

Raadsplein Info/debat TaKzaal

Datum 10 april 2017

onderwerp	Opinienota Referendumverordening (19.35 – 21.30 uur)
portefeuillehouder	Henk Jan Meijer
informant	Veraart, Herman (2112)
afdeling	Raadsgriffie

Voorgesteld besluit raad

voorstel

Opinienota voor de raad

Datum 6 maart 2017

Onderwerp Herziening referendumverordening

Versienummer V 1.0

Informant HC Veraart
Afdeling Raadsgriffie
Telefoon 038 498 2112
Email HC.Veraart@zwolle.nl
Bijlagen 1. Achtergrondinformatie over referendum
2. Modelreferendumverordening VNG
3. Referendumverordening Arnhem

Wij stellen u voor zich uit te spreken over de in deze nota genoemde keuze mogelijkheden:

1. Kiezen voor een voorgenomen besluit of een opgeschort besluit

Keuze 1: De huidige tekst handhaven (de raad neemt een besluit en schort het op in afwachting van de uitslag van het referendum)

Keuze 2: De raad neemt pas een definitief besluit als de uitslag van het referendum bekend is.

2 Kiezen voor andere drempel bij elektronische handtekeningen

Keuze 1: Het voorstel is om hierover niets in de verordening op te nemen. Het aantal vereiste ondersteuningsverklaringen is dus hetzelfde bij ondersteuning en indienen op papier als bij elektronische ondersteuning en indiening.

Keuze 2: Bij de invoering van de mogelijkheid van digitale verzoeken en ondersteuningsverklaringen het aantal vereiste ondersteuningsverklaringen naar boven bij stellen.

3. Geldigheid bepalen

Keuze 1: De huidige tekst handhaven (de uitslag van het referendum als een raadgevende uitspraak tot afwijzing, indien een meerderheid zich tegen het raadsbesluit uitspreekt en deze meerderheid ten minste dertig procent omvat van degenen die gerechtigd waren aan het referendum deel te nemen).

Keuze 2: Drempel op dertig procent stellen (de uitslag van het referendum geldt als een raadgevende uitspraak, indien het aantal geldig uitgebrachte stemmen meer bedraagt dan 30% van het aantal kiesgerechtigden).

Keuze 3: Geen artikel meer op nemen over de geldigheid van het referendum.

4. Mogelijkheid vermelden van referendum op initiatief van de raad

Keuze 1: In de toelichting geen tekst opnemen over een referendum op initiatief van de raad.

Keuze 2: In de toelichting de mogelijkheid van een raadplegend referendum wel te vermelden.

Datum 6 maart 2017

[Toelichting op het voorstel](#)

Inleiding

De bestaande [Referendumverordening](#) is op een aantal punten achterhaald. Zo is hij geënt op de toenmalige tijdelijke referendumwet, die in 2005 is komen te vervallen. Verder is hij beïnvloed door het op 5 maart 2005 gehouden [referendum over speelautomatenhal bij het nieuwe stadion](#) en wordt er geen rekening gehouden met digitale mogelijkheden. Bij de voorbereiding van een nieuwe verordening is de modelverordening van de VNG bestudeerd en is er gekeken naar gemeenten waar de verordening recent is aangepast (o.a. [Arnhem](#)).

In het presidium is afgesproken dat voordat besluitvorming over de nieuwe verordening kan plaatsvinden er enkele keuzemogelijkheden aan de raad wordt voorgelegd.

Kernboodschap

De huidige referendumverordening vraagt op enkele punten om aanpassing. Bij de aanpassing zal zoveel mogelijk aansluiting gezocht worden bij de modelverordening. Naast kleine aanpassingen zijn er op drie wat grotere punten wijzigingen mogelijk. De raad wordt gevraagd zich uit te spreken over deze mogelijkheden. Daarna zal met inachtneming van de wens van de raad de definitieve nieuwe verordening worden opgesteld en voorgelegd.

1. Een voorgenomen besluit of een opgeschort besluit?

In onze huidige verordening is geregeld dat in geval van een geldig inleidend verzoek tot het houden van een referendum de raad eerst een besluit neemt over het betreffende voorstel en vervolgens over de geldigheid van het inleidend verzoek. Indien hierbij het inleidend verzoek geldig wordt verklaard wordt daarmee het genomen besluit opgeschort.

Een andere mogelijkheid is dat het raadsvoorstel nog niet in stemming wordt gebracht. Deze werkwijze is zo ook in de modelverordening (artikel 5) geregeld. De raad neemt als er een geldig inleidend verzoek is nog geen besluit. Pas nadat de uitslag van het referendum bekend is wordt het raadsvoorstel in stemming gebracht en neemt de raad een definitief besluit. Het raadsvoorstel wordt wel op gebruikelijke wijze behandeld op het Raadsplein, inclusief behandeling van en stemming over eventueel ingediende amendementen. Vervolgens worden raadsleden in de gelegenheid gesteld stemverklaringen af te leggen over het al dan niet geamendeerde voorstel. Daarna begint de opschorting en wordt het voorstel niet in stemming gebracht, maar aangehouden. Dus de raad beslist in afwachting van het referendum nog niet over het voorstel. Initiatiefnemers dienen vervolgens een definitief verzoek tot het houden van een referendum in en als dat geldig is wordt het referendum gehouden. In de eerste vergadering van de raad nadat de uitslag van het referendum is bekendgemaakt vindt dan tot slot besluitvorming plaats over het aangehouden voorgenomen besluit dat aan het referendum werd onderworpen.

Keuze 1: : De huidige tekst handhaven (de raad neemt een besluit en schort het op in afwachting van de uitslag van het referendum)

Keuze 2: De raad neemt pas een definitief besluit als de uitslag van het referendum bekend is.

2. Handtekeningen elektronisch aanleveren?

De huidige regeling gaat er van uit dat de ondersteuningsverklaringen van zowel het inleidende als het definitieve verzoek op papier worden ingeleverd. De vraag is of het ook elektronisch kan. Theoretisch is dat goed mogelijk, maar de betrouwbaarheid en controleerbaarheid moet wel afdoende geregeld

Datum 6 maart 2017

kunnen worden. In de toelichting bij de modelverordening uit 2009 wordt verwezen naar de uitspraak van de minister dat het nog niet mogelijk is om voldoende waarborgen te creëren om te gaan werken met digitale verzoeken en ondersteuningsverklaringen. Ook in de Landelijke [Wet raadgevend referendum](#) uit 2015 dient het inleidend verzoek op papier te worden ingediend.

Wel is een artikel opgenomen waarin is geregeld dat door een algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat verzoeken tot het houden van een referendum op elektronische wijze kan plaatsvinden. Van deze mogelijkheid kan pas gebruik worden gemaakt indien verzekerd is dat die wijze van het afleggen van ondersteuningsverklaringen geen afbreuk doet aan de vereisten van toezicht en betrouwbaarheid. Op lokaal niveau is een vergelijkbaar artikel opgenomen in de verordening van Arnhem. Daar is de (juridische) mogelijkheid geïntroduceerd van het op elektronische wijze indienen (en ondersteunen) van het inleidend en definitief referendumverzoek.

Gesteld wordt dat om dit feitelijk mogelijk te maken er eerst een ICT-traject zal moeten worden doorlopen, onderdeel hiervan zal de vraag moeten zijn of deze wijze van indienen net zo betrouwbaar is als de (meer traditionele) indiening op papier. In de eerste plaats dient vast te staan dat adequate controle kan plaatsvinden van de identiteit van de verzoeker, van zijn kiesgerechtigdheid en van het voorschrift dat één verzoeker niet meer dan één verzoek of verklaring mag indienen per referendum. Het desbetreffende artikel in de verordening luidt: "Het verzoek kan ook op elektronische wijze worden ingediend. Het college kan omtrent de wijze van indiening nadere regels vaststellen."

Er van uitgaande dat een vergelijkbaar artikel in de nieuwe Zwolse verordening wordt opgenomen is de vraag hoe het zit met het aantal benodigde handtekeningen op te nemen. Ook voor Zwolle geldt overigens dat, om elektronische ondertekening feitelijk mogelijk te maken, eerst nog een ICT-traject doorlopen moet worden.

2.1 Andere drempel bij elektronische handtekening?

Als de mogelijkheid van digitale verzoeken en ondersteuningsverklaringen wordt ingevoerd is de vraag of het aantal benodigde ondersteuningsverklaringen moet worden aangepast. Dit vanwege de veronderstelling dat het verzamelen van digitale ondersteuningsverklaringen eenvoudiger zou zijn dan het verkrijgen van handtekeningen op papier. Hierdoor is de drempel wellicht minder hoog. Het ziet er echter naar uit dat gezien de zorgvuldigheidseisen ook bij het mogelijk maken van digitale ondersteuningsverklaringen de drempel hoog genoeg is. Volgens de huidige verordening zijn er circa 145 ondersteuningsverklaringen nodig bij een inleidend verzoek (0.15 % van het aantal kiesgerechtigden) en 5825 handtekeningen (6 % van het aantal kiesgerechtigden) bij een definitief verzoek. Zwolle telt circa 97.000 kiesgerechtigden.

Keuze 1: Er wordt uitgegaan van het zelfde aantal vereiste ondersteuningsverklaringen zowel bij indiening op papier als bij digitale indiening.

Keuze 2: Bij de invoering van de mogelijkheid van digitale verzoeken en ondersteuningsverklaringen wordt het aantal vereiste ondersteuningsverklaringen naar boven bijgesteld als deze digitaal worden ingediend.

3. Geldigheid

Veel gemeenten hebben in hun referendumverordening gekozen voor een stelsel waarbij een bepaald opkomstpercentage als voorwaarde wordt geformuleerd. Een opkomstdrempel van dertig procent lijkt het meest voor te komen. Ook in de Landelijke Wet raadgevend referendum wordt een opkomstdrempel van dertig procent gehanteerd. Een opkomstdrempel kan bij voorstanders leiden tot het strategisch niet opkomen om er zo voor te zorgen dat de geldigheidsdrempel niet wordt gehaald. Bij het [Oekraïne referendum](#) in april 2016 was hier sprake van.

Datum 6 maart 2017

In de huidige Zwolse regeling geldt de uitslag van het referendum als een raadgevende uitspraak tot afwijzing, indien een meerderheid zich tegen het raadsbesluit uitspreekt en deze meerderheid *daarnaast* ten minste dertig procent omvat van degenen die gerechtigd waren aan het referendum deel te nemen. Dit is overgenomen uit de tijdelijke referendumwet. Op dit moment zijn er in Zwolle circa 97.000 kiesgerechtigden (30% is 29.100 kiesgerechtigden).

Er kan ook worden gekozen om geen opkomstdrempel te hanteren. De uitslag van het referendum geldt dan als raadgevende uitspraak, ongeacht de opkomst. Gesteld kan worden dat het niet passend is om naar aanleiding van de opkomst bij het referendum een uitspraak over de geldigheid van die uitslag te doen. Het is aan de raadsleden om de uitslag te waarderen. Op geen enkele wijze is de uitslag van het referendum juridisch bindend voor een raadslid of de raad. De raad kan het oordeel van de kiezers zwaar laten wegen, doch heeft de vrijheid aan andere belangen een groter gewicht toe te kennen. De inhoudelijke besluitvorming over het voorgenomen besluit blijft in handen van de raad. Bovendien is de keuze van een percentage discutabel. In de recente referendumverordening van Arnhem is er om genoemde redenen geen minimumopkomstpercentage opgenomen.

Keuze 1: De huidige tekst handhaven: de uitslag van het referendum als een raadgevende uitspraak tot afwijzing, indien een meerderheid zich tegen het raadsbesluit uitspreekt en deze meerderheid ten minste dertig procent omvat van degenen die gerechtigd waren aan het referendum deel te nemen.

Keuze 2: Opkomstdrempel vaststellen op dertig procent: de uitslag van het referendum geldt als een raadgevende uitspraak, indien het aantal geldig uitgebrachte stemmen meer bedraagt dan 30% van het aantal kiesgerechtigden.

Keuze 3: Geen artikel meer op nemen over een minimumopkomstpercentage.

4. Referendum op initiatief van de raad

Het is niet raar om de bevolking te raadplegen voordat de raad een besluit moet nemen over een majeure heikele kwestie. Daarom is de vraag of in de nieuwe verordening ook de mogelijkheid van een raadplegend referendum moet worden opgenomen? Een referendum dus op initiatief van de raad (of het college). Het feit dat alleen een raadgevend referendum in de verordening is geregeld, sluit een referendum op initiatief van de raad (raadplegend) niet uit. Dit heeft wel een heel ander karakter dan een referendum op initiatief van de bevolking. De raad en het college beschikken al over diverse andere mogelijkheden om de burgers om advies te vragen, zoals beginspraak, interactief beleid, inspraakavonden, enquêtes, internetpanels en buurtbezoeken. Doordat de raad, als besluitvormend orgaan, bepaalt wanneer burgers door middel van een referendum bij de besluitvorming worden betrokken, kan er sprake zijn van willekeur. Overwogen kan worden om naar het voorbeeld van Arnhem in de toelichting een tekst op te nemen over de mogelijkheid van een raadplegend referendum. In de toelichting bij de Referendumverordening voor de Gemeente Arnhem 2015 staat het als volgt omschreven: "Naast de in deze verordening beschreven mogelijkheid van een referendum op initiatief van Arnhemse kiezers, bestaat altijd de mogelijkheid dat de raad zelfstandig besluit tot het houden van een referendum"

Keuze 1: In de toelichting geen tekst opnemen over een referendum op initiatief van de raad.

Keuze 2: In de toelichting de mogelijkheid van een raadplegend referendum wel te vermelden.

voorstel

Datum 6 maart 2017

Vervolg

Nadat de raad zich heeft uitgesproken over de keuzemogelijkheden zal met inachtneming hiervan de nieuwe verordening worden opgesteld en zal deze te zijner tijd ter vaststelling aan de raad worden voorgelegd.

Openbaarheid

Deze opinienota is openbaar

Burgemeester van Zwolle,

de heer drs. H.J. Meijer

Datum 6 maart 2017

Bijlage 1

Wat is een referendum?

Een referendum of volksraadpleging is het voorleggen van een vraag met betrekking tot wetgeving of een te nemen besluit aan de kiesgerechtigden in een land of een bepaald gebied.

Kan de raad een referendumverordening vaststellen?

De raad heeft een autonome verordenende bevoegdheid die voort vloeit uit [artikel 149 van de Gemeentewet](#). Het is dus een vrije keuze van de raad om een referendumverordening vast te stellen. Binnen de randvoorwaarden die de Grondwet en Gemeentewet stellen, staat het gemeenten vrij om hieraan invulling te geven.

Welke referenda kennen we?

Wie neemt het initiatief? Raadplegend versus raadgevend

Als burgers het initiatief nemen tot het houden van een referendum wordt gesproken van een raadgevend referendum. De tegenhanger hiervan is als de raad besluit tot het houden van een referendum (al dan niet op voorstel van het college). Dit wordt een raadplegend referendum genoemd.

Correctief versus niet correctief

Een correctief referendum gaat over een genomen besluit (waarvan de uitvoering is opgeschort), een niet-correctief referendum gaat over het voornemen een besluit te nemen.

Bindend versus niet-bindend

Theoretisch bestaat er nog het bindend referendum. Deze referendumvorm, waarbij de raad verplicht zou zijn de uitslag van het referendum op te volgen, is in Nederland juridisch niet toegestaan omdat de Grondwet en de Gemeentewet dit niet toelaten.

Er bestaat ook nog een *keuzereferendum*. Dit is een referendum waarbij niet voor of tegen een bepaald voorstel gestemd kan worden, maar gekozen kan worden tussen alternatieven

Welke soort referendum hebben we nu in Zwolle?

De huidige Zwolse verordening ziet toe op een raadgevend correctief referendum. Een referendum dus op initiatief van de bevolking, over een genomen raadsbesluit. Het gaat dus alleen over een besluit van de gemeenteraad. Burgers hebben hiermee de mogelijkheid om aan de noodrem te trekken indien hun politieke vertegenwoordigers een besluit hebben genomen dat in hun ogen verkeerd is.

Modelverordening VNG

De VNG heeft in mei 2009 een modelreferendumverordening (bijlage 2) aangeboden aan de gemeenten. Deze modelverordening bevat alleen een regeling voor een referendum op initiatief van de bevolking (raadgevend referendum). In de modelverordening wordt uitgegaan van een voorgenomen besluit.

Hoeveel handtekeningen zijn er nodig?

In Zwolle moet een inleidend verzoek worden ondersteund door een aantal kiezers dat tenminste gelijk is aan 0,15 % van het totaal aantal kiesgerechtigden van de laatstgehouden

gemeenteraadsverkiezingen. Het definitief verzoek moet worden ondersteund door een aantal kiezers dat ten minste gelijk is aan 6% van het totaal aantal kiesgerechtigden.

In de modelverordening gaat men, voor categorie waarin Zwolle zit uit van 0,5% voor het inleidend verzoek en 6% voor het definitief verzoek.

Datum 6 maart 2017

Welke vraag wordt er voorgelegd?

Omdat in Zwolle de referendumverordening toe ziet op een referendum over een raadsbesluit, luidt de vraag bent u voor dan wel tegen het raadsbesluit. Bij referenda waarbij niet een concreet raadsbesluit aan de bevolking wordt voorgelegd vraagt de formulering van de vraagstelling veel aandacht. Dit speelt zowel bij referenda op initiatief van inwoners als op initiatief van de raad.

Referendumcommissie

In de modelverordening is gekozen voor een permanente commissie met vijf leden. In Zwolle gaan we uit van drie leden.

Burgerinitiatief

Naast de referendumverordening kennen we ook de verordening burgerinitiatief. Deze verordening geeft de procedure aan van het op de agenda van de raad plaatsen van onderwerpen door burgers. Deze verordening is ook toe aan actualisering. Getracht wordt om hierin de mogelijkheid van e-petitie te integreren. De herziening van de verordening burgerinitiatief zal op een later tijdstip plaatsvinden.

Voorlichting manieren beïnvloeden besluitvorming

Zowel het burgerinitiatief als het referendum zijn instrumenten om burgers te betrekken bij de lokale besluitvorming. Ze maken onderdeel uit van de vele mogelijkheden die burgers kunnen gebruiken om de besluitvorming te beïnvloeden. In de communicatie met burgers zal aandacht moeten worden besteed aan voorlichting over de inzet van het bij de situatie passend instrument.



Jaargang

Kenmerk

34888

Onderwerp

Opinienota Referendumverordening (19.35 – 21.30 uur)

De raad van de gemeente Zwolle;

Gelezen het voorstel van burgemeesters en wethouders, d.d.

besluit:

Aldus besloten in de openbare vergadering van 10 april 2017,

de voorzitter,

de griffier,