

## Notitie evaluatie referendumverordening Landsmeer 2021

### Aanleiding

In de *Referendumverordening Landsmeer 2021* is in artikel 18 bepaald dat de verordening in 2022 geëvalueerd wordt. Door diverse omstandigheden verschijnt deze evaluatie door de referendumcommissie later. Hierover is uw raad geïnformeerd door de griffier.

Op 15 juni 2023 heeft een TA sessie plaatsgevonden (thema avond) waarbij een vertegenwoordiging van de referendumcommissie heeft gesproken met de raad. Er is gesproken over de huidige referendumverordening van Landsmeer, en over recente ervaringen met referenda en referendumverordeningen in andere gemeenten. De referendumcommissie heeft aangeboden om aan de hand van de huidige verordening, de model referendumverordening van de VNG en recente ervaringen bij andere gemeenten een voorstel te schrijven voor een geactualiseerde referendumverordening voor Landsmeer. Dit aanbod is positief ontvangen in de TA-sessie. In de TA-sessie is afgesproken niet alleen de referendumverordening te herzien, maar ook over een aantal voorbeelden die besproken zijn te adviseren.

### *Opbouw notitie*

Deze notitie is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt een korte schets gegeven van het referenduminstrument van de gemeente Landsmeer (A). Vervolgens wordt in het kader van de evaluatie teruggekeken op het gebruik van het referenduminstrument binnen de gemeente, middels een korte schets over de referendugeschiedenis van Landsmeer (B). Daarnaast worden in deze notitie een aantal voorstellen uitgewerkt en toegelicht waar andere gemeenten voor gekozen hebben. Dit zijn voorbeelden die in de hierboven genoemde TA sessie aan de orde zijn geweest. Dit betreffen:

- een subsidieregeling voor campagneactiviteiten (C),
- de mogelijkheid voor kiesgerechtigden om een alternatief voorstel in te dienen dat het voorgenomen besluit van de raad kan vervangen (D),
- en de mogelijkheid om een referendum te organiseren over een onderdeel van het voorgenomen raadsbesluit (E).

Deze voorstellen zijn nog niet opgenomen in de voorgestelde geactualiseerde verordening. Afhankelijk van de wensen van de raad kunnen deze al dan niet worden opgenomen in de verordening. De referendumcommissie doet daar desgewenst graag een voorstel voor.

Samen met deze notitie sturen wij u het voorstel voor een nieuwe verordening en een was/wordt lijst met daarin ook een toelichting op de voorgestelde wijzigingen.

Tot slot wordt er informatie gegeven over de eventuele inzet van meerkeuzereferenda (F). Als de raad het initiatief neemt tot het houden van een referendum heeft zij de mogelijkheid om de stemming over meer dan twee antwoordmogelijkheden te laten gaan. De voordelen en uitdagingen van deze mogelijkheid worden hier kort toegelicht.

## A Het referenduminstrument in het kort

Een referendum is een stemming waarbij de inwoners van Landsmeer zich kunnen uitspreken over een voorgenomen besluit van de raad. De uitslag van het referendum is een advies aan de raad die vervolgens het besluit neemt. Een bindend correctief referendum is niet mogelijk in Nederland. Wel is een voorstel voor wijziging van de Grondwet op dit onderwerp momenteel in behandeling bij het parlement

Landsmeer kent twee referendummogelijkheden. De raad kan het initiatief nemen tot een referendum of de inwoners nemen het initiatief.

Als kiesgerechtigden een referendum willen moeten zij aantonen dat er genoeg draagvlak is onder de inwoners. Dit gebeurt in twee stappen. Voor het inleidend verzoek is een beperkt aantal handtekeningen nodig, In deze fase is het vooral belangrijk dat beoordeeld wordt of er over het voorgenomen besluit van de raad wel een referendum gehouden kan worden. Er is in de referendumverordening een aantal onderwerpen uitgezonderd. Als het onderwerp niet is uitgezonderd (dat wil zeggen referendabel is) volgt de fase van het definitieve verzoek waarin een vastgesteld aantal ondersteuningsverklaringen moet worden opgehaald. Als dit aantal wordt bereikt dan komt er een referendum.

Als het initiatief voor een referendum van de raad komt, is het niet nodig om ondersteuningsverklaringen op te halen. De raad gaat immers zelf over de keuze om een referendum te houden. De uitzonderingsgronden voor een referendum op initiatief van de inwoners en de raad zijn dezelfde.

Daarnaast verschilt een referendum op initiatief van de raad wat betreft de mogelijkheden voor de vraag die kan worden voorgelegd aan de kiesgerechtigden. Bij een referendum op initiatief van inwoners zal de vraag doorgaans zijn "bent u voor of tegen het voorgenomen besluit van de raad?". Als de raad het initiatief neemt kan zij zelf bepalen hoe het voorgenomen besluit er uit ziet. Het is bijvoorbeeld mogelijk om enkele varianten uit te werken en inwoners daaruit te laten kiezen.

Nadat de raad besloten heeft dat er een referendum komt, dient de raad nog te besluiten over de datum van stemming en de vraagstelling. De organisatie van het referendum vindt plaats onder verantwoordelijkheid van het college. De referendumcommissie adviseert de raad (en in de uitvoering soms het college) bij alle belangrijke processtappen. Daarnaast houdt de referendumcommissie in het algemeen toezicht op het referendumproces waarbij gekeken wordt of dit gebeurt zoals voorgeschreven in de referendumverordening. Een compleet referendumproces heeft doorgaans een doorlooptijd van een half tot driekwart jaar.

## B Het referenduminstrument in de gemeente Landsmeer

### *Samenvatting*

In de 17 jaar dat er de mogelijkheid bestaat voor burgers om een referendum te houden is er drie keer een initiatief geweest. Geen van deze initiatieven heeft tot een referendum geleid. Wat opvalt is dat alle referendumininitiatieven te maken hebben met hetzelfde onderwerp: de zelfstandigheid of mogelijke fusie van de gemeente. Twee keer hebben de initiatiefnemers beroep ingediend tegen het afwijzen door de raad van het referendumininitiatief. In beide beroepen geeft de rechter aan dat het besluit van de raad in stand blijft. Wel wordt beide keren door de rechter opgemerkt dat het goed is dat de raad duidelijkheid geeft of bewoners mogen meebeslissen over de bestuurlijke toekomst van hun gemeente.

In het coalitieprogramma 2022-2026 wordt hier geen echte duidelijkheid over gegeven: *“Het college vraagt de raad een keuze te maken met betrekking tot de richting van (bestuurlijke) fusie; waarbij het beschikbare instrumentarium, zoals bijvoorbeeld een draagvlak onderzoek of referendum, als sluitstuk voor een eventuele fusie niet uitgesloten wordt.”*

### *Referendumverordening*

De raad van Landsmeer heeft op 31 januari 2006 bij verordening haar inwoners de mogelijkheid gegeven om een referendumininitiatief in te dienen. Deze referendumverordening is een aantal malen aangepast, op 27 oktober 2009, 13 november 2014 en 27 mei 2021. Elke verordening bepaalde dat deze na enige tijd geëvalueerd diende te worden. Zover de referendumcommissie weet is dit niet gebeurd.

### *Referendumininitiatieven*

Er is, zover wij weten, drie keer door inwoners gebruik gemaakt van het referenduminstrument. Op 19 februari 2015 is een initiatief ingediend voor een referendum over, kort samengevat, het feit dat de gemeente niet zelfstandig kan voortbestaan, met een opdracht aan het college om scenario's te onderzoeken met mogelijke fusiepartner(s). Op 10 december 2015 was er een initiatief over mogelijkheden voor ambtelijke samenwerking met een omliggende gemeente. De referendumcommissie heeft destijds advies uitgebracht (voorstel 2015 -175). *“De Referendumcommissie adviseert uw raad zich op het standpunt te stellen dat het*

*besluit niet referendabel is op grond van artikel 2 aanhef en onder lid g van de Referendumverordening Landsmeer 2014.”* Deze uitzonderingsgrond ziet op de besluiten die naar het oordeel van de raad hun grondslag vinden in een eerder genomen beslissing waarover een referendum is gehouden of kon worden gehouden.

Het derde referendumininitiatief is van 16 mei 2019 over de bestuurlijke toekomst van de gemeente. Geen van deze referendumininitiatieven heeft geleid tot een daadwerkelijk referendum.

### *Besluit laatste referenduminitiatief*

Het raadsvoorstel waarmee de raad op 24 september 2020 een besluit nam op het inleidend verzoek van 21 mei 2019 stond, luidde als volgt:

“1. Het inleidend verzoek tot het houden van een referendum af te wijzen;

2. Een (raadplegend) referendum uit te schrijven wanneer twee - waaronder Landsmeer - of meer gemeenten de intentie hebben uitgesproken om samen te gaan.”

Punt 2 is per amendement gewijzigd in : “ 2. Een volksraadpleging te houden wanneer twee – waaronder Landsmeer – of meer gemeenten de intentie hebben uitgesproken om samen te gaan.”

### *Beroepsprocedures*

Tweemaal is er door de initiatiefnemers van het referendum beroep ingediend over een besluit van de raad over een referenduminitiatief. Op 17 december 2015 heeft de rechtbank uitspraak gedaan over de afwijzing van de raad van het inleidend verzoek van het raadsbesluit van 19 februari 2015. Daarin werd het beroep ongegrond verklaard. Inhoudelijk gaf de rechter aan dat het niet het juiste moment was om een referendum te houden omdat het college eerst nog scenario's moest uitwerken. De rechter gaf wel aan dat het goed zou zijn als de raad duidelijkheid geeft over de vraag of er op een geschikt moment een referendum komt over de bestuurlijke toekomst. Dit omdat vanuit de gemeente aangegeven werd dat een referendum over de bestuurlijke toekomst niet uitgesloten was.

Op 10 maart 2022 heeft de rechter een uitspraak gedaan over de afwijzing van het inleidend verzoek over het raadsbesluit van 16 mei 2019. Het beroep werd ongegrond verklaard. Dit kwam doordat de actuele situatie sterk gewijzigd was, waardoor een referendum over het raadsbesluit inhoudelijk achterhaald zou zijn. Wel gaf de rechter aan dat het goed zou zijn dat de gemeenteraad op korte termijn duidelijkheid geeft of zij wil dat de inwoners middels een referendum kunnen meebeslissen over de bestuurlijke toekomst van de gemeente.

### *Debat nut en noodzaak referendumverordening*

De raad van de gemeente Landsmeer heeft op 17 december 2020 aangegeven een debat te willen

voeren over het nut en de noodzaak van de Referendumverordening gemeente Landsmeer 2014. De

referendumcommissie heeft ter ondersteuning van dit gesprek een informatieve notitie opgesteld over het referenduminstrument (d.d. 25 januari 2021). Op 4 februari 2021 heeft de raad in een BO sessie (beeld en oordeelsvormende sessie) gesproken over het referenduminstrument. Aan het eind van deze BO sessie is geconcludeerd dat de referendumverordening niet wordt ingetrokken.

### *Conclusie*

Mocht er in de toekomst een referendum gehouden worden dan is het belangrijk dat er een goede geactualiseerde referendumverordening is. Daarnaast dienen een aantal praktische zaken geregeld te zijn zoals een draaiboek en conceptformulieren voor de ondersteuningsverklaringen.

## C Subsidiemogelijkheid om campagne te voeren

Een referendum is een participatie-instrument waar alle kiesgerechtigde inwoners in de gemeente voor uitgenodigd worden. Om deze inwoners te betrekken bij, en te informeren over, het referendum wordt in veel gemeenten een subsidie beschikbaar gesteld om het publieke debat en de individuele meningsvorming te ondersteunen. De gemeente zelf verstrekt objectieve informatie over het voorgenomen raadsbesluit. Ook zullen naar verwachting binnen de gemeente gesprekken plaatsvinden tussen de bewoners, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties etc. Om dit debat en de meningsvorming binnen de gemeente te ondersteunen kan in een subsidiemogelijkheid voor materiële kosten worden voorzien.

### *Subsidiebudget*

Het is gebruikelijk dat het totale subsidiebudget wordt onderverdeeld in drie gelijke bedragen. Een bedrag voor voorstanders, een bedrag voor tegenstanders en een bedrag in de categorie neutraal. Bij deze laatste kan gedacht worden aan een debatavond in een wijkcentrum waarvoor voor- en tegenstanders worden uitgenodigd om met elkaar in gesprek te gaan, of bijvoorbeeld een lokale nieuwsbron die aangeeft de maatschappelijke discussie te gaan volgen en te willen fact-checken, waarvan de bevindingen op een nieuwssite worden weergegeven.

Het subsidiegeld kan gebruikt worden voor de bekostiging van noodzakelijke materiële kosten, en niet voor arbeidskosten. Denk aan de huur van een zaal voor een debat en de apparatuur om dit debat ook via internet te streamen. De kosten voor de catering bij het debat kunnen niet van de subsidie betaald worden. Een subsidie is immers bedoeld voor de noodzakelijke materiële kosten die aanvragers niet zelf kunnen bekostigen. Het publiek bij een debat kan wel zelf een consumptie aanschaffen. Een ander voorbeeld zijn de kosten voor het plaatsen van berichten in de media. Er wordt een kleine uitzondering gemaakt voor loonkosten van derden die noodzakelijk zijn, denk aan de technicus die een debat streamt voor op internet. Deze loonkosten worden in de praktijk gemaximeerd.

Om een idee te geven van subsidiebedragen; in Houten kon elke aanvrager maximaal 2.000 euro voor een campagneactiviteit aanvragen. In totaal was er 30.000 euro beschikbaar, voor elke categorie (voor, tegen en neutraal) 10.000 euro. In Haarlem waren de bedragen maximaal 5.000 euro per aanvrager en in totaal 90.000 euro verdeeld over de drie genoemde categorieën.

### *Rol referendumcommissie*

Gemeenten die subsidie verstrekken geven de referendumcommissie hierin doorgaans een adviserende rol, om de onafhankelijkheid van de uitvoering te borgen. Het uitgangspunt bij de subsidieverstrekking is dat zoveel mogelijk verschillende campagneactiviteiten subsidie krijgen, omdat dit de kans vergroot dat zoveel mogelijk inwoners bereikt worden. Dus liever één debatavond, één filmpje op sociale media, één advertentie in een lokale krant en één website met neutrale informatie, dan twee debatavonden of twee advertenties in de krant. De beoordeling van de aanvragen voor campagneactiviteiten vindt dan ook pas plaats na afloop van de aanvraagtermijn, als alle aanvragen bekend zijn. De referendumcommissie

beoordeeld de aanvragen in samenhang en zal het college gemotiveerd adviseren welke aanvragen toegekend kunnen worden. In de subsidieregels worden de criteria en weigeringsgronden opgenomen.

#### *Subsidie toekenning en verantwoording*

De subsidie wordt voorafgaand aan de activiteit uitgekeerd. Na afloop van het referendum dient verantwoording afgelegd te worden aan de hand van betaalde facturen en een blijk van de activiteit (foto's, een link naar een website etc.) Als de subsidie niet besteed is aan de activiteit en de vooraf in de subsidieverlening goedgekeurde kosten, kan het zijn dat de subsidie (deels) terugbetaald moet worden. In bijlage C van deze notitie is een voorbeeld van een subsidieregeling opgenomen, met toelichting.

#### **D Alternatief referendumvoorstel (combinatie van referendum en burgerinitiatief)**

Een referenduminitiatief wordt gestart omdat inwoners het niet eens zijn met een voorgenomen raadsbesluit. Zij zijn doorgaans niet tegen het hele raadsvoorstel maar wel tegen één of meerdere onderdelen ervan. Het is mogelijk om inwoners de kans te geven om in dat geval een alternatief plan in te dienen. Soms hebben zij hier wel enige ambtelijke ondersteuning bij nodig voor bijvoorbeeld de financiële onderbouwing en de haalbaarheid/uitvoerbaarheid.

Er zijn in dit geval twee voorstellen: het oorspronkelijke raadsvoorstel en het alternatieve plan. De gemeenteraad kan in gesprek gaan met de initiatiefnemers om een compromis te bereiken. De raad kan ook het alternatieve plan overnemen. Komt er geen compromis tot stand en neemt de raad het alternatieve voorstel niet over, dan wordt er een referendum georganiseerd waarbij de kiesgerechtigde inwoners mogen kiezen tussen beide voorstellen of tegen beide voorstellen kunnen stemmen.

Deze referendumvorm komt tegemoet aan het gegeven dat een noodrem nog geen uitsluitel biedt over het te volgen pad in het geval het concept raadsvoorstel wordt verworpen. Doordat er een concreet alternatief voorhanden is valt er meer te kiezen voor de inwoners. Deze referendumvorm is aan de andere kant enigszins complexer door de combinatie van instrumenten en kan kostbaarder zijn voor de gemeente in het geval er ondersteuning geboden dient te worden voor een alternatief voorstel. Daar staat mogelijk een lastenverlichting in de nasleep van het referendum tegenover, omdat de implicaties van een tegenstem en mogelijke concrete alternatieven niet gewogen hoeven te worden. Het alternatieve voorstel is afkomstig van één bepaalde groep die zich heeft verenigd rondom een onderwerp, wat mogelijk vragen oproept over de democratische legitimiteit als het voorstel in overleg met de raad wordt aangepast.

De gemeente Amsterdam heeft in haar referendumverordening deze mogelijkheid opgenomen. Er is in Nederland nog geen ervaring opgedaan met deze referendummogelijkheid. In landen als Zwitserland wordt deze mogelijkheid wel al geruime tijd op decentraal niveau benut.

In bijlage D zijn de bepalingen uit de verordening van Amsterdam opgenomen die dit aspect regelen.

## E. Referendum over een onderdeel van het voorgenomen raadsbesluit

Zoals bij de vorige paragraaf werd opgemerkt zijn kiesgerechtigde inwoners vaak niet tegen het hele raadsvoorstel maar wel tegen één of meerdere onderdelen daarvan. In de verordening van Landsmeer is het momenteel enkel mogelijk om over het hele raadsbesluit een referendum te organiseren. Om een stemming over onderdelen toch mogelijk te maken zijn er twee opties.

Ten eerste is het een mogelijkheid om een voorgenomen raadsbesluit vooraf op te splitsen en in onderdelen op de agenda van de raad te plaatsen. Zo kan een referenduminitiatief starten over alleen dat gevoelige onderdeel dat is vormgegeven in een apart voorgenomen besluit. Hiervoor is het belangrijk dat tijdig (voordat stukken naar de raad worden verstuurd) wordt aangevoeld dat onderdelen gevoelig kunnen liggen en referendabel zijn.

Een andere mogelijkheid is om in de verordening op te nemen dat een referendum kan worden gehouden over een onderdeel van een raadsbesluit. Dit kan als de besluitvorming van de raad zo is vormgegeven. In een aantal gemeenten bestaat een besluit vaak uit meerdere afzonderlijke beslispunten. In dat geval is het mogelijk om in de referendumverordening op te nemen dat over één of meerdere beslispunten een referenduminitiatief gestart kan worden. De gemeente Houten heeft dit recent opgenomen in de referendumverordening. Het is daar dus mogelijk dat inwoners een referenduminitiatief starten over een beslispunt. Andere of dezelfde inwoners kunnen een initiatief starten over een ander beslispunt. Elk initiatief moet ondersteund worden door voldoende kiesgerechtigde inwoners. Het is dus mogelijk dat er een referendum komt met meerdere vragen, omdat over meerdere beslispunten succesvol een referenduminitiatief is gestart.

Er is nog geen ervaring opgedaan met deze referendumvorm. De gedachte achter deze referendumvariant is dat de discussie zich kan toespitsen op het maatschappelijk heikele punt, en dat mogelijke verbeteringen of alternatieven onderwerp van debat worden. Beslispunten waar inwoners geen problemen mee hebben, maken geen onderdeel uit van het referendum en kunnen doorgang vinden.

In bijlage E is een voorbeeld van de gemeente Houten opgenomen.

## F. De inzet van meerkeuzereferenda

De meest gebruikte vorm voor een referendum is een stemming voor of tegen een voorstel, zoals een raadsbesluit. Het is echter ook mogelijk om een referendum te organiseren over meer dan twee antwoordmogelijkheden. Dit noemen we ook wel een meerkeuzereferendum of multi-optie referendum. In het voorstel voor een nieuwe referendumverordening is deze mogelijkheid opgenomen in artikel 9, tweede lid.

Deze variant heeft verschillende voordelen ten opzichte van een binair (voor-tegen) referendum, maar kent ook unieke uitdagingen. In Tabel 1 worden deze voordelen en uitdagingen samengevat.

**Tabel 1.** Voordelen en uitdagingen van binaire referenda en meerkeuzereferenda.

	<b>Binair referendum</b> (voor/tegen één voorstel)	<b>Meerkeuzereferendum</b> (meerdere alternatieven)
<b>Voordelen</b>	Er hoeven geen alternatieven geformuleerd te worden	Kiezers kunnen op alternatieven stemmen die dicht bij hun voorkeuren liggen
	Eenvoudig te hanteren stembiljet	Verminderde neiging om tegen te stemmen om niet-inhoudelijke redenen
	Heldere uitkomst door uitbrengen van een enkele stem	Inzicht in steun voor meer scenario's dan twee extremen
	Gegarandeerde absolute meerderheid voor winnende alternatief <sup>1</sup>	Maakt breed gedragen alternatieven zichtbaar, ook wanneer deze niet de eerste voorkeur van kiezers zijn
<b>Uitdagingen</b>	Kiezers kunnen geen steun betuigen voor voorwaarden, wijzigingen of compromissen	Er moet een beperkte doch relevante set van alternatieven worden samengesteld
	Conservatief tegenstemmen door kiezers met adresseerbare bezwaren	Er moet een keuze worden gemaakt voor een passende stemmethode
	Onduidelijk hoe met een tegenstem zal worden omgegaan in toekomstige beleidsvorming	Het afwegen van meerdere alternatieven vraagt meer van kiezers
	Risico op polarisatie en tirannie van een kleine meerderheid	Een absolute meerderheidswinnaar is niet onder alle stemmethoden gegarandeerd

*Deze tabel is ontleend aan Wagenaar (2019). Beyond for or against? Multi-option alternatives to a corrective referendum. Electoral Studies 62(1):102091.*

Wanneer er over drie of meer alternatieven wordt gestemd, kan hierbij worden gekozen uit verschillende stemmethoden, te weten: enkele stem, meerdere rondes, rangschikken, approval voting en punten toekennen. Het is aan te bevelen om per geval te bepalen welke stemmethode het meest geschikt is. Dit hangt onder andere af van het aantal en de aard van de antwoordalternatieven en kan daardoor per referendumonderwerp verschillen. De referendumcommissie kan hier per geval over adviseren. Belangrijk is dat de te hanteren stemmethode tijdig en duidelijk aan kiezers kenbaar wordt gemaakt en goed wordt uitgelegd.

Bovenstaande geeft slechts een eerste indruk van het meerkeuzereferendum. Mocht de raad overwegen om het initiatief te nemen voor een meerkeuzereferendum dan geeft de referendumcommissie, indien gewenst, graag meer uitleg en advies.

### **Bijlage bij C: voorbeeld subsidieregeling**

<sup>1</sup> Het Wiv-referendum wees uit dat de gegarandeerde absolute meerderheid van stemmen voor een winnend alternatief niet opgaat in een situatie, zoals de Nederlandse, waarin blanco stemmen als geldige stemmen worden gerekend. Deze uitkomst betrof een uitzonderlijk geval, waarbij de voor- en tegenpercentages dicht bij elkaar lagen en het percentage blancostemmen relatief hoog was. Doorgaans zal een van de twee inhoudelijke opties (voor of tegen) een absolute meerderheid van de uitgebrachte stemmen behalen.

## Subsidieregeling gemeente Haarlem (onderdeel referendumverordening 17 februari 2022)

### Artikel 9 Budget, subsidieplafond en subsidiecriteria

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.
2. Tevens stelt de raad een budget vast voor subsidie voor activiteiten ter ondersteuning van het publieke debat en de meningsvorming over het ontwerp-raadsbesluit waarop het referendum betrekking heeft, dat wordt onderverdeeld in deelplafonds voor activiteiten die tot doel hebben:
  - a. De kiesgerechtigden te laten stemmen voor het ontwerp-raadsbesluit;
  - b. De kiesgerechtigden te laten stemmen tegen het ontwerp-raadsbesluit, en
  - c. Het debat over het ontwerp-raadsbesluit op neutrale wijze te bevorderen.
3. Niet voor subsidie komen in aanmerking activiteiten die:
  - a. geheel of gedeeltelijk plaatsvinden na de dag van de stemming;
  - b. met winstoogmerk worden ondernomen;
  - c. die zijn begonnen voordat over de subsidieaanvraag is beslist.
4. Subsidie wordt uitsluitend verstrekt aan:
  - a. Collectieven van ten minste zes kiesgerechtigde inwoners van de gemeente, en
  - b. Rechtspersonen, met uitzondering van politieke groeperingen als bedoeld in artikel G van de Kieswet.
5. De subsidie bedraagt 100% van de redelijke kosten van de activiteiten, met uitzondering van loonkosten, en tot een maximum van € 5.000.
6. Burgemeester en wethouders maken het subsidiebudget en de deelplafonds en de begin- en einddatum van de aanvraagtermijn bekend.
7. Op subsidie verstrekt op grond van deze verordening is de Algemene Subsidieverordening gemeente Haarlem 2021 niet van toepassing.

### Artikel 10 Subsidieverlening en vaststelling

1. Twee weken na afloop van de sluitingsdatum van de aanvraagtermijn beslissen burgemeester en wethouders over de subsidieverlening.
2. Subsidieverlening vindt plaats in volgorde van de door burgemeester en wethouders aangebrachte rangschikking, totdat het vastgestelde subsidiebudget of deelplafond is bereikt.
3. Bij de rangschikking van de aanvragen kennen burgemeester en wethouders punten toe aan de hand van de volgende aspecten en tot het daarbij vermelde maximum aantal naar de mate waarin:
  - a. de activiteiten bijdragen aan het publieke debat en meningsvorming onder kiesgerechtigden: 20 punten;
  - b. de activiteiten voor het publiek toegankelijk zijn of de uitingen openbaar zijn: 20 punten;
  - c. de activiteiten bekendgemaakt zijn bij het publiek: 20 punten;
  - d. verschillende doelgroepen worden bereikt: 20 punten, en

- e. het gevraagde bedrag in verhouding staat tot het verwachte resultaat: 20 punten.
4. De verleende subsidie wordt uitgekeerd in de vorm van een voorschot.
5. Uiterlijk acht weken na de dag van de stemming dient de subsidieontvanger een aanvraag tot vaststelling in. De aanvraag bevat een inhoudelijk verslag of bewijsstukken waaruit blijkt in hoeverre de gesubsidieerde activiteiten zijn verricht.
6. Burgemeester en wethouders besluiten uiterlijk acht weken na de datum van de aanvraag over de vaststelling van de subsidie.

## Toelichting

### Artikel 9. Budget, subsidieplafond en subsidiecriteria

#### *Eerste lid*

Als duidelijk is dat er een referendum komt, dient de raad een budget vast te stellen. Allereerst voor de organisatie van het referendum zelf (stempassen, stembiljetten, stembureaus, enz). Daarnaast een bedrag voor voorlichting. Er kan vanuit de gemeente een folder worden opgesteld met neutrale informatie over het ontwerp-raadsbesluit dat onderwerp is van het referendum, of er kan een referendumkrant worden gemaakt waarbij de neutrale gemeentelijke informatie kan worden aangevuld met informatie van voor- en tegenstanders. De referendumcommissie heeft een toezichthoudende rol bij het verstrekken van deze neutrale informatie door de gemeente. In het geval van een referendumkrant heeft de referendumcommissie uiteraard geen rol ten aanzien van de informatie verstrekt door voor- en tegenstanders.

#### *Tweede lid*

Daarnaast wordt een subsidiebudget/-plafond vastgesteld voor het verstrekken van subsidies voor activiteiten die burgers en maatschappelijke organisaties rond het referendum organiseren. Voor subsidie komen activiteiten in aanmerking die het publieke debat en de meningsvorming rond het referendum ondersteunen. Naast een totaal budget stelt de raad vast hoe de verdeling over de verschillende categorieën (voor, tegen en neutraal) is. Vaak wordt gekozen voor een gelijke verdeling over de drie groepen. Naast initiatieven van voor- en tegenstanders zijn er ook vaak aanvragen voor neutrale activiteiten zoals een debatavond waar verschillende partijen aan het woord komen.

Een subsidieplafond is belangrijk omdat daardoor opneinderegelingen worden voorkomen. Als het subsidieplafond is bereikt, moet de aanvraag om subsidie namelijk worden geweigerd (artikel 4:25, tweede lid, van de Awb). Een subsidieplafond is iets anders dan alleen vermelding op de begroting dat er voor een bepaald beleidsterrein een bepaald bedrag beschikbaar is aan subsidies. Een subsidieplafond is concreter; het moet onder die naam worden vastgesteld als het bedrag dat gedurende een bepaald tijdvak ten hoogste beschikbaar is voor de verstrekking krachtens een wettelijk voorschrift van bepaalde met name genoemde subsidies (artikel 4:22 van de Awb). In deze verordening gebeurt dat door vermelding van het vaststellen van het plafond en de deelplafonds door de raad. Bij de bekendmaking van een subsidieplafond moet ook worden bekendgemaakt hoe het wordt verdeeld (artikel 4:26, tweede lid, van de Awb). De bekendmaking van het subsidieplafond gebeurt in dit geval door het college en de

bekendmaking van de verdeelsleutel gebeurt in dit geval via de verordening: in artikel 11, tweede en derde lid, is bepaald hoe het beschikbare bedrag wordt verdeeld.

#### *Derde lid*

Hier is een inhoudelijke toets van de aanvragen om subsidie opgenomen in de vorm van weigeringsgronden. De aanvragen die niet worden geweigerd worden vervolgens beoordeeld op de manier die is beschreven in artikel 11, tweede en derde lid.

#### *Vierde lid*

Het doel van de subsidieverstrekking is bijdragen aan de meningsvorming en aan het voeren van het publieke debat over het ontwerp-raadsbesluit dat onderwerp is van het referendum onder de burgers in de gemeente. Burgers moeten hun mening kunnen vormen voordat zij een stem uitbrengen. Vaak zijn initiatiefnemers van een referendum en andere betrokkenen burgers. Om hen een mogelijkheid te geven subsidie aan te vragen voor het stimuleren van het publieke debat en meningsvorming wordt hier gesproken van een collectief van kiesgerechtigden. Daarnaast kunnen verenigingen, wijkorganen, stichtingen en dergelijke subsidie aanvragen. De referendumcommissie heeft een adviserende rol bij de subsidietoekenning.

#### *Vijfde lid*

Alleen de kosten die direct samenhangen met de activiteit en die naar het oordeel van het college redelijk zijn in relatie tot de verwachte bijdrage van de activiteit aan het doel van deze subsidie zoals vermeld in het tweede lid, komen in aanmerking. Loonkosten van bijvoorbeeld personen die bij een subsidieontvanger in dienst zijn, zijn expliciet uitgezonderd. Onder omstandigheden kan wel de (redelijke) vergoeding voor een speciaal aangetrokken deskundige voor subsidie in aanmerking komen.

#### *Zesde lid*

De subsidie wordt verstrekt via een tendersysteem (zie artikel 11, tweede en derde lid). Aanvragen moeten daarom binnen een bepaalde periode worden ingediend. Omdat de planning strak is, zullen de termijnen kort moeten zijn. Het is van belang om te zorgen voor een snelle en heldere bekendmaking via diverse kanalen, zodat zoveel mogelijk betrokkenen bereikt worden.

#### *Zevende lid*

De Algemene subsidieverordening (hierna: ASV) geeft diverse standaardbepalingen, bijvoorbeeld voor aanvraag- en beslistermijnen, die voor de hier bedoelde subsidies niet toepasbaar zijn en waarvan dus moet worden afgeweken. Ook bevat de ASV een bepaling waarin de bevoegdheid om nadere regels te stellen aan het college wordt gedelegeerd. Dat is bij een referendum niet wenselijk; het gaat immers om een instrument van de raad.

## Artikel 10. Subsidieverlening en vaststelling

### *Tweede en derde lid*

De subsidie wordt verstrekt om zoveel mogelijk verschillende initiatieven te ondersteunen die een zo divers mogelijk publiek bereiken. Daarom is gekozen voor een tendersysteem. Nadat de aanvraagtermijn gesloten is, wordt een besluit genomen over de aanvragen. Een systeem waarbij op volgorde van binnenkomst wordt beslist is minder geschikt, omdat de activiteiten dan niet onderling kunnen worden afgewogen zodat een meest effectieve mix van initiatieven kan worden gehonoreerd.

Met de methode die in het tweede en derde lid is neergelegd, is het mogelijk de aanvragen te toetsen op een aantal criteria en onderling tegen elkaar af te wegen. Een puntensysteem maakt dat inzichtelijk. De aanvragen met de meeste punten worden het eerst gehonoreerd, daarna de volgende, en zo verder tot het subsidieplafond is bereikt. De referendumcommissie heeft hierbij een adviserende rol.

### *Vijfde lid*

Een referendumproces wordt oplettend gevolgd door inwoners en lokale media. Hoewel het om relatief lage subsidiebedragen zal gaan, moet wel verantwoording over de bestede gelden worden afgelegd voordat de subsidie definitief wordt vastgesteld. Dat gebeurt via de aanvraag tot vaststelling.

### *Zesde lid*

Als uit de overgelegde stukken (of op een andere manier) blijkt dat de activiteiten niet of niet geheel hebben plaatsgevonden, kan de subsidie lager worden vastgesteld dan was verleend, of zelfs worden ingetrokken. Hierbij kan het versterkte voorschot (vierde lid) – deels – worden teruggevorderd (artikelen 4:48, eerste lid, en 4:57 van de Awb).

## Bijlage bij D: alternatief referendumvoorstel

### Juridische uitwerking gemeente Amsterdam.

#### Artikel 1 Begripsbepalingen

- h. alternatief burgervoorstel: een voorstel ingediend door burgers als alternatief voor een ontwerp raads- of collegebesluit, als bedoeld in sub d en e;
- i. referendum alternatief burgervoorstel: volksraadpleging waarbij een keuze wordt voorgelegd tussen het ontwerp raads- of collegebesluit en het alternatief burgervoorstel, als bedoeld onder h;

#### Artikel 2: Initiatief, referenda, onderwerpen

1. Een referendum, alternatief burgervoorstel of volksinitiatief, vindt plaats op initiatief van kiesgerechtigden.
2. Drie vormen van referenda zijn mogelijk:
  - a. referendum over een ontwerp raads- of collegebesluit
  - b. referendum alternatief burgervoorstel
  - c. referendum op volksinitiatief
3. Een referendum, alternatief burgervoorstel of volksinitiatief is mogelijk over aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de raad vallen onderscheidenlijk over besluiten, die voor wensen en bedenkingen aan de raad worden voorgelegd op grond van artikel 169, vierde lid, van de Gemeentewet.
4. Van referenda, alternatief burgervoorstellen of volksinitiatieven zijn uitgezonderd besluiten: (...)

#### Hoofdstuk 4: Alternatief burgervoorstel en alternatief referendum

##### Artikel 11: Inleidend verzoek

1. Een inleidend verzoek voor agendering van een alternatief burgervoorstel bestaat uit een aanduiding van het ontwerp raads- of collegebesluit waarop het verzoek betrekking heeft en een alternatief burgervoorstel voor dit raads- of collegebesluit bestaande uit een titel, een samenvatting, een uitwerking en de voornamen, achternamen, adressen en geboortedata van minimaal drie en maximaal zeven initiatiefnemers die gerechtigd zijn het initiatief te vertegenwoordigen.
2. Voor het alternatieve burgervoorstel gelden de volgende vormvereisten:
  - a. de titel is kort en bondig, vat het voorstel kernachtig samen en is niet misleidend;
  - b. de samenvatting bedraagt maximaal 200 woorden;
  - c. de uitwerking bedraagt maximaal 2.500 woorden;
  - d. het mag niet meerdere onderwerpen bevatten die geheel losstaan van elkaar.
3. Bij het uitwerken van het alternatief burgervoorstel kunnen burgers aanspraak maken op ambtelijke ondersteuning.
4. Het inleidend verzoek wordt ondersteund door ten minste duizend ondersteuningsverklaringen van personen die kiesgerechtigd zijn op de dag dat het formulier, bedoeld in het zevende lid, wordt verstrekt.

(...)

9. Bij strijdigheid met de vormvereisten als bedoeld in het tweede lid krijgen de initiatiefnemers eenmalig gelegenheid hun alternatief burgervoorstel aan te passen, waarbij de termijn zoals bedoeld in lid 5 onverkort geldt.

10. Op basis van het advies van de initiatief- en referendumcommissie zoals bedoeld in artikel 5, eerste lid, beslist de raad, artikel 2 in aanmerking nemend, of het inleidend verzoek wordt toegelaten.

#### Artikel 13: Raadsbehandeling en overleg met initiatiefnemers

1. De raad plaatst een toegelaten alternatief burgervoorstel binnen twee maanden op de agenda van zijn vergadering. Tijdens deze vergadering worden de initiatiefnemers als bedoeld in artikel 11, eerste lid gehoord.

2. Indien de raad het alternatief burgervoorstel goedkeurt, eindigen de in deze verordening vastgelegde procedures.

3. Een afvaardiging van de raad kan namens de raad in overleg treden met de initiatiefnemers om een compromis te bereiken. Indien de raad en de initiatiefnemers tot overeenstemming komen, trekken de initiatiefnemers hun inleidend verzoek in. De initiatiefnemers besluiten bij absolute meerderheid.

4. Indien de raad het alternatief burgervoorstel niet goedkeurt, dan wel niet tot overeenstemming komt met de initiatiefnemers, dan kunnen de initiatiefnemers een definitief verzoek tot het houden van een referendum indienen.

#### Artikel 15: Vraagstelling

De vraagstelling dient kort en helder te zijn en luidt:

A. Bent u voor het ontwerp raadsbesluit / collegebesluit (titel ontwerp raadsbesluit / collegebesluit);

B. Bent u voor het alternatieve burgervoorstel; of

C. Geen van beiden.

#### Toelichting

##### Referendum alternatief burgervoorstel:

Hierbij kunnen de initiatiefnemers een alternatief burgervoorstel indienen als vervanging voor een ontwerp raads- of collegebesluit waarmee zij het niet eens zijn. Het inleidend verzoek met 1.000 ondersteuningsverklaringen moet niet later worden ingediend dan zeven dagen voor de raadsvergadering waarvoor het besluit is geagendeerd. Vervolgens kijkt de initiatief- en referendumcommissie of het besluit waarop het referendumverzoek zich richt niet onder de uitzonderingen valt. Is dat niet het geval, dan adviseert de commissie aan de raad om het inleidend verzoek in te willigen en beslist de raad overeenkomstig. Zij schort dan de besluitvorming op en behandelt het alternatief burgervoorstel. Neemt de raad dit aan, dan eindigt het initiatief. De raad kan ook pogen om een compromis te bereiken met de initiatiefnemers, waarbij een delegatie uit de raad het voortouw neemt. Als dat lukt, dan trekken de initiatiefnemers hun alternatief burgervoorstel in.

Wil de raad echter vasthouden aan haar oorspronkelijke ontwerpbesluit, dan hebben de initiatiefnemers nog 10 weken om 10.000 ondersteuningsverklaringen in te dienen voor een referendum. Bij de beoordeling van het definitief verzoek kijkt de raad alleen of voldoende geldige ondersteuningsverklaringen zijn ingediend. De toetsing of het onderwerp op zichzelf referendabel is, is immers al in de inleidende fase gedaan. Ook tijdens de inzameling voor dit definitief verzoek kunnen de raad en de initiatiefnemers nog een compromis bereiken en zo een referendum voorkomen (dat beide zijden immers kunnen verliezen).

Bij het referendum kan het electoraat kiezen tussen het oorspronkelijke ontwerp raads- of collegebesluit, het alternatief burgervoorstel, of geen van beide (ofwel de status quo). Het voorstel dat de meerderheid van stemmen heeft, wordt geacht te zijn aangenomen.

#### Artikel 13: Raadsbehandeling en overleg met initiatiefnemers

De behandeling van alternatieve burgervoorstellen door de raad vindt plaats als volgt. De raad kan een alternatief burgervoorstel overnemen. Dan eindigt het initiatief. Een delegatie uit de raad kan namens de raad ook in overleg treden met de initiatiefnemers. Het recht van initiatiefnemers om hun alternatief burgervoorstel in te trekken, maakt het mogelijk voor de raad en de initiatiefnemers om in overleg te treden en tot een compromis te komen. Zo kunnen beide een referendum met een voor beide onzekere uitkomst voorkomen. Lukt het bereiken van een compromis niet, dan hebben de initiatiefnemers het recht om met steun van tienduizend burgers een definitief verzoek voor een referendum in te dienen. Tijdens de handtekeningeninzameling voor de definitieve fase kunnen de raad en de initiatiefnemers alsnog tot een compromis komen. Het referendum gaat dan niet door.

#### Artikel 14: Definitief verzoek alternatief referendum

Een definitief verzoek voor een alternatief referendum wordt ingediend als volgt. Tienduizend ondersteuningsverklaringen van kiesgerechtigde Amsterdammers moeten zijn ingediend binnen tien weken na het raadsbesluit dat het inleidend verzoek voldoende geldig ondersteund wordt. Een ondersteuningsverklaring afgeven moet op lijsten verstrekt door de raad die zowel op papier als via internet beschikbaar worden gemaakt. In dit stadium toetst de raad nog slechts of voldoende geldige ondersteuningsverklaringen zijn ingediend. Is dat het geval, dan wordt het definitief verzoek toegelaten. Het referendum gaat dan over zowel het ontwerp raads- of collegebesluit en het alternatief burgervoorstel.

#### Artikel 15: Vraagstelling

Dit artikel stelt dat de titel van het referendum conform de titel van het betreffende ontwerp college- of raadsbesluit luidt. Dit artikel legt tevens de vorm van de vraagstelling vast. Kiezers kunnen voor het ontwerp raads- of collegebesluit stemmen of voor het alternatieve burgervoorstel of voor geen beide.

## Bijlage bij E: Referendum over een onderdeel van het voorgenomen raadsbesluit

### Juridische uitwerking gemeente Houten.

In artikel 2 (referendum, initiatief en onderwerpen) is bepaald:

Onderwerp van een referendum is een voorgenomen raadsbesluit (*of een op zichzelf staand beslispunt daarin*) met uitzondering van besluiten: (...)

In artikel 9 Vraagstelling referendum is bepaald:

(...) 2. Bij een referendum wordt aan de kiesgerechtigden de vraag voorgelegd of zij vóór of tegen het voorgenomen raadsbesluit zijn *of kan de vraag bestaan uit een op zichzelf staand beslispunt daaruit*.

In artikel 12 Uitslag

(...) 2. Het centraal stembureau berekent de uitslag van het referendum en geeft aan hoeveel stemmen voor en tegen het voorgenomen raadsbesluit *of beslispunt* zijn uitgebracht, (...). Het centraal stembureau stelt vast of een meerderheid voor dan wel tegen het voorgenomen raadsbesluit *of beslispunt* heeft gestemd, (...)