

## Informatiebrief aan de Raad

092

Zaaknummer: Z/23/080565  
Documentnummer: 370075  
Datum: Dinsdag 17 oktober 2023  
Onderwerp: Zienswijze college inzake initiatiefvoorstel raadgevend referendum  
Bijlage(n): *Geen*

Geachte Raad,

Door raadslid N. Pesman van de fractie Hart voor Wassenaar is een initiatiefvoorstel referendumverordening ingediend bij de voorzitter en ter kennis gebracht van ons college. Op grond van artikel 33 van het Reglement van orde van de raad zijn wij in de gelegenheid gesteld om wensen en bedenkingen met betrekking tot het voorstel ter kennis van de raad te brengen. Wij zijn de heer Pesman erkentelijk voor het voorstel en danken hem voor de daarin opgenomen argumenten.

### **Inhoud van het voorstel**

Het voorstel voorziet in de vaststelling van een referendumverordening om daarmee een raadgevend referendum mogelijk te maken. Deze referendumverordening is gebaseerd op de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Het voorgestelde referendum is een volksraadpleging, waarbij de kiesgerechtigden in de gemeente Wassenaar zich uitspreken over een ontwerpraadsbesluit. Het referendum kan worden gehouden op initiatief van kiesgerechtigden of van de raad.

### **Zienswijze van het college**

Het college steunt de gedachte dat inwoners van Wassenaar zich kunnen uitlaten over voorgenomen besluiten die worden genomen door uw raad en daarmee de betrokkenheid op de inhoud van het te nemen raadsbesluit tonen. Die betrokkenheid kan op meerdere manieren vorm en inhoud worden gegeven.

De gemeente Wassenaar betreft inwoners, ondernemers en instellingen zo veel mogelijk bij het maken en uitvoeren van beleid, evenals bij daaruit voortvloeiende besluiten. Ons uitgangspunt is dat we inwoners, ondernemers en organisaties betrekken in een zo vroeg mogelijk stadium. De

gemeente zorgt voor een zorgvuldig vormgegeven proces van participatie. Daarbij vindt maatwerk plaats.

In de Verordening inwonerparticipatie gemeente Wassenaar 2021 is bij inwonerparticipatie opgenomen dat het bestuursorgaan van tevoren bepaalt wat het niveau van overheidsparticipatie is: reguleren, regisseren, stimuleren, faciliteren en loslaten. Voor inwonerparticipatie gebruiken we de niveaus: mee-weten, meedenken, meewerken of meebepalen. Het 'meebepalen', zoals dat tot uiting komt in de Verordening inwonerparticipatie gemeente Wassenaar 2021, heeft in zich dat er, binnen de door de raad gesteld kaders, in zekere zin ook 'meebeslist' wordt. En daarmee is dit een vergelijkbaar of gaat het zelfs verder dan het voorgestelde raadgevend referendum.

Wij delen het standpunt dan ook niet dat een raadgevend referendum de bestaande mogelijkheden van maatschappelijke, maar ook van overheidsparticipatie, aanvult. Door de wijze waarop inwonerparticipatie gericht wordt toegepast, waarbij het meestal om maatwerk gaat en gericht is op de specifieke groep inwoners en belanghebbenden, wint de besluitvorming aan kracht. Temeer daar dit van toepassing is op een moment dat er voor de inwoners en belanghebbenden nog volop ruimte is voor hun inbreng.

In een representatieve democratie als de onze zijn volksvertegenwoordigers gekozen om zorgvuldige belangenafwegingen te maken. Raads- en collegeleden staan midden in de Wassenaarse samenleving en kennen de gevoelens van onze inwoners. Zij zijn bij uitstek in staat deze gevoelens te vertalen en te vertegenwoordigen in de politiek. Ook zijn zij in staat een zorgvuldige belangenafweging te maken. Daarbij raadplegen zij onder andere individuele bewoners, diverse maatschappelijke groeperingen, bedrijven en andere betrokkenen. Zo'n belangenafweging is een andere dan de afweging die een individuele kiezer uit eigenbelang maakt.

Een belangrijk gegeven bij raadsbesluiten is dat daaraan een voorbereiding voorafgaat. Afhankelijk van het te nemen besluit is deze voorbereiding regulier of uitgebreid, soms zelfs heel uitgebreid. In die voorbereiding worden belanghebbenden op allerlei wijzen (groot, klein, divers, als experts op inhoud of in de gemeente, inhoudelijk of procedureel, direct of indirect, dichtbij of veraf) betrokken en worden de diverse belangen geïnventariseerd en tegen elkaar afgewogen. De wijze waarop deze voorbereiding vorm en inhoud wordt gegeven is gedeeltelijk in landelijke wet- en regelgeving vastgelegd en geeft de kaders aan waarover en hoe de gemeenteraad dient te besluiten. Daarnaast is in Wassenaar de participatie van inwoners bij besluitvorming van de raad uitgebreid geregeld. Niet alleen van besluiten die door de raad zijn geïnitieerd, maar ook van besluiten waarvan het initiatief bij de inwoners vandaan komt.

Dat een raadgevend referendum niet ondersteunend voor onze lokale democratie blijkt te werken, wordt bevestigd door de feitelijke gang van zaken in de afgelopen jaren. Van de Referendumverordening Wassenaar 2014 is sinds de invoering ervan op 16 december 2014 nimmer gebruik gemaakt, maar in de relatief korte tijd na de inwerkingtreding op 17 november 2021 van de Verordening inwonerparticipatie gemeente Wassenaar 2021 wordt veelvuldig van de mogelijkheden van participatie gebruik gemaakt.

### **Referendumverordening Wassenaar 2014**

Per 16 december 2021 zijn respectievelijk de Inspraakverordening gemeente Wassenaar, de Verordening op het burgerinitiatief gemeente Wassenaar en de Referendumverordening Wassenaar 2014 ingetrokken.

Hieraan is een uitgebreide discussie in de raad voorafgegaan, ook over het al dan niet handhaven van de mogelijkheid tot het houden van een referendum. De raad was van mening dat met de Verordening inwonerparticipatie gemeente Wassenaar 2021 vrijwel alle vormen van participatie door de inwoners van Wassenaar werden ingesloten. Van belang daarbij is dat de Verordening inwonerparticipatie gemeente Wassenaar 2021 – uiteraard – via een participatief proces tot stand is gekomen, maar dat op het onderdeel afschaffing referendumverordening geen reacties zijn ingekomen van inwoners en andere belanghebbenden. Daarmee werd ook aangesloten bij de landelijke ontwikkelingen die hebben geleid tot intrekking van de Wet raadgevend referendum en de invoering van inwonerparticipatie in de Gemeentewet en de Omgevingswet.

### **Verordening Inwonerparticipatie gemeente Wassenaar 2021**

De Verordening inwonersparticipatie gemeente Wassenaar is op 16 november 2021 door de raad unaniem vastgesteld en op 16 december 2021 gepubliceerd. De fractie van Hart voor Wassenaar heeft daarbij aangetekend het betreuenswaardig te vinden dat het referendum er geen onderdeel van is. Met de inwerkingtreding van de Verordening Inwonerparticipatie gemeente Wassenaar 2021 kent Wassenaar de volgende instrumenten op dit gebied.

- a. Inwonerparticipatie, waarbij de inwoners en maatschappelijke partijen van gemeentewege worden gevraagd te participeren in het beleidsproces. Dat kan op velerlei manieren, omdat per beleidsonderwerp de inbreng verschillend kan zijn. Hierbij gaat het vooral om draagvlak.
- b. Inspraak als onderdeel van inwonerparticipatie ziet vooral op de formele wijze, zoals die in verschillende wetten is beschreven, waarop inwonerparticipatie volgens een vast stramien plaatsvindt. Het gaat hier vooral om belangenafweging.
- c. Maatschappelijke initiatieven, waarbij de inwoners en maatschappelijke partijen het initiatief nemen en waarin de gemeente wordt gevraagd te participeren, de zogenoemde overheidsparticipatie. De wijze waarop de gemeente participeert is afhankelijk van het initiatief. Onder dit initiatief valt ook de agendering bij de raad. Deze agendering betreft niet – zoals nu het geval is – uitgewerkte plannen, maar een verzoek om een thema of onderwerp op de agenda te plaatsen aan de hand waarvan met en door raad gediscussieerd kan worden.
- d. Het uitdaagrecht, waarbij inwoners en maatschappelijke partijen de uitvoerende taken van het college feitelijk kunnen overnemen. Het gaat hier om uitvoeringstaken en niet om beleidsinhoudelijke zaken. Inwoners willen die zelf overnemen, bijvoorbeeld omdat zij vinden dat ze het beter en goedkoper kunnen organiseren. De invulling hiervan vindt plaats door nadere regels te stellen.
- e. Ten slotte is het mogelijk de verschillende vormen te combineren. Zo kunnen bij een te nemen raadsbesluit inwoners bij de voorbereiding worden betrokken (inwonerparticipatie), kan – voor zover dat mogelijk is – inspraak worden verleend en kunnen meerdere inwoners en/of een of meer maatschappelijke partijen het initiatief nemen om deel te nemen in en/of bij te dragen

aan de realisatie van het verbeteren van de lokale samenleving, waarin de gemeente participeert (maatschappelijke initiatief). De combinatie van deze vormen is qua effect vergelijkbaar met een referendum als nu wordt voorgestaan.

### **Afweging van voor- en nadelen van een referendum**

Volgens voorstanders zijn referenda een aanvulling op de representatieve democratie die de binding tussen de kiezer en de partijen vergroten. De gemeenraad kan in de inhoudelijke vertegenwoordiging van inwoners tekortschieten. Ook zouden opvattingen van bepaalde groepen burgers structureel onvoldoende worden gehoord in het debat. Hierdoor kunnen voorstellen worden aangenomen waarvoor geen meerderheid lijkt te bestaan bij de bevolking. Een referendum zou meer groepen inwoners betrekken bij de besluitvorming en draagvlak creëren voor politieke beslissingen. Het zou er bovendien voor zorgen dat de kiezer actief deelneemt aan het publieke debat over zaken van gemeenschappelijk belang. Doordat inwoners zelf een oordeel mogen vellen over dergelijke zaken, zouden zij worden gestimuleerd een mening te vormen en deel te nemen aan de discussie.

Daar waar door de indiener eraan wordt gerefereerd dat bij inwonerparticipatie de kans op teleurstelling serieus aanwezig is, zijn wij van mening dat dit bij een raadgevend referendum nog veel meer het geval kan zijn. Het instrument raadgevend referendum is een niet-bindende volksraadpleging. Dat betekent dat het aan de raad is om ermee te doen wat hij wenst. Het kan geheel of gedeeltelijk worden meegenomen of zelfs in de plaats van het ontwerpraadsbesluit treden, maar het kan evengoed tot gevolg hebben dat het ontwerpbesluit blijft zoals het is. Op het moment dat de raad anders beslist – zelfs al wordt dit goed gecommuniceerd – ontstaat het risico dat het vertrouwen in de lokale democratie wordt geschaad in plaats van versterkt.

Uit de landelijke raadgevende referenda hebben we kunnen leren dat deze referenda veel teleurstellingen hebben opgeleverd. Een referendum houdt meer in dan alleen maar meepraten, maar het wil ook besluitvorming beïnvloeden. Een referendum levert in de regel meer tegen- dan voorstemmers op die een ander resultaat willen zien dan wat er in het voorgenomen besluit staat. Daarnaast is zo dat nee-stemmers vaak gemotiveerder zijn dan ja-stemmers. Hierdoor zou een gepassioneerde minderheid zijn wil kunnen opleggen aan een zwijgende meerderheid. Met een eventuele ja/nee- of voor/tegen-vraagstelling dreigt bovendien een simplificatie van het desbetreffende conceptraadsbesluit te ontstaan die geen recht doet aan de materie.

De representatieve democratie wordt dan ook onzes inziens meer gediend, waarvoor het college zich ook zeer inzet, met het écht vooraf luisteren naar wat er in onze Wassenaars maatschappij leeft, zodat er achteraf niet gecorrigeerd hoeft te worden.

Overigens wordt in het voorstel alleen het proces over de financiering van de uitvoering verwoord. Wij missen een kostenoverzicht voor het houden van referenda.

**Conclusie**

Op grond van het vorenstaande zijn wij van mening dat het palet van participatie van onze inwoners voldoende is voor een goede besluitvorming door de raad, waarin de belangen van onze inwoners goed ingebracht kunnen worden en vertegenwoordigd zijn om een afgewogen besluit te kunnen nemen.

Wij adviseren de raad het voorliggende initiatiefvoorstel niet aan te nemen.

Met vriendelijke groet,  
het college van burgemeester en wethouders,

drs. K.D. Handstede,  
gemeentesecretaris

drs. L.A. de Lange,  
burgemeester

Deze brief is digitaal vastgesteld. Hierdoor staat er geen fysieke handtekening in de brief.