

Samenvatting

De raad wordt voorgesteld om de referendumverordening gemeente Nissewaard 2023 vast te stellen. Met deze verordening wordt het mogelijk om een consultatief referendum te organiseren in de vorm van raadplegende – op initiatief van de raad – en raadgevende – op initiatief van kiesgerechtigden – referenda.

Inleiding, aanleiding en context

Een grote groep mensen voelt zich slecht of niet vertegenwoordigd door de politiek. Dit leidt tot een laag vertrouwen in de beleidsmakers. De doorwerking hiervan op lokaal niveau valt af te leiden van de lage opkomst bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen.¹ Gezien deze tendens in het hele land speelt, wordt er al langer gekeken naar mogelijkheden om het vertrouwen in de politiek terug te winnen. In 2018 presenteerde Johan Remkes het eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel, waarin een aantal adviezen staan om de democratie te versterken. Eén van die adviezen is het creëren van meer directe zeggenschap, bijvoorbeeld door middel van referenda.² Het is niet verassend dat er in de Tweede Kamer dan ook voorstellen gedaan worden om dit middel mogelijk te maken.³ Op landelijk niveau is het referendum echter niet populair. ‘Op lokaal niveau wordt daarentegen al veelvuldig gebruikgemaakt van referenda.’⁴ Bovendien zijn deze ook succesvol.⁵ Zo’n één op de drie gemeenten heeft een referendumverordening. Veel van deze gemeenten maken gebruik van de modelverordening van de VNG, waarvan in 2019 een nieuwe versie verscheen.⁶

Argumentatie

Voor het initiatief hebben we een viertal argumenten.

- Momenteel hebben de inwoners het recht om iedere 4 jaar een nieuwe gemeenteraad te kiezen. Daarna hebben ze de mogelijkheid om in te spreken, contact op te nemen met raadsleden en wethouders en op andere manieren invloed uit oefenen, zoals via bezwaarbrieven. Echter, dit komt vaak neer op individuele cases, waardoor er geen goed

¹ <https://www.nissewaard.nl/nieuws-1/opkomstcijfers-verkiezingen-16-maart.htm>

² Commissie Remkes, *Lage drempels, hoge dijken* (eindrapport staatscommissie parlementair stelsel), 2018, https://www.parlement.com/9353000/1/j4nvih7l3kb91rw_j9vvknrezmh4csi/vlkhz5wanzd/f=/eindrapport_la_ge_drempels_hoge_dijken.pdf

³ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/initiatiefwetsvoorstel-invoering-correctief

⁴ J. Westerweel; F.J.H. van Tienen, *Het gemeentelijke referendum in de praktijk: spanningen van directe democratie in een representatief stelsel*, Tijdschrift voor Constitutioneel Recht (TvCR), 2017, no 3: 188 – 209.

⁵ <https://www.trouw.nl/binnenland/op-lokaal-niveau-is-het-referendum-wel-degelijk-effectief~bf81df76/>

⁶ VNG, *Nieuwe VNG Model Referendumverordening (Iedenbrief)*, 2019, <https://vng.nl/brieven/nieuwe-vng-model-referendumverordening>

beeld geschetst wordt van de collectieve mening van de inwoners over een bepaald onderwerp. Met de mogelijkheid van een raadgevend of raadplegend referendum bevorderen we de sterkte van onze lokale democratie, omdat inwoners dan ook collectief en direct invloed kunnen uitoefenen op raadsbesluiten.

- Raadplegende referenda kunnen bijdragen aan het doorhakken van knopen op grote thema's. Denk hier bijvoorbeeld aan het dossier Brielse Maasdijk. In dit geval had een raadplegend referendum nuttig geweest, omdat de mening van de inwoners grootschalig gepeild had kunnen worden. Op zijn beurt had dit een steviger mandaat gegeven om bepaalde keuzes te maken.
- Raadplegende en raadgevende referenda bevorderen participatie en transparantie. Participatie, omdat direct gedelibereerd wordt met inwoners over grote thema's. Transparantie, gezien men niet schuwt om hen om een collectieve mening te vragen die een rol speelt in de uiteindelijke besluitvorming.
- Deze vorm van referenda vergroot de betrokkenheid bij de lokale democratie, waardoor inwoners meer binding krijgen met de lokale politiek. Dit kan een positieve doorwerking hebben bij de verkiezingsopkomst, waardoor de gemeenteraad als instituut wederom meer mandaat heeft.

Financiële gevolgen en dekking

In aanloop naar het Oekraïne referendum van 2016 was er veel discussie over de kosten van de organisatie ervan voor gemeenten, deze zouden hoger uitvallen dan gewenst.⁷ In de zomer van 2016 publiceerde onderzoeksbureau Cebeon een rapport waarin o.a. beschreven staat wat de gemiddelde kosten per inwoner zijn.⁸ In een gemeente van onze grootte komt dit uit op €1,77 per inwoner. De totale kosten van het organiseren van één referendum komen dan neer op zo'n €150.000,-. Rekening houdend met de inflatie zal dit bedrag in 2023 tussen de €180.000 en €200.000,- liggen. Echter, Cebeon stelde ook een aantal besparingsmogelijkheden voor. De meest doorslaggevende achten wij het organiseren van een referendum op dezelfde dag als een reguliere verkiezing. Hierbij kan een groot deel van de kosten teruggedrongen worden, zoals personeelskosten en het organiseren van stembureaus. Voor het begroten en dekken van de kosten gaan wij niet uit van deze mogelijkheid en dus van het slechtste scenario, waarbij het referendum niet op dezelfde dag gehouden kan worden als een reguliere verkiezing. Op die manier zijn we optimaal voorbereid.

Een drietal dekkingsmogelijkheden worden voorzien (de volgorde is willekeurig en zegt niets over voorkeur):

1. Eenmalig €200.000,- onttrekken uit de algemene reserve en deze aan te merken als bestemmingsreserve 'referendum.' Wanneer een referendum georganiseerd wordt, kan vanuit deze pot de organisatie gefinancierd worden. Indien een referendum in een bepaald jaar niet plaatsvindt, wordt dit bedrag overgeheveld naar het volgend jaar tot het moment dat dit wel nodig is. De reserve kan ieder jaar aangevuld worden door meevallers bij overige verkiezingen of andere posten binnen burgerzaken;
2. Niets onttrekken uit reserves. Gezien de verwachte frequentie van referenda is er hoogstwaarschijnlijk weinig urgentie voor het direct begroten van middelen voor een

⁷ <https://www.ad.nl/binnenland/gemeenten-te-weinig-geld-voor-referendum-geenpeil~a906ef08/>
<https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/vng-gemeenten-krijgen-te-weinig-geld-voor-referendum>

⁸ <https://www.cebeon.nl/wp-content/uploads/2016/06/16826-kosten-voor-gemeenten-van-een-referendum.pdf>

referendum. Zodoende kunnen we ook de meevallers bij overige verkiezingen of andere posten binnen burgerzaken opsparen en toevoegen aan stelpost verkiezingen. Wanneer er daadwerkelijk een referendum aangevraagd wordt, kan deze hieruit gedekt worden – eventueel aangevuld o.b.v. artikel 10 lid 1 van de verordening;

3. Niets onttrekken uit reserves én niets opsparen. Gezien artikel 10 lid 1 van de verordening moet de raad sowieso een budget bepalen. Men kan er voor kiezen om pas naar de dekking te kijken wanneer een referendum daadwerkelijk aangevraagd wordt. Op deze manier houden de gemeente niet continu geld aan de kant dat mogelijk pas op zeer lange termijn aangewend hoeft te worden.

Mogelijke tegenargumenten en kanttekeningen incl. weerlegging

In de discussie over dit initiatiefvoorstel voorzien wij een tweetal (hoofd)tegenargumenten. Ten eerste kan men het argument aandragen dat referenda de vertragende of inefficiënte werking van het besturen in de hand werkt. Dit punt kan voortkomen uit het idee dat inwoners of de raad bij ieder onderwerp een referendum gaat aanvragen. Hierbij moet rekening gehouden worden met de praktijkervaring omtrent lokale referenda. De meest recente cijfers van 2010 t/m 2017 laten zien dat er in totaal 24 lokale referenda geweest zijn in een periode van 7 jaar in heel het land. In de afgelopen 109 jaar komt dit neer op slechts 206 lokale referenda.⁹ Kortom, lokale referenda worden niet vaak uitgeroepen. In de gevallen dat dit wel gebeurt gaat dit bovendien vaak over herindelingskwesties of grote beslissingen van het bestuur die effect hebben op de leefomgeving, zoals de plaatsing van een asielzoekerscentrum of windmolens.¹⁰ Tevens moet benoemd worden dat een aantal artikelen in het voorstel er inherent voor zorgen dat een referendum niet zomaar kan plaatsvinden. Allereest zijn er uitzonderingen (artikel 2, lid 2), inclusief een kapstokartikel die gebruikt kan worden om, indien er zeer dringende redenen zijn om geen referendum te houden, een verzoek af te wijzen (artikel 2, lid 2, sub j). Daarnaast hanteren we, vergeleken met andere gemeenten, een hoge drempel, zowel voor het inleidend verzoek (artikel 5, lid 1) als het definitief verzoek (artikel 6, lid 1). Ten aanzien van de raadplegende referenda geldt te allen tijde dat dit geschiedt bij meerderheid van de raad, zoals ieder voorstel.

Ten tweede kan men bezwaar hebben tegen de financiële gevolgen. Gezien het gegeven dat lokale referenda niet vaak voorkomen, is het zéér onwaarschijnlijk dat er grote bedragen mee gemoeid zullen gaan. Daarnaast zijn er meerdere dekkingsmogelijkheden waaruit gekozen kan worden, waarbij iedere mogelijkheid rekening houdt met een ander tegenargument. De hoogte van het bedrag, zoals beschreven in optie 1, is daarnaast een hoge schatting op basis van het onderzoek van Cebeon. Het is zeer reëel dat dit budget niet volledig gebruikt zal hoeven worden, zeker niet wanneer rekening gehouden wordt met het streven om referenda te organiseren op dezelfde dagen als reguliere verkiezingen. Tevens is van belang om te weten dat de modelverordening van de VNG normaliter een aantal artikelen bevat over campagnefinanciering. Hiermee werd het mogelijk voor initiatiefnemers van een raadgevend referendum om subsidies aan te trekken bij de gemeente. Dit zou de kosten nog hoger maken. Gezien de financiële drempel niet te groot moet zijn, zijn deze artikelen uit het voorstel gelaten.

⁹ Mr. J.L.W. Broeksteeg en K.H.J. van der Krieken, *Lokale referenda in Nederland: gemeenten als leerschool voor staatkundige vernieuwing, 2017*, <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/175840/175840.pdf?sequence=1>

¹⁰ J. Westerweel; F.J.H. van Tienen, *Het gemeentelijke referendum in de praktijk: spanningen van directe democratie in een representatief stelsel*, Tijdschrift voor Constitutioneel Recht (TvCR), 2017, no 3: 188 – 209.

Voorstel

Stelt de raad voor de volgende tekst op te nemen in de referendumverordening van de gemeente Nissewaard:

Titel: Besluit van de raad van de gemeente Nissewaard tot vaststelling van de Referendumverordening Nissewaard 2023

De raad van de gemeente Nissewaard;
gelet op de artikelen 84, 149 en 154 van de Gemeentewet;
besluit vast te stellen de volgende verordening:

Referendumverordening Nissewaard 2023

Artikel 1. Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- kiesgerechtigd: stemrecht hebben voor de verkiezing van de leden van de raad;
- referendum: volksraadpleging waarbij de kiesgerechtigden zich uitspreken over een ontwerp raadsbesluit.

Artikel 2. Referendum, initiatief, onderwerpen

1. Er kan een referendum worden gehouden op initiatief van kiesgerechtigden of de raad.
2. Onderwerp van een referendum is een ontwerp raadsbesluit, met uitzondering van besluiten:
 - a. over individuele kwesties, zoals benoemingen, ontslagen, schorsingen, kwijtscheldingen en schenkingen;
 - b. over de hoogte van geldelijke voorzieningen voor ambtsdragers, gewezen ambtsdragers en hun nabestaanden;
 - c. over de vaststelling, wijziging of intrekking van de arbeidsvoorwaardenregeling en daaruit voortvloeiende besluiten met betrekking tot de griffier en de medewerkers van de griffie;
 - d. over het voor kennisgeving aannemen van notities en rapporten;
 - f. over de vaststelling van de gemeentelijke begroting en de rekening;
 - g. over de vaststelling van gemeentelijke tarieven en belastingen;
 - h. ter uitvoering van een besluit van een hoger bestuursorgaan of de wetgever waaromtrent de raad geen beleidsvrijheid heeft;
 - i. die naar het oordeel van de raad hun grondslag vinden in een eerder genomen besluit waarover een referendum is gehouden of kon worden gehouden;
 - j. waarvan de raad van mening is dat dringende redenen aanleiding zijn om geen referendum te houden

Artikel 3. Samenstelling referendumcommissie

1. De raad stelt een referendumcommissie in en benoemt haar leden.
2. De referendumcommissie bestaat uit drie of vijf leden en kiest uit haar midden een voorzitter.
3. De referendumcommissie wordt ondersteund door de griffier of een door de griffier aan te wijzen medewerker van de griffie
4. De voorzitter en de leden van de referendumcommissie kunnen geen deel uitmaken van of werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van bestuursorganen van de gemeente.
5. De leden worden benoemd voor een periode van zes jaar. Aftredende leden kunnen worden herbenoemd.

Artikel 4. Taken en vergaderingen referendumcommissie

1. De referendumcommissie heeft tot taak:
 - a. de raad te adviseren over:
 - 1°. de vraag of sprake is van een uitgezonderd besluit als bedoeld in artikel 2, tweede lid;
 - 2°. de vraagstelling van een referendum inclusief de antwoordmogelijkheden en stemprocedure, en
 - 3°. de datum van het te houden referendum;
 - b. de voorzitter van de raad te adviseren over het papieren en digitale formulier voor de ondersteuningsverklaringen;
 - c. burgemeester en wethouders te adviseren over de stembiljetten;
 - d. toezicht te houden op:
 - 1°. de uitvoering van deze verordening, en
 - 2°. het objectieve of neutrale karakter van de door de gemeente te verstrekken voorlichting over het referendum;
 - e. klachten te behandelen in het kader van de toezichttaak, genoemd onder d;
 - 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.
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.
3. De referendumcommissie vergadert in beslotenheid.
4. De adviezen van de referendumcommissie zijn openbaar.

Artikel 5. Initiatief van kiesgerechtigden, stap 1: inleidend verzoek

1. Het inleidend verzoek om een referendum te houden wordt ondersteund door ten minste 400 ondersteuningsverklaringen van personen die kiesgerechtigd zijn op de dag dat het formulier, bedoeld in het vierde lid, wordt verstrekt.
2. Een inleidend verzoek wordt schriftelijk ingediend bij de voorzitter van de raad, uiterlijk zeven dagen voor de raadsvergadering waarin het ontwerp raadsbesluit wordt besproken.
3. Een ondersteuningsverklaring voor het inleidend verzoek bestaat uit een handtekening met de daarbij behorende naam, adres, woonplaats en geboortedatum.
4. Ondersteuningsverklaringen worden geplaatst op een daartoe door de voorzitter van de raad verstrekt formulier waarop de titel van het ontwerp raadsbesluit is opgenomen.
5. De voorzitter van de raad controleert de ondersteuningsverklaringen op naam, adres, woonplaats, geboortedatum en kiesgerechtigdheid als bedoeld in het eerste lid.
6. De raad beslist of het inleidend verzoek wordt ingewilligd.
7. Als het verzoek wordt ingewilligd, behandelt de raad het ontwerp raadsbesluit waarop het verzoek zich richt. Het ontwerp raadsbesluit zoals dat luidt na verwerking van eventuele aangenomen amendementen, wordt vervolgens aangehouden tot de eerstvolgende vergadering na de dag waarop de uitslag van het referendum wordt bekendgemaakt, tenzij eerder negatief over de ontvankelijkheid van het referendumverzoek wordt beslist.

Artikel 6. Initiatief van kiesgerechtigden, stap 2: definitief verzoek

1. Het definitief verzoek om een referendum te houden wordt ondersteund door ten minste 4000 ondersteuningsverklaringen van personen die kiesgerechtigd zijn op de dag dat de raad heeft besloten dat het inleidend verzoek wordt ingewilligd.
2. Een definitief verzoek wordt ingediend bij de voorzitter van de raad binnen zes weken na de dag dat de raad heeft besloten dat het inleidend verzoek wordt ingewilligd.
3. Een ondersteuningsverklaring voor het definitief verzoek bestaat uit een handtekening met de daarbij behorende naam, adres, woonplaats en geboortedatum.

4. Ondersteuningsverklaringen worden geplaatst op een daartoe door de voorzitter van de raad verstrekt formulier waarop de titel van het ontwerp raadsbesluit is opgenomen. In aanvulling hierop voorziet de gemeentelijke website in de mogelijkheid om digitale ondersteuningsverklaringen in te dienen. Deze digitale mogelijkheid komt zoveel mogelijk overeen met het papieren formulier voor de ondersteuningsverklaringen.
5. De voorzitter van de raad controleert de ondersteuningsverklaringen op naam, adres, woonplaats, geboortedatum en kiesgerechtigdheid als bedoeld in het eerste lid.
6. De voorzitter van de raad maakt wekelijks bekend hoeveel geldige ondersteuningsverklaringen zijn ingediend.
7. De voor het inleidend verzoek verzamelde ondersteuningsverklaringen tellen niet mee voor het definitief verzoek.
8. In de eerstvolgende vergadering van de raad na afloop van de termijn, bedoeld in het eerste lid, neemt de raad een besluit over het houden van het referendum.

Artikel 7. Initiatief van de raad

1. De raad kan besluiten tot het houden van een referendum.
2. Zo spoedig mogelijk nadat dit besluit is genomen, behandelt de raad het ontwerp raadsbesluit waarover het referendum zal worden gehouden. Het ontwerp raadsbesluit zoals dat luidt na verwerking van eventuele aangenomen amendementen, wordt vervolgens aangehouden totdat de uitslag van het referendum bekend is gemaakt.

Artikel 8. Datum stemming

1. De raad bepaalt tegelijk met het besluit om een referendum te houden, of zo spoedig mogelijk daarna, de dag waarop de stemming over het referendum plaatsvindt.
2. De stemming vindt plaats uiterlijk vier maanden na de dag waarop besloten is tot het houden van een referendum. De raad kan deze termijn met ten hoogste twee maanden verlengen om de stemming te combineren met een reguliere verkiezing of om te voorkomen dat de stemming in een schoolvakantie voor het basis- en voortgezet onderwijs valt die voor de regio is aangewezen.

Artikel 9. Vraagstelling referendum

1. De raad stelt tegelijk met het besluit om een referendum te houden, of zo spoedig mogelijk daarna, de vraagstelling 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.
3. Bij een referendum op initiatief van de raad wordt aan de kiesgerechtigden de vraag voorgelegd of zij vóór of tegen het ontwerp raadsbesluit zijn.

Artikel 10. Budget

1. Onmiddellijk nadat is besloten tot het houden van een referendum, stelt de raad een budget vast voor de organisatie van en de voorlichting over het referendum.

Artikel 12. Procedure voorbereiding, stemming, uitslagbepaling en bekendmaking

Op de procedure ter voorbereiding, stemming, en de vaststelling en bekendmaking van de uitslag van het referendum zijn de hoofdstukken E, paragrafen 2 en 4, J, L, N, paragraaf 1, en P, paragrafen 1 en 4, van de Kieswet van overeenkomstige toepassing, voor zover bij deze verordening niet anders is bepaald.

Artikel 13. Uitslag

1. Het centraal stembureau berekent de uitslag van het referendum en geeft aan hoeveel stemmen voor en tegen het ontwerp raadsbesluit zijn uitgebracht alsmede het aantal blanco en ongeldige

stemmen en het aantal stemmen bij volmacht. Het centraal stembureau stelt vast of een meerderheid voor dan wel tegen het ontwerp raadsbesluit heeft gestemd waarbij blanco en ongeldige stemmen buiten beschouwing worden gelaten.

2. Het centraal stembureau brengt de uitslag over aan de raad, vergezeld van het proces-verbaal, en maakt beide onverwijld bekend op een algemeen toegankelijke wijze.

3. De raad doet op basis van het door het centraal stembureau vastgestelde proces-verbaal een uitspraak over of de stemming op wettige wijze is geschied.

Artikel 14. Strafbepaling

Met een hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie wordt gestraft degene die:

- a. stembiljetten, volmachtbewijzen of stempassen namaakt of vervalst met het oogmerk deze als echt en onvervalst te gebruiken of door anderen te doen gebruiken;
- b. stembiljetten, volmachtbewijzen of stempassen die hij zelf heeft nagemaakt of vervalst of waarvan de valsheid of vervalsing hem, toen hij deze ontving, bekend was, opzettelijk als echt en onvervalst gebruikt of door anderen doet gebruiken;
- c. stembiljetten, volmachtbewijzen of stempassen voorhanden heeft met het oogmerk om deze wederrechtelijk te gebruiken of door anderen te doen gebruiken;
- d. als gemachtigde stemt voor een persoon, wetende dat deze is overleden;
- e. bij een referendum door gift of belofte een kiesgerechtigde omkoopt om volmacht te geven tot het uitbrengen van zijn stem;
- f. stelselmatig personen aanspreekt of anderszins persoonlijk benadert ten einde hen te bewegen het formulier op hun oproepingskaart, bestemd voor het stemmen bij volmacht, te ondertekenen en deze kaart af te geven.

Artikel 16. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op ...

2. Deze verordening wordt aangehaald als: Referendumverordening Nissewaard 2023