

# MEMO

**Opsteller:** [naam]  
**Datum:** 10 januari 2023  
**Onderwerp:** bestuurlijke reactie op initiatiefvoorstel raadslid J.H. van Rensen (Inwonersbelangen) inzake Referendumverordening Woerden 2023

Geachte heer Van Rensen, geachte raad,

Hierbij ontvangt u onze bestuurlijke reactie op het initiatiefvoorstel Referendumverordening Woerden 2023. In de eerste plaats willen wij u bedanken voor het getoonde initiatief. Het is belangrijk om inwoners maximaal te betrekken bij de democratische besluitvorming in de gemeente Woerden. Een raadplegend referendum kan daar, naast andere maatregelen, een goed middel voor zijn.

Een referendum is een democratisch instrument waarbij de kiesgerechtigde inwoner zich direct kan uitspreken over een politieke kwestie. Het is een instrument dat op lokaal niveau elders al wordt toegepast. Eén op de drie gemeenten heeft een Referendumverordening. Woerden heeft tot nu toe een dergelijke verordening niet. Een eerder raadsinitiatief daartoe in Woerden heeft niet tot een raadsbesluit geleid. In de afgelopen tien jaar zijn er in andere gemeenten zesendertig lokale referenda gehouden. Het referendum is te zien als een advies van inwoners aan de raad over een ontwerp-raadsbesluit, dus over een voorgenomen, nog te nemen besluit. Er is geen sprake van een 'bindend referendum' (bindend betekent dat de uitslag van het referendum uitgevoerd moet worden). Ook is er geen sprake van een "correctief referendum", waarbij de stemgerechtigde inwoners een reeds door de volksvertegenwoordigers genomen besluit kunnen terugfluiten. Een correctief referendum is in Nederland niet mogelijk. Hiervoor moet de Grondwet worden gewijzigd.

Op provinciaal en nationaal niveau is het raadplegend instrument minder succesvol. Er zijn vijf provincies met een referendumverordening, maar er is nog nooit een provinciaal referendum gehouden. Op nationaal niveau heeft de Wet raadgevend referendum drie jaar bestaan (deze is in juli 2018 weer ingetrokken). Op basis van deze wet zijn er twee landelijke referenda gehouden: in 2016 over het associatieverdrag met Oekraïne en in 2018 over de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. In Woerden was het opkomstpercentage bij beide referenda 34,8% respectievelijk 60,8%, waarbij opgemerkt moet worden dat het laatste referendum in 2018 samenviel met de gemeenteraadsverkiezingen.

Het referendum als democratisch instrument is een relatief zwaar middel om burgers te laten participeren. Zwaar, omdat het een langdurig proces is en organisatorisch en financieel aanzienlijke lasten met zich meebrengt. Het is dan ook een instrument waarbij kiesgerechtigden, als zij het initiatief nemen, enige moeite moeten doen om aan te tonen dat er voldoende draagvlak voor is.

Naast het referendum zijn ook andere instrumenten denkbaar om inwoners te betrekken bij de politieke besluitvorming. Soms ligt het initiatief hierbij bij de gemeente, soms bij de inwoner. Enkele instrumenten zijn: burgerparticipatie, burgerraadpleging, digitale meningspeiling, burgerinitiatief. In Woerden kennen wij ook het gebiedsgericht werken, met de wijk- en dorpsplatforms.

Referenda zijn niet onomstreden: er kleven voor- en nadelen aan. Een correctief referendum wordt wel gezien als het "noodrem-instrument" van de stemgerechtigde inwoners. U stelt binnen de geldende wet- en regelgeving een raadplegend referendum voor. Voordelen van een raadplegend referendum kunnen zijn:

- Inwoners geven zo een rechtstreeks advies aan de gekozen volksvertegenwoordigers
- Referenda kunnen zorgen voor meer draagvlak: politieke beslissingen in lijn met een referendum-uitslag worden meer/snel geaccepteerd
- Er is meer publiek debat in de samenleving. Inwoners zien dat het zin heeft om mee te denken over en zich uit te spreken over politieke onderwerpen

Aan een raadplegend referendum zijn ook nadelen verbonden:

- Inwoners kunnen niet goed (genoeg) geïnformeerd zijn over het onderwerp.

## MEMO

- Referenda verhouden zich lastig tot onze representatieve democratie. Als de volksvertegenwoordigers na een raadplegend referendum, alles afwegende, toch een besluit nemen dat niet in lijn is met de uitslag, leidt dit mogelijk tot uitholling van het vertrouwen in de lokale politiek
- Een ja/nee vraag doet soms geen recht aan de complexiteit van het politieke onderwerp. Anders dan in een politiek debat zijn er ook geen toezeggingen of moties die mensen kunnen meewegen in hun stem
- Nee-stemmers zijn in de regel makkelijker te mobiliseren dan ja-stemmers, waarmee een raadplegend referendum toch het karakter van een correctief referendum kan krijgen
- De opkomst bij referenda is vaak niet erg hoog. Hoe interpreteren we dan de (representativiteit van de) uitslag?

Na deze algemene noties bij uw initiatiefvoorstel willen wij ook ingaan op een aantal concrete punten in de voorgestelde verordening.

### 1. Wie neemt het initiatief?

In het bijbehorende raadsvoorstel schrijft u onder “wat willen wij bereiken?": *Meer invloed van de kiesgerechtigden bij besluitvorming. Ondanks een gedegen participatietraject, kan het bij grote onderwerpen voorkomen dat niet álle inwoners zich gehoord voelen. Wanneer dit gebeurt, kunnen zij door middel van deze verordening het initiatief nemen tot een referendum.*

De VNG-modelverordening biedt ook deze mogelijkheid. Echter, in de verordening die u in uw initiatiefvoorstel voorlegt (artikel 5) beperkt u het initiatief tot het houden van een referendum juist tot de gemeenteraad.

Het college is van mening dat wanneer uw raad zou besluiten tot een referendumverordening, dan ook maximaal tegemoet zou moeten worden gekomen aan participatie door inwoners, dus dat niet de raad maar uitsluitend inwoners daar het initiatief toe (kunnen) nemen. Dit sluit beter aan bij de uitgangspunten en karakter van een raadplegend referendum. Het besluit tot het houden van een referendum door de raad kan immers eerder een politiek doel dienen dan aansluiten bij de daadwerkelijke wens van de bevolking. Dit kan het instrument ook uithollen en negatief uitwerken op de opkomst.

Wel zijn wij van mening dat indien inwoners het initiatief nemen tot het houden van een raadplegend referendum er ten behoeve van het draagvlak een redelijke drempel voor het houden van een referendum moet worden gesteld, bijvoorbeeld door een minimum aantal ondersteuningsverklaringen. Te denken valt aan 5-10% van de kiesgerechtigden. De VNG-modelverordening biedt hier handvatten voor.

### 2. Onderwerpen waarover een referendum kan gaan

Wij adviseren om de uitsluitingsgronden in artikel 2 lid 2 van de verordening bij het initiatiefvoorstel uit te breiden met:

- onderwerpen betreffende de voorzieningen voor en huisvesting van (groepen) inwoners. (Dit om strijdigheid met artikel 1 van de Grondwet te voorkomen.)
- onderwerpen waarover reeds een definitief raadsbesluit is genomen.

### 3. Praktische uitvoering en kosten

Het houden van een referendum vereist een jaarlijks budget van ongeveer €100.000. Dit bedrag is opgebouwd uit een standaard richtbedrag van ruim €2 per kiesgerechtigde voor het kiesproces als zodanig (verzenden van stemoproepen, aparte stembussen, inrichten stembureaus, ambtelijke inzet, stemmen tellen etc) en een reservering voor de subsidieaanvragen voor promotieactiviteiten. Deze kosten voor het kiesproces zijn er ook indien het referendum gecombineerd wordt met andere verkiezingen, bijvoorbeeld de verkiezingen voor Provinciale Staten of het Europees Parlement. De opkomst bij dergelijke verkiezingen is in de regel overigens minder dan 50%. Het is aan uw raad te beoordelen of dit een wenselijke besteding van middelen voor inwonersparticipatie is. Het bedrag zal ieder jaar eerst begroot moeten worden, en valt bij de jaarrekening vervolgens vrij in de algemene middelen indien er geen referendum wordt gehouden in dat bewuste jaar. Overwogen zou ook kunnen worden een bedrag toe te voegen aan het participatiebudget of in te zetten voor het gebiedsgericht werken. Dat levert mogelijk eerder en zichtbaarder en niet in de laatste plaats bestendiger resultaat op van inwonersparticipatie.

## MEMO

Verder moet er rekening mee worden gehouden dat er technisch (verkiezingssoftware) en organisatorisch zeker 3 tot 6 maanden nodig is tussen het besluit tot het houden van een referendum en de referendumdatum.

De gestelde termijn in artikel 9 lid 1 (beslissing op subsidieverzoeken) is niet haalbaar. De binnengekomen subsidieverzoeken moeten namelijk eerst ambtelijk worden ontvangen, geadministreerd, beoordeeld en van een voorstel worden voorzien. Daarna is er nog enkele dagen nodig om dit voorstel in het bestuurlijke besluitvormingsproces te brengen. Dat lukt niet binnen de gestelde week. Om subsidies rechtmatig te kunnen toetsen en verstrekken moet er bij de referendumverordening overigens wel een bijbehorende subsidieregeling worden vastgesteld. Deze ontbreekt nog bij het initiatiefvoorstel.

Bij het instellen van een permanente referendumcommissie zal er ook een bijbehorende klachtenregeling moeten worden opgesteld omdat rekening moet worden gehouden met het feit dat in een gepolitiseerde situatie voor- of tegenstanders zich niet zondermeer neer zullen leggen bij beslissingen of adviezen van de referendumcommissie.

Tot slot

Wij danken u voor uw initiatiefvoorstel. Het sluit aan bij de ambitie van college en raad om inwoners meer en beter te betrekken bij besluitvorming binnen onze gemeente. Wij zien uit naar de reacties van andere fracties en gaan daarover graag met u in gesprek tijdens de commissie- en raadsbehandeling.

Met vriendelijke groet,

Het college van burgemeester en wethouders van Woerden,

drs. M.H. Brander  
gemeentesecretaris

V.J.H. Molkenboer  
burgemeester