



Gemeente Renkum

Verantwoordelijk team
Griffie

Nummer

Kenmerk

Raadscommissie d.d.

—

Paragraaf begroting
n.v.t.

Portefeuillehouder
Burgemeester Schaap

Steller
J. Cornips

Datum
Januari 2024

Onderwerp
Modelverordening referendum

Advies

Geadviseerd wordt om in de raadscommissie het gesprek te voeren over de vraag of het wenselijk is om een modelverordening op te stellen voor de gemeente Renkum, aan de hand van de vragen zoals geformuleerd op pagina 3 van dit bespreekstuk.

TOELICHTING OP HET ADVIES

Aanleiding

Op 20 december 2023 heeft de gemeenteraad een motie aangenomen, waarmee de griffie is verzocht om de VNG ledenbrief van d.d. 19 december 2019 over de aangepaste modelreferendumverordening, inclusief de VNG modelverordening en bijbehorende bijlagen, via de agendacommissie als bespreekstuk te agenderen voor de raadscommissie.

Achtergrond

Een referendum is een volksstemming over een (voorgenomen) besluit van de overheid. In tegenstelling tot een hoop andere landen heeft Nederland geen wettelijke voorziening voor het organiseren van lokale referenda. Nederlandse gemeenten beschikken dan ook over relatief grote vrijheid om een referendum te organiseren en in te richten over onderwerpen die vallen onder de gemeentelijke autonomie. Voorbeelden betreffen referenda over parkeerbeleid (Amersfoort, 2023), de bouw van een nieuw gemeentehuis (De Ronde Venen, 2023) en gemeentelijke herindelingen (Nuenen, 2018, Mill en Sint Hubert, 2019).

Voor- en nadelen

Voorstanders van het referendum zien het als een instrument om inwoners op een laagdrempelige manier te betrekken bij besluitvorming over belangrijke lokale kwesties. Ook wordt het door voorstanders gezien als een versterking van de directe democratie, waarmee inwoners de mogelijkheid krijgen om besluiten te corrigeren waarvoor weinig maatschappelijk draagvlak bestaat.

Voor tegenstanders is dit ook een belangrijk argument tegen het referendum: het is een uitholling van de representatieve democratie, waarbij complexe vraagstukken veelal worden gereduceerd tot een simpele vraagstelling. Veel inwoners zouden een afweging maken op basis van emoties, veronderstellingen en gebrekkige informatie. Inwoners hoeven alleen een keuze te maken, zonder dat zij betrokken worden bij het politieke debat dat vooraf gaat aan de besluitvorming.

Soorten referenda

Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen verschillende soorten referenda.

- Bindende versus Adviserende referenda. Bij een bindend referendum bepaalt de gemeenteraad vooraf dat de uitslag wordt overgenomen. In het geval van een adviserend referendum, is de uitslag een zwaarwegend advies, maar kan de gemeenteraad ervoor kiezen een eigen afweging te maken.
- Correctieve versus Prealabele referenda. Een correctief referendum gaat over een besluit dat de gemeenteraad heeft genomen. Inwoners krijgen dan de mogelijkheid om zich uit te spreken over de vraag of zij het eens zijn met dit genomen besluit. Bij een prealabel referendum heeft de gemeenteraad nog geen besluit genomen. De gemeenteraad kan dan de uitslag van het referendum meenemen in de eigen besluitvorming.
- Raadplegende versus raadgevende referenda. In het geval van een raadplegend referendum ligt het initiatief van het referendum bij het gemeentebestuur. Bij een raadgevend referendum ligt het initiatief bij de bevolking.
- Referenda met een binaire (of dichotome) keuze versus meervoudige keuzes. De meeste referenda hebben betrekking op een vraagstuk waarin twee duidelijke alternatieven worden voorgelegd. Inwoners kunnen dan bijvoorbeeld vóór of tegen een bepaald besluit kiezen. Het is echter ook mogelijk om meerdere alternatieven voor te leggen.
- Referenda met en zonder geldigheidsdrempel. Bij het organiseren van een referendum kan ervoor worden gekozen om een geldigheidsdrempel te hanteren. De uitkomst van een referendum is dan pas geldig wanneer een bepaald percentage van de bevolking een stem heeft uitgebracht (*participatiequorum*) of wanneer een bepaald percentage van de kiezers voor een bepaalde uitslag moet hebben gestemd (het zogenaamde toestemmingsquorums).

Volgens de Nederlandse grondwet is het niet mogelijk om een juridisch bindend referendum te organiseren. Wel kunnen raadsleden vooraf aangeven dat zij de uitslag van een referendum zullen overnemen. Dit is echter een politieke keuze en kan vooraf niet formeel worden vastgelegd.

Waarom een referendumverordening en waar moet je op letten?

Voordat een referendum kan plaatsvinden, moeten de spelregels en de procedure duidelijk zijn. Een referendumverordening is een (juridisch) instrument om vooraf duidelijkheid te geven over de spelregels en de procedures. Om een referendum te kunnen organiseren is een verordening niet verplicht, maar het is wel aan te bevelen.

Bij het opstellen van een referendumverordening is een aantal aandachtspunten van belang:

- Zorg ervoor dat de spelregels van het referendum aansluiten bij de kieswet;
- Besteed zorg aan de kritieke onderdelen van de referendumverordening, zoals: de vraag-antwoord-formulering, de stemprocedure en eventueel een geldigheidsquorum en de uitzonderingsgronden.
- Zorg ervoor dat de rol en de taken van een onafhankelijke referendumcommissie zijn geborgd in de verordening en bepaal of die een ad-hoc- of een structureel karakter heeft. De referendumcommissie heeft diverse adviserende taken over praktische zaken bij het organiseren van een referendum, bijvoorbeeld: de vraagstelling, de datum waarop een referendum wordt gehouden of de stembiljetten. Daarnaast kan een referendumcommissie toezicht houden op het gehele referendumproces.
- Stel bij de instelling van de referendumcommissie een reglement vast dat haar taken en werkwijze regelt.
- Leg vast wie binnen het college van B&W verantwoordelijk is voor welk deel van het referendumproces.
- Zorg ervoor dat er voldoende tijd heeft om de geldigheid van de ingediende ondersteuningsverklaringen bij een raadgevend referendum te controleren. Neem daarover een bepaling op in de verordening.

Model- verordening VNG 2019

In 2019 heeft de VNG een nieuwe model- referendumverordening uitgebracht. Deze modelverordening was een wijziging van de eerste modelverordening uit 2009.

De modelverordening bevat een aantal richtlijnen en keuzemogelijkheden voor het organiseren van referenda.

Deze richtlijnen betreffen o.a. de volgende onderdelen:

- De modelverordening voorziet in drie referendumvarianten waaruit de gemeenteraad kan kiezen:
 - o het initiatief ligt bij kiesgerechtigden;
 - o het initiatief ligt bij de gemeenteraad;
 - o beide opties zijn mogelijk.
- De modelverordening geeft richtlijnen voor de momenten en de wijze waarop ondersteuningsverklaringen van kiesgerechtigden kunnen worden ingediend, alsmede het aantal ondersteuningsverklaringen dat nodig is voor het inleidend en het definitief verzoek.
- De modelverordening geeft een beschrijving van de samenstelling en taken van een onafhankelijke referendumcommissie die adviseert en toeziet op het referendumproces.
- De modelverordening is uitgebreid met een subsidieregeling voor activiteiten die inwoners en (maatschappelijke) organisaties willen organiseren ter ondersteuning van het publieke debat en meningsvorming.
- De modelverordening hanteert geen kiesdrempel (cq. opkomstdrempel) om een referendum geldig te verklaren. Dit heeft een aantal redenen. Zo kan een opkomstdrempel strategisch gedrag uitlokken, doordat tegenstanders geen stem uitbrengen. Daarnaast heeft Nederland geen bindende referenda, waardoor het altijd de afweging is van de gemeenteraad om de uitslag van een referendum over te nemen.
- De modelverordening gaat niet uit van referenda over besluiten die al door de gemeenteraad zijn genomen (het zogenaamde correctieve referendum). Deze mogelijkheid kan wel worden opgenomen.

Discussie

De gemeenteraad heeft aan de griffie gevraagd om de model-referendumverordening van de VNG als bespreekstuk te agenderen voor een commissievergadering in maart. Bij de behandeling van dit bespreekstuk kunnen de volgende vragen richting geven aan het debat:

1. Is het wenselijk om het instrument referendum te verankeren in een referendumverordening? Welke voor- en nadelen zien de fracties ten aanzien van dit instrument?
2. Is het wenselijk om nadere spelregels op te stellen in de vorm van een referendumverordening?
 - Waarom wel, waarom niet?
 - Op welke termijn?
3. Hoe zouden de spelregels voor een referendum er globaal kunnen uitzien?
 - Bij wie ligt het initiatief (inwoners, gemeenteraad of beide?)?
 - wel of geen correctief referendum?
 - wel of geen geldigheidsdrempel?
 - Wel of geen subsidieregeling voor campagne-activiteiten van inwoners?
4. Zou bij het opstellen van een verordening ook een budget moeten worden vastgesteld voor het organiseren van een referendum?

Vervolg

Indien er binnen de gemeenteraad draagvlak is voor het opstellen van een referendumverordening, kan de gemeenteraad hiervoor verschillende instrumenten aanwenden. Raadsleden kunnen bijvoorbeeld een initiatiefvoorstel indienen. Een andere mogelijkheid is om door middel van een motie het college te verzoeken om te komen met een referendumverordening.

Bijlagen

- VNG Leden brief, Nieuwe VNG model referendumverordening, december 2019;
 - o Bijlage 1 - Model Referendumverordening.
 - o Bijlage 2 - Tekst van de Referendumverordening
 - o Bijlage 3 - Procesoverzicht Referendum op initiatief kiesgerechtigden

Onderwerp

Modelverordening referendum

Datum

28 januari 2024

Kenmerk

Pagina

4 van 4