

Provinciale Staten

Brabantlaan 1
Postbus 90151
5200 MC 's-Hertogenbosch
Telefoon (073) 681 28 12
Fax (073) 680 76 80
www.brabant.nl
IBAN NL86INGB0674560043

Bereikbaarheid
openbaar vervoer en fiets:
www.brabant.nl/route

Onderwerp

Wensen en bedenkingen initiatiefvoorstel PVV
Referendumverordening Noord-Brabant

Geachte leden van Provinciale Staten,

Op 11 april jl. hebben wij via de griffier uw brief (kenmerk 4508287) ontvangen met als bijlage het initiatiefvoorstel 'Referendumverordening Noord-Brabant' (kenmerk 4508233) van de PVV-fractie. In uw brief vraagt u ons, onder verwijzing naar artikel 143a, lid 4, van de Provinciewet, onze wensen en bedenkingen over het initiatiefvoorstel aan Provinciale Staten kenbaar te maken. In reactie op uw verzoek ontvangt u hierbij onze wensen en bedenkingen over het ingediende initiatiefvoorstel, waarbij wij tevens aandacht schenken aan de door u op 9 november jl. aangenomen motie (M42) over internetconsultatie en de bevindingen en adviezen van de staatscommissie parlementair stelsel (commissie Remkes) zoals opgenomen in haar [eindrapport¹ 'Lage drempels, hoge dijken'](#).

Algemene overwegingen

Aan de hand van het vigerende bestuursakkoord 'Beweging in Brabant' (2015-2019) hebben wij reeds ingezet op een vernieuwende manier van werken, met veel ruimte voor het gemeenschappelijk ontwikkelen van voornemens en voorstellen. Wij willen een overheid zijn die dichtbij en bereikbaar is en die ruimte geeft aan initiatieven van inwoners en bedrijven. De netwerksamenleving en de co-creatieve processen die wij voorstaan vragen om een open bestuursstijl waarmee we een brede betrokkenheid van de Brabantse samenleving bevorderen.

¹ Staatscommissie parlementair stelsel: Eindrapport 'Lage drempels, hoge dijken', (december 2018), zie: <https://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl/>, pag. 135-170

Datum

7 mei 2019

Ons kenmerk

C2244169/4512115

Uw kenmerk

4508287

Contactpersoon

M.J.J. (Marcel) van Osch

Telefoon

(073) 681 20 98

Email

mvosch@brabant.nl

Bijlage(n)

-

Dit in de wetenschap dat een bundeling van krachten tot het beste resultaat voor de Brabantse samenleving zal leiden en het besef dat we elkaar nodig hebben om de gewenste voortgang te boeken en te kunnen innoveren.

Datum

7 mei 2019

Ons kenmerk

C2244169/4512115

Het betrekken van partners, waaronder ondernemers, kennisinstellingen en ook inwoners van onze provincie, bij belangrijke onderwerpen die een grote impact hebben in de provincie, heeft al langere tijd onze bijzondere aandacht, onder andere via de programma's Omgevingswet (rad van participatie), Sociale Veerkracht en SmartwayZ.nl, participatiemogelijkheden zoals de 'Verordening agenderingsrecht voor inwoners provincie Noord-Brabant' (burgerinitiatief) en het onlangs gestarte Kennisprogramma Bindend Besturen in Brabant. Ook initiatieven als FoodUp! Brabant, Klimaatop Zuid, de Voedsel1000, de Club van 500 waarin we Brabanders bevragen over hun visie op mobiliteit, Brabant Kennis, verkenning 'Mind the Gap', Brabant Living Lab/Dutch Design Week en Werkplaats De Gruyter willen wij in dit verband niet onvermeld laten.

De provincie maakt regelmatig gebruik van digitale en andere middelen om burgers te betrekken. Denk aan speciale websites, het gebruik van sociale media als Facebook en de meer traditionele middelen zoals informatieavonden, nieuwsbrieven en artikelen in lokale kranten. Naar aanleiding van uw motie over internetconsultatie wordt een verkenning uitgevoerd naar welke 'tools' en platformen er zijn die participatie digitaal mogelijk maken. De uitkomsten van deze verkenning geven goed inzicht in wanneer welke tool of welk platform het beste gebruikt kan worden. De verkregen inzichten helpen bij het uitvoeren van uw motie om vijf digitale internetconsultaties te doen onder Brabanders. Om uitvoering te geven aan uw motie worden op dit moment voorbereidingen getroffen om voor nog te kiezen onderwerpen op een digitale manier consultaties uit te kunnen voeren. Deze aanpak is in lijn met de aanbevelingen van de commissie Remkes, waarin staat dat het belangrijk is om dit instrument beter en creatiever te gebruiken en er bovendien meer kenbaarheid aan te geven.

Co-creatieve processen versus referenda

Via deze co-creatieve processen proberen we partners en inwoners steeds meer in een vroege fase van de beleidsvoorbereiding te betrekken. Met participatie, inspraak en overleg, kan in onze ogen meer recht worden gedaan aan de veelzijdigheid van de maatschappelijke vraagstukken waarmee de provincie zich bezighoudt. Bij een referendum bestaat het risico dat een complex vraagstuk (noodgedwongen) wordt gereduceerd tot een 'ja-nee'-vraagstelling. Wij stellen ons de vraag of betrokkenheid in een vroeg stadium van het proces niet meer waarde heeft dan het bieden van de mogelijkheid tot het houden van een referendum ten aanzien van een ontwerpbesluit, zoals genoemd in artikel 5, 2^e lid onder b. van het initiatiefvoorstel, aan het einde van het proces.

Referenda en een betrouwbare overheid

Daarnaast menen we dat, wanneer we samen met partners overeenstemming hebben bereikt over een gekozen richting, het houden van een referendum ook consequenties kan hebben voor onze positie als betrouwbare partner in een samenwerkingsrelatie. In dit verband is het van belang om onze partners tijdig op de hoogte te stellen van de mogelijkheid tot het houden van een referendum zodat dit geen effect heeft voor onze positie als betrouwbare partner.

Datum

7 mei 2019

Ons kenmerk

C2244169/4512115

Vertrouwen bij burgers en bedrijven

Wij zijn, net als uw Staten, van mening dat vertrouwen in de democratie een belangrijk punt van aandacht is, hetgeen ook blijkt uit onze gedeelde ambitie om burgerbetrokkenheid bij de ontwikkeling van provinciaal beleid te stimuleren. Zoals hiervoor aangegeven hebben wij al allerlei bewegingen in gang gezet, waarmee wij denken een bijdrage te leveren om het vertrouwen en de betrokkenheid van inwoners te vergroten.

Aandachtspunten bij burgerparticipatie-instrumenten

Het nadenken over (nieuwe) vormen van burgerparticipatie vereist onze continue aandacht en is ook een leerproces. De commissie Remkes noemt in haar eindrapport enkele belangrijke randvoorwaarden bij het gebruik van participatie-instrumenten. De commissie is van mening dat dergelijke instrumenten toegevoegde waarde kunnen hebben voor de beleidsvoorbereiding. "De staatscommissie adviseert wel dat drie randvoorwaarden nadrukkelijker in acht worden genomen:

- a. van tevoren moet voor alle burgers duidelijk (en kenbaar) zijn wat het onderwerp van het desbetreffende participatieproces is en wat de inhoudelijke kaders (de bandbreedte) van het participatietraject zijn;
- b. voorafgaand aan het participatietraject dient duidelijk kenbaar te worden gemaakt wat er met de uitkomst gaat gebeuren;
- c. deze vormen van participatie zijn adviserend van aard. Bedacht moet worden dat, onder meer vanwege de participatiedrempel, de groep participerende burgers niet altijd voldoende representatief is. De eindverantwoordelijkheid dient direct of indirect te berusten bij volksvertegenwoordigende organen. Ook hierover dient aan het begin van het proces duidelijkheid te worden verschaft. Omgekeerd dienen volksvertegenwoordigende organen te beseffen dat uit participatietrajecten voortvloeiende adviezen, althans binnen de gestelde inhoudelijke kaders, zwaarwegend behoren te zijn".

Referenda en de administratieve kosten

Tot slot van deze paragraaf willen wij nog als algemene overweging meegeven dat referenda kostbare aangelegenheden zijn, die begrotingsruimte vergen.

[Onderzoek²](#) in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en

² Het lokale referendum in Nederland, Tilburgse school voor politiek en bestuur, Koen van der Krieken, november 2015.

Koninkrijksrelaties door Tilburg University laat zien dat de kosten van georganiseerde lokale referenda variëren van € 1,56 tot € 2,24 per kiesgerechtigde, afhankelijk van de vraag of deze tegelijk met verkiezingen of zelfstandig georganiseerd zijn. Doorrekenend naar de Brabantse situatie (in 2015 ca. 1,9 miljoen kiesgerechtigden) betekent dit een bandbreedte in kosten van € 2,96 miljoen tot € 4,26 miljoen per referendum.

Datum

7 mei 2019

Ons kenmerk

C2244169/4512115

Referenda in andere provincies

De Staten van de provincie Zeeland hebben in november 2018 hun in 2014 vastgestelde referendumverordening geëvalueerd. In deze evaluatie is onder andere ingegaan op de vraag of er in de praktijk een beroep is gedaan op de Zeeuwse referendumverordening, maar ook op de verordeningen van de overige provincies, te weten Noord-Holland (2018), Utrecht (2014), Limburg (2012) en Fryslân (2005). Wij constateren dat in geen van de genoemde provincies tot op heden een provinciaal referendum heeft plaatsgevonden. De vraag rijst dan of het referendum wel het juiste instrument is om burgers meer bij het provinciaal beleid te betrekken.

Overwegingen bij het initiatiefvoorstel van de PVV

Wanneer uw Staten een voorkeur hebben om het instrument referendum in te voeren, dan geven wij u nadrukkelijk het volgende in overweging.

De keuze voor twee varianten: raadplegend en raadgevend

Het voorliggende initiatiefvoorstel omvat beide typen referenda, raadgevend (op initiatief van burgers) en raadplegend (op initiatief van de overheid). Raadgevend past meer bij een overheid die het initiatief aan de samenleving laat, raadplegend past meer bij een sturende overheid. De officiële inspraakprocedures en de door uw Staten gewenste internetconsultatie kunnen ook als een vorm van raadpleging worden beschouwd, waardoor het de vraag is of een raadplegend referendum van voldoende toegevoegde waarde is. Zeker als dit gepaard gaat met aanzienlijke administratieve kosten en het nadeel van een ja/nee keuze.

Reikwijdte van de verordening

Wat betreft de reikwijdte van de verordening is uit een inventarisatie bij andere provincies gebleken dat alle provincies met een referendumverordening een overzichtsjijst van onderwerpen hanteren. Wij geven in overweging voor artikel 2 betreffende het voorwerp van referendum, het 2e lid, de zogeheten negatieve lijst, uit te breiden.

Geen referendum kan worden gehouden over een besluit als bedoeld in het eerste lid:

- j. dat strekt tot vaststelling of wijziging van de provinciale begroting en de provinciale rekening;
- k. waarvan de inwerkingtreding of uitvoering niet kan worden uitgesteld vanwege de ermee gemoeide spoedeisende provinciale belangen;

- l. dat strekt tot uitvoering van bestaande afspraken met andere (contract)partijen;
- m. dat betrekking heeft op de organisatie van het provinciale apparaat;
- n. waarin Provinciale Staten beslissen op bezwaar of als beroepsinstantie;
- o. waarvan Provinciale Staten van mening zijn dat andere dringende redenen aanleiding zijn om geen referendum te houden.

Datum

7 mei 2019

Ons kenmerk

C2244169/4512115

Het ontbreken van een inleidend verzoek en referendumcommissie

Een volgend punt van belang achten wij het ontbreken van de mogelijkheid tot het indienen van een zogeheten inleidend verzoek in het geval van een raadgevend referendum. Alle andere provincies met een referendum-verordening kennen, naast het definitieve verzoek, ook een inleidend verzoek. Het doel van het inleidend verzoek is tweeledig. Ten eerste moeten Provinciale Staten op korte termijn beslissen of een onderwerp referendabel is en niet valt onder de uitzonderingen zoals genoemd in artikel 2, tweede lid. Ten tweede moet aangetoond worden dat een onderwerp niet alleen leeft bij een groep inwoners, maar op enig draagvlak in de provincie kan steunen. Hiertoe wordt een aantal handtekeningen overlegd. Op korte termijn is het voor inwoners dan duidelijk of het zin heeft om handtekeningen te verzamelen ter ondersteuning van het definitief verzoek. In de praktijk is ter voorbereiding op besluitvorming over een inleidend en definitief verzoek een rol weggelegd voor een door de Staten in te stellen referendumcommissie. Het initiatiefvoorstel spreekt evenmin over de instelling van een referendumcommissie maar laat dit aan Provinciale Staten. De staatscommissie Remkes is van oordeel dat het bestaan van een inleidend en een definitief verzoek in de procedure ook in de toekomst relevant en nodig is. Zij overweegt daarbij dat het van belang is dat ervoor wordt gezorgd dat het succesvol aandragen van een referendum weliswaar niet te eenvoudig moet zijn, maar door te hoge drempels ook niet op voorhand praktisch onhaalbaar wordt.

Bepaling hoogte drempel definitief verzoek

Eén van de vereisten uit het initiatiefvoorstel is dat het verzoek wordt ondersteund door tenminste 0,75% van de kiesgerechtigden van de laatstgehouden PS-verkiezingen. Uitgaande van het aantal stemgerechtigden tijdens de PS-verkiezingen van 2015 (1,9 miljoen) zijn dan 14.250 handtekeningen voldoende voor een definitief verzoek. De overige provincies hanteren andere percentages, Zeeland (2%), Limburg (2½%) en Fryslân (5%) van de kiesgerechtigden dan wel een absoluut aantal van 45.000 (Noord-Holland en Utrecht) handtekeningen.

Bepaling hoogte opkomstdrempel

Uit de eerdergenoemde vergelijking tussen provincies vallen tevens de grote verschillen in het bepalen van de geldigheid van de uitslag (minimale opkomst kiesgerechtigden) op. De provincies Zeeland, Noord-Holland en Utrecht hanteren 30%, de provincie Fryslân 40% en de provincie Limburg 15%. Dit laatste percentage wordt ook genoemd in het voorliggende initiatiefvoorstel.

In navolging van en refererend aan het advies van de commissie Remkes pleiten wij voor een robuuste opkomstdrempel om daarmee de discussie over de democratische legitimiteit van de uitkomst van een referendum te voorkomen.

Datum

7 mei 2019

Ons kenmerk

C2244169/4512115

Uitkomstdrempel versus opkomstdrempel

Een interessante ontwikkeling in dit verband is de introductie van de uitkomstdrempel door de staatscommissie Remkes. Een uitkomstdrempel houdt in dat de geldigheid van de uitslag van het referendum niet wordt bepaald door de meerderheid van het op dat moment opgekomen aantal kiezers. Het gaat er bij de uitkomstdrempel om dat de (winnende) meerderheid ook een van tevoren bepaald aantal stemmen moet weten te vergaren, c.q. een bepaald percentage moet weten te bereiken van hen die gerechtigd waren aan de stemming deel te nemen. Een uitkomstdrempel brengt niet het risico met zich mee van strategisch stemgedrag: niet gaan stemmen om zo een referendum ongeldig te laten zijn. Meer uitleg over de uitkomstdrempel is te lezen op de pagina's 149 tot en met 153 van het eindadvies van de staatscommissie Remkes.

Advies staatscommissie Remkes

De staatscommissie Remkes adviseert het bindend correctief referendum in te voeren. Reeds eerder heeft het kabinet een pas op de plaats gemaakt en is de uit 2015 daterende Wet raadplegend referendum begin 2018 door een kleine meerderheid in beide Kamers ingetrokken (Intrekking van de Wet raadgevend referendum). Deze intrekking heeft geen gevolgen voor de gemeentelijke en provinciale referendumverordeningen maar brengt de mogelijkheid van een correctief bindend referendum ook niet dichterbij. Naar verwachting zal het kabinet in het voorjaar van 2019 komen met een kabinetsstandpunt over het eindadvies van de staatscommissie.

Tot slot

Samenvattend geven wij u graag de volgende overwegingen mee. Wij beschouwen het al dan niet aannemen van een referendumverordening bij uitstek als een politieke keuze van Provinciale Staten. Wij geven in overweging te bezien of er met de reeds in gang gezette en verder door te ontwikkelen participatie-instrumenten al voldoende is voorzien in het bevorderen van burgerparticipatie en of er sprake is van voldoende noodzaak tot verhoging van de administratieve lasten.

Met deze brief hebben wij gepoogd u door middel van onze wensen en bedenkingen van aanvullende informatie te voorzien. Wanneer blijkt dat een meerderheid van uw Staten behoefte heeft aan de invoering van een Referendumverordening dan geven wij u nadrukkelijk in overweging het voorliggende initiatiefvoorstel op onderdelen te wijzigen of te amenderen.

Wijzigingen of amendementen zouden naar onze mening betrekking kunnen hebben op de referendum-vorm, de toevoeging van de mogelijkheid tot het doen van een inleidend verzoek, de reikwijdte, de mogelijkheid tot het instellen van een referendumcommissie en de geldigheid van de uitslag.

Datum

7 mei 2019

Ons kenmerk

C2244169/4512115

de voorzitter,

de secretaris,

prof. dr. W.B.H.J. van de Donk

drs. M.J.A. van Bijnen MBA