In Nederlek betrof het een niet-correctief raadplegend referendum. Voor zover bekend zijn deze verordeningen nooit toegepast. Beide verordeningen zijn nogal gedateerd (deels gebaseerd op oude wetgeving) en niet goed meer bruikbaar. Op grond van de Wet arhi zijn ze echter nog wel van kracht.

De vraag of voor de gemeente Krimpenerwaard een Referendumverordening nodig of wenselijk is, heeft in het harmoniseringsproces geen prioriteit gekregen. Er is dan ook geen concept-verordening voorbereid.

Niet elk onderwerp leent zich voor het houden van een referendum.

Als de raad besluit tot het vaststellen van een referendumverordening, zal hij daarbij tevens de kaders moeten aangeven en moeten benoemen over welke concept-besluiten geen referendum kan worden gehouden, zodat dit voor de kiesgerechtigden ook helder is.

Bij het houden van een referendum is het van groot belang dat zowel de voorlichting als de vraagstelling neutraal is (zonder vooringenomenheid). Een onafhankelijke referendumcommissie kan hierin een rol spelen. Verder dient van tevoren goed te worden doordacht wat er wordt gedaan met de uitkomst, enerzijds omdat deze niet bindend is en anderzijds omdat de kans bestaat dat een referendum vooral de tegenstemmers zal mobiliseren.

Initiatiefvoorstel van Pro Krimpenerwaard

De fractie van Pro Krimpenerwaard heeft op 20 november 2015 een initiatiefvoorstel ingediend om te komen tot een referendumverordening.

In dit voorstel zijn twee vormen van referenda opgenomen:

1. het raadgevend referendum en
2. het raadplegend referendum.

Het voorstel vertoont veel gelijkenis met de Referendumverordening van de gemeente Krimpen aan den IJssel.

Modelverordening VNG

Er bestaat een model-referendumverordening van de VNG, die in 2009 is opgesteld. Dit model ziet op mogelijkheid om een raadgevend referendum te houden.

Het initiatiefvoorstel wijkt daar aanzienlijk van af. Dit hoeft overigens geen beletsel te zijn. De raad is over dit onderwerp immers autonoom.

Inhoudelijke reactie op het initiatiefvoorstel van Pro Krimpenerwaard

Op een aantal artikelen uit de door Pro Krimpenerwaard aangeboden concept-verordening wordt hieronder enig commentaar gegeven. Bij de hieronder ontbrekende artikelen achtten wij het niet nodig deze van commentaar te voorzien.

Artikel 2 Voor een referendum in aanmerking komende beslissingen

Het eerste en tweede lid van dit artikel lijken niet bij elkaar te horen.

Het eerste lid gaat uitsluitend over een raadgevend referendum.

Het tweede lid geeft een opsomming van besluiten waarover noch een raadplegend noch een raadgevend referendum kan worden gehouden.

Het eerste lid zou logischerwijs thuis horen in Hoofdstuk 2 (Bijzondere bepalingen over het raadgevend referendum).

De in het tweede lid genoemde uitzonderingen zijn vrij gangbaar en de meeste komen ook in andere referendumverordeningen voor.

Overwogen zou kunnen worden om deze opsomming aan te vullen met besluiten waarvan de raad van mening is dat andere (dringende) redenen aanleiding zijn om geen referendum te houden. Deze uitzonderingsgrond kan bijvoorbeeld toegepast worden als er over het ontwerpbesluit al een Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure (met inspraakmogelijkheden) heeft plaatsgevonden.

Artikel 3 Het raadgevend referendum - Stap 1: initiatief

De in dit artikel genoemde eerste stap betreft slechts het kweken van politieke interesse.

Het is vrij ongebruikelijk dat hiervan in een referendumverordening een aparte processtap wordt gemaakt.

In het algemeen wordt het initiatief gecombineerd met het inleidende verzoek.

Eerste lid.

Het is de vraag of de website www.petities.nl voor dit doel geschikt is. De op deze wijze verzamelde steunbetuigingen zijn niet gemakkelijk verifieerbaar. Op www.petities.nl is het mogelijk dat één persoon tientallen steunbetuigingen plaatst, zelfs met gefingeerde namen.

Wel is het mogelijk om de petities met gebruikmaking van DigiD te laten plaatsvinden. De kans op misbruik wordt hiermee weggenomen.

Tweede lid.

Het voorstel is dat het aantal kiesgerechtigde steunbetuigers ten minste gelijk is aan 1/3 % van het aantal kiesgerechtigden bij de laatstgehouden gemeenteraadsverkiezing.

Bij de gemeenteraadsverkiezing in 2014 bedroeg het aantal kiesgerechtigden 42.265.

1/3 % daarvan komt neer op 140 steunbetuigingen.

Vierde lid.

Zie de opmerking bij het eerste lid.

Artikel 4 Het raadgevend referendum - Stap 2: inleidend verzoek

Tweede en zesde lid.

Zie de opmerking bij artikel 3, eerste lid.

Het vergt een enorme inspanning om de ondersteuningsverklaringen, die via www.petities.nl worden verzameld, op juistheid te verifiëren. Technisch is het mogelijk om de ondersteuningsverklaringen digitaal te verzamelen met gebruikmaking van DigiD. De houder van een DigiD kan daarmee slechts één ondersteuningsverklaring voor zichzelf indienen, waarmee de juistheid ervan gemakkelijker kan worden gecontroleerd of aangenomen.

Derde lid.

Het voorstel is dat het aantal ondersteuningsverklaringen ten minste gelijk is aan 1% van het aantal kiesgerechtigden bij de laatstgehouden gemeenteraadsverkiezing.

Bij de gemeenteraadsverkiezing in 2014 bedroeg het aantal kiesgerechtigden 42.265.

1% daarvan komt neer op 422 ondersteuningsverklaringen.

In de toelichting op de model-referendumverordening van de VNG wordt opgemerkt dat de Tijdelijke Referendumwet destijds uitging van 0,5 % van het aantal kiesgerechtigden, wat in dit geval neerkomt op 211 steunbetuigingen.

Commissie Biesheuvel deed in 1985 in haar advies over een correctief referendum op decentraal niveau de aanbeveling om de norm te stellen op 50% van de kiesdeler van de laatstgehouden verkiezing van de raad.

De kiesdeler bedroeg bij de laatstgehouden raadsverkiezing in 2014: 724. 50% daarvan is dus 362.

De Commissie Biesheuvel achtte de hoogte van deze drempel niet te hoog om een verzoek tot referendum onmogelijk te maken, maar wel hoog genoeg om te voorkomen dat een referendum wordt aangevraagd dat te weinig draagvlak vindt onder de bevolking.

Aangezien de betrouwbaarheid van de gegevens die via www.petities.nl worden verzameld niet gegarandeerd is (tenzij gebruik wordt gemaakt van DigiD), is het niet raadzaam die gegevens te beschouwen als ondersteuningsverklaringen voor het inleidende verzoek.

Artikel 5 Het raadgevend referendum - Stap 3: definitief verzoek

Tweede lid.

Het voorstel is dat definitieve verzoek wordt ondersteund door ten minste 3% van het aantal kiesgerechtigden bij de laatstgehouden gemeenteraadsverkiezing.

In dit geval komt dat neer op 1266 ondersteuningsverklaringen.

In de toelichting op de model-referendumverordening van de VNG wordt opgemerkt dat de Tijdelijke Referendumwet destijds uitging van 6 % van het aantal kiesgerechtigden, wat in dit geval neerkomt op 2532 ondersteuningsverklaringen.

Derde en vierde lid.

Aangezien de betrouwbaarheid van de gegevens die via www.petities.nl worden verzameld niet gegarandeerd is (tenzij gebruik wordt gemaakt van DigiD), is het niet raadzaam die gegevens te beschouwen als ondersteuningsverklaringen voor het inleidende verzoek.

Artikel 8 Datum referendum

Geen opmerkingen, met dien verstande dat in de laatste regel van het eerste lid een artikelnummer is weggelaten. Dit moet zijn "artikel 6".

Artikel 13 Referendumcommissie

Dit artikel is inhoudelijk nagenoeg gelijklopend aan het overeenkomstige artikel uit de referendumverordening van de gemeente Krimpen aan den IJssel.

Het valt daarbij op dat in dit artikel niet de omvang van de referendumcommissie is geregeld, en wie optreedt als voorzitter.

De model-referendumverordening van de VNG benadrukt daarnaast de *onafhankelijkheid* van de referendumcommissie. Het onderwerp wat ten grondslag ligt aan het referenduminitiatief is doorgaans politiek gevoelig. Burgers zijn van mening dat de raad beïnvloed dient te worden. Maar het is wel de gemeente die het referendum en de voorlichting organiseert. Een 'pettenprobleem' komt in de praktijk bij referenda vaak voor. Een onafhankelijke referendumcommissie kan dan de neutrale derde partij zijn die toeziet op de organisatie en uitvoering van het referendum.

In het model is gekozen voor een permanente commissie met vijf leden, die uit hun midden een voorzitter aanwijzen. Het kan zijn dat de leden van de commissie lange tijd niet bijeenkomen. Als er geen referenduminitiatief is, zal er doorgaans geen reden zijn om te vergaderen. Er is gekozen voor een qua aantal ruime commissie en niet voor een commissie van bijvoorbeeld drie personen plus plaatsvervangers. Door meer leden te benoemen dan nodig voor het quorum wordt een oplossing gegeven in het geval één van de leden afwezig is of zich wil onthouden van deelname in verband met mogelijke belangenverstrengeling.

Toe te voegen artikel: Intrekking oude regelingen

Aangezien op dit moment nog referendumverordeningen bestaan van de voormalige gemeenten Nederlek en Ouderkerk verdient het aanbeveling om tussen de artikelen 14 en 15 nog een artikel in te voegen, luidende:

"Op het moment van inwerkingtreding van deze verordening worden de volgende verordeningen ingetrokken:

- de Referendum verordening voor de gemeente Nederlek 1995, vastgesteld door de raad van de voormalige gemeente Nederlek op 27 juni 1995;
- de Verordening op het correctief raadgevend referendum, vastgesteld door de raad van de voormalige gemeente Ouderkerk op 13 december 2001 en
- de Referendumverordening gemeente Ouderkerk, vastgesteld door de raad van de voormalige gemeente Ouderkerk op 16 september 2004."

Financiën

Als de raad over de vaststelling van een Referendumverordening beslist, dient tevens te worden nagedacht over de financiële consequenties. Binnen de begrotingen voor dit jaar en de komende jaren is hiermee geen rekening gehouden. De ervaring van andere gemeenten leert dat de organisatie van een referendum ongeveer hetzelfde kost als het organiseren van een verkiezing. Om deze reden combineren sommige gemeenten een referendum met een verkiezing.

Met de laatstgehouden verkiezing (Provinciale Staten 2015) was voor onze gemeente een bedrag van ca. € 140.000,-- gemoeid.

Als artikel 6, vijfde lid, van het initiatiefvoorstel wordt toegepast (referendum in een beperkt gebied), worden de kosten uiteraard lager.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Krimpenerwaard,
de secretaris,

de burgemeester,

mw. mr. M. Plantinga

mr. T.P.J. Bruinsma