

Mogelijke gespreksonderwerpen van de gemeenteraad met de leden van de referendumcommissie en de deskundige van de VNG

Aanleiding en achtergrond

Op 24 januari 2024 diende het collectief Tegengas Nijmegen een referendumverzoek in over het Raadsvoorstel Chw-bestemmingsplan Nijmegen Kanaalhavens-7 (Waal Energie). Conform de werkwijze in de referendumverordening heeft de referendumcommissie aan de gemeenteraad advies gegeven bij dit verzoek in haar brief van 25 januari 2024.

Op 31 januari stemde een meerderheid van de gemeenteraad tegen het referendumverzoek. De gemeenteraad informeerde de initiatiefnemers van het referendum daarover bij brief van 19 februari 2024. Tegengas diende een bezwaarschrift in, waarover op 3 juli jl. door de gemeenteraad is besloten.

De ervaringen met het referendumverzoek, de advisering op het verzoek en op het bezwaarschrift en de momenten van besluitvorming vormen voldoende aanleiding voor een verdiepend gesprek van de gemeenteraad met de leden van de referendumcommissie en mevrouw M. Veerbeek, referendumsdeskundige van de VNG.

Gesprekspunten (ontleend aan de brief van de referendumcommissie en het advies van de commissie voor bezwaarschriften van de gemeenteraad)

- Geboden tijd voor ordentelijke en zorgvuldige besluitvorming

Uit artikel 5 van de referendumverordening blijkt dat een inleidend verzoek voor een referendum uiterlijk zeven dagen voor de raadsvergadering waarin het ontwerp raadsbesluit wordt besproken aan de voorzitter van de gemeenteraad moet worden aangeboden, waarna de raad beslist of het inleidend verzoek wordt ingewilligd. Dat gebeurt in dezelfde vergadering als waarin het ontwerp-raadsbesluit waarop het verzoek zich richt wordt besproken.

In de regel wordt de agenda van de gemeenteraad, inclusief de mogelijke concept-raadsbesluiten waartegen een referendum zich kan richten, ongeveer vijfenhalve week voor de daadwerkelijke raadsvergadering geopenbaard. In dit geval werd door de indieners het verzoek ingediend op 22 december 2023, het vroegste moment waarop zij formeel kennis konden dragen van het concept-raadsbesluit waarop het inleidend verzoek voor een referendum zich richtte. De referendumcommissie heeft haar advies uitgebracht op 25 januari 2024, zijnde één week voor de besluitvormende raadsvergadering.

De gemeenteraad heeft niet de gelegenheid gehad om het verzoek voor een inleidend referendum en het advies van de referendumcommissie vóór de besluitvormende vergadering te bespreken tijdens een politieke avond. Dit kan wel wenselijk zijn. Daarbij komt dat de raad tijdens een gespreksronde niet gebonden is aan vaste spreektijden, waardoor alle fracties de mogelijkheid hebben zich uit te spreken zonder dat dit beperkende gevolgen heeft voor de spreektijd voor rest van de vergadering. Dat kan de diepte van de gedachtewisseling ten goede komen.

De strakke termijnen kunnen leiden tot een zekere spanning op de zorgvuldigheid van advisering en besluitvorming. Dit geldt temeer als indieners van een referendum pas in een laat stadium besluiten over te gaan tot het indienen van een inleidend verzoek. De tijd die zij nemen voor het indienen van een inleidend verzoek wordt slechts begrensd door de eis dat zo'n verzoek uiterlijk zeven dagen voor de besluitvormende vergadering van de gemeenteraad aangeboden wordt aan de voorzitter van de gemeenteraad. Daardoor kan feitelijk een situatie ontstaan waarin de referendumcommissie onvoldoende tijd heeft om een zorgvuldig advies uit te brengen en waarin de raad onvoldoende tijd ervaart om op het verzoek te reflecteren.

Vanzelfsprekend gaat de gemeenteraad over zijn eigen agenda, waarbij het verdagen van de besluitvorming ook tot de mogelijkheden behoort. Zeker bij complexe besluitvorming is dat een optie. De gemeente Leeuwarden bijvoorbeeld heeft in haar referendumverordening de optie geëxpliciteerd dat de besluitvorming verdaagd kan worden als de commissie er niet in slaagt haar advies tijdig uit te brengen.

Overigens heeft tijdsdruk nadelen, maar hetzelfde kan gelden voor het verlengen van de besluitvorming en daarmee gepaard gaande onzekerheid, al zal dat per referendumthema verschillen.

- de vraagstelling

De vraag kan geen betrekking hebben op afzonderlijke onderdelen van het ontwerp raadsbesluit. Bij een referendum op initiatief van de raad wordt aan de kiesgerechtigden de vraag voorgelegd of zij vóór of tegen het ontwerp raadsbesluit zijn en/of kan de vraag bestaan uit verschillende antwoordcategorieën of oplossingsrichtingen. Dit leidt tot mogelijke dilemma's.

De RC heeft daarover als volgt opmerkingen gemaakt richting de raad:

Uit deze artikelen blijkt naar het inzicht van de commissie dat kiesgerechtigden die het initiatief nemen tot een referendum in feite weinig speelruimte hebben bij het formuleren van de vraagstelling. In het onderhavige geval wilde Tegengas Nijmegen met zijn referendumverzoek helderheid over de keuze voor of tegen een gasgestookte centrale. Krachtens de verordening kan een referendum echter alleen gaan over een concept-raadsbesluit als geheel, in dit geval betreffende de vaststelling van een bestemmingsplan dat (veel) meer omvat dan alleen een elektriciteitscentrale. Daarbovenop maakt artikel 9, lid 1 van de verordening duidelijk dat de raad altijd het laatste woord heeft.

De verwoording van de vraagstelling is van belang voor een deugdelijk verloop van het referendumproces. Vermeden dient te worden dat vraagstelling en antwoordopties zo geformuleerd worden dat deze in het voordeel zijn van een van de betrokken 'kampen'. Daarbij kan de kleinste nuance ertoe doen en effect hebben op zowel de opkomst als de uitslag van het referendum. Bij de huidige strikte formulering van de referendumverordening omtrent de vraagstelling, kan bovendien sprake zijn van een politieke zorg dat een simpele ja-of-nee vraagstelling onvoldoende recht doet aan de complexiteit een concept-raadsbesluit.

De referendumverordening van de gemeente Nijmegen is op het thema 'vraagstelling' een één-op-één vertaling van de bepaling uit de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG). De VNG adviseert in haar brief van 10 december 2019 een restrictief beleid voor wat betreft de vraagstelling. Navraag bij de VNG leert dat de reden om de vraagstelling te beperken tot het ontwerp-raadsbesluit is gelegen in het vermijden van een gepolitiseerde vraagstelling.

Het staat gemeenten vrij om hun eigen referendamoogelijkheden in een verordening vast te leggen, mits zij daarbij geen grenzen van hogere regels overschrijden. Er zijn ook gemeenteraden die zich een ruimere vrijheid toebedelen wat betreft de vraagstelling, zo blijkt uit een analyse van de referendumverordeningen van een aantal grotere gemeenten (zie bijlage 2). De commissie attendeert u in dat verband op het rapport van de gemeente Zoetermeer (onderzoek 20 april 2023 – bijlage 3). Op bladzijde 15 van dat rapport treft u informatie aan over de politieke besluitvorming over de vraagstelling.

De referendumcommissie signaleert verder dat de onduidelijkheid over de vraagstelling een probleem kan opleveren indien initiatiefnemers en raad lange tijd op een 'verschillend spoor' zitten waar het gaat om de vraagstelling, en de raad pas een besluit neemt bij het definitieve agenderingsverzoek. Dit kan voor uw raad een overweging zijn om de verordening aan te passen.

Verder beveelt de commissie u aan om in de voorlichting over referenda (bijvoorbeeld op de gemeentelijke website) meer aandacht te besteden aan het feit dat er op grond van de huidige verordening weinig speelruimte is bij het formuleren van de vraagstelling.

- Wanneer advies over de vraagstelling?

Voorts kan de RC pas adviseren over de vraagstelling als duidelijk is wat het definitieve ontwerp-raadsbesluit wordt. Dat is nu, hangende de amendementen en (in iets mindere mate) moties nog niet duidelijk. Dit terwijl er wel behoefte is aan een advies daarover in de inleidende fase.

- Niet-ontvankelijkheid bezwaarschrift

De commissie voor de bezwaarschriften heeft de gemeenteraad het advies gegeven om het bezwaarschrift niet ontvankelijk te verklaren. De commissie plaatst in haar advies over het bezwaarschrift enkele kanttekeningen bij de gevolgde procedure, te weten:

- Effectieve rechtsbescherming is illusoir. Het referendumverzoek werd behandeld in dezelfde raadsvergadering als het concept-raadsbesluit. Nadat besloten werd het referendumverzoek af te wijzen, werd het ontwerp-raadsbesluit direct behandeld en vastgesteld. Er is daardoor geen sprake meer van een ontwerp-raadsbesluit. Hierdoor hebben bezwaarmakers geen mogelijkheid meer om hun recht uit te oefenen, bijvoorbeeld door lopende het bezwaar een voorlopige voorziening aan te vragen bij de rechter. De commissie adviseert om de behandeling van een ontwerp-raadsbesluit plaats te laten vinden op een later moment dan de behandeling van een referendumverzoek over datzelfde ontwerp-raadsbesluit.
- De brief d.d. 19 februari is opgesteld namens de gemeenteraad, maar niet vastgesteld door de gemeenteraad. De commissie adviseert om dit wel te doen.

- Communicatie door of namens college van B&W over het (inleidend verzoek) voor een referendum

Hoe wordt daar landelijk mee omgegaan? In de evaluatie van de RC gericht aan de raad is daarover het volgende opgemerkt: “In haar advies van 25 januari 2024 heeft de commissie aandacht besteed aan de communicatie. In een rapport van de Rekenkamer van de gemeente Zoetermeer, waarin zij het referendum over het afvalbeleid heeft geëvalueerd (onderzoek 20 april 2023 – bijlage 3), worden eveneens woorden gewijd aan de communicatie (bladzijde 18). Betoogd wordt dat politisering van de informatievoorziening rondom een referendum tot een onwenselijke procesgang kan leiden. In dat verband attendeert de commissie u op uw eigen referendumverordening, geldend van 20-01-2005 t/m 31-12-2020, vervallen per 1-1-2021, die vervangen is door de huidige referendumverordening. Daarin stond destijds het volgende: Artikel 10. Evenwichtige voorlichting

Het college draagt zorg voor voldoende en evenwichtige voorlichting aan de burgers zowel in het kader van een verzoek tot het houden van een volksinitiatief en in de fase waarin kiezers in de gelegenheid zijn om een definitief verzoek in te dienen als bedoeld in artikel 7, als in het kader van de voorbereiding van het daadwerkelijke referendum.

Dit artikel benoemde niet alleen het belang van evenwichtige voorlichting, maar gaf ook duidelijkheid over de verschillende fases vooruitlopend op een daadwerkelijk volksinitiatief/ referendum. De commissie stelt voor deze lijn in de toekomst aan te houden.

- Ervaringen elders in het land met de huidige verordening

Veel gemeenten hanteren de modelverordening van de VNG. Wat zijn inmiddels leerpunten en goede voorbeelden?