

Aanvullende informatienotitie

Onderwerp

Invoering correctief bindend referendum in Noord-Brabant

Aanleiding

Medio december zijn uw Staten geïnformeerd over de invoering van het correctief bindend referendum en op welke onderdelen (bouwstenen) keuzes gemaakt moeten worden. Tijdens een themabijeenkomst op 26 februari jl. zijn deze onderwerpen toegelicht door prof. dr. Frank Hendriks. De volgende stap in het proces is een oordeelsvormende themabijeenkomst op 26 maart 2021, waarin het college met u wil bespreken hoe de bouwstenen van het correctief referendum vorm krijgen. Deze notitie is bedoeld als aanvulling op de eerdere [informatienotitie](#) over de invoering van het correctief bindend referendum (4794461). Omwille van de leesbaarheid verwijzen wij naar deze eerdere notitie voor verdiepende achtergrondinformatie bij de bouwstenen.

Om gericht de discussie met u te kunnen voeren heeft het college op iedere bouwsteen een voorlopige denkrichting geformuleerd. Daarbij past uiteraard de kanttekening dat het uiteindelijk uw bevoegdheid is de randvoorwaarden te bepalen en de referendumverordening vast te stellen. Doel van onze denkrichtingen is een koers uit te zetten aan de hand waarvan wij met u het inhoudelijke gesprek kunnen voeren om te komen tot de vaststelling van een referendumverordening. De denkrichtingen staan centraal tijdens de themabijeenkomst op 26 maart en worden hieronder toegelicht. Na bespreking werkt het college een voorstel uit voor een referendumverordening die ter besluitvorming aan uw Staten wordt voorgelegd. Hierbij dient te worden aangetekend dat een voorwaarde hiervoor is dat er uit het debat van 26 maart a.s. voldoende bouwstenen komen om aan de referendumverordening te werken. Niet uitgesloten kan worden dat we nog een oordeelsvormende bijeenkomst organiseren om de te maken keuzes helder te krijgen met het oog op een zo groot mogelijk draagvlak in uw Staten.

Correctief referendum in context

Het correctief referendum is als instrument aanvullend op de vertegenwoordigende democratie en het nog te formuleren participatiebeleid zoals met u besproken tijdens de oordeelsvormende themabijeenkomst op 5 februari jl. Met de invoering van het correctief referendum krijgen de inwoners van Brabant de mogelijkheid om besluiten van Provinciale Staten terug te draaien. Het functioneert daarmee als 'noodrem' en 'stok achter de deur'. Bij het formuleren van de denkrichtingen is grotendeels aangesloten bij de aanbevelingen van de staatscommissie parlementair stelsel ('commissie-Remkes'). Ook is gekeken naar de referendumverordeningen van de provincies Noord-Holland en Limburg.

Datum

16 maart 2021

Documentnummer

4820533

Aan

Provinciale Staten

Kopie aan

-

van

M.J.J. (Marcel) van Osch

Telefoon

(06) 15 82 64 46

Email

mvosch@brabant.nl

Tijdens de informerende themabijeenkomst van 26 februari jl. kwam de vraag op tafel of een referendum gelet op de Grondwet en de Provinciewet überhaupt bindend kan zijn en de beschrijving van het onderwerp in de onderliggende stukken (*invoering correctief bindend referendum in Noord-Brabant*) wel gerechtvaardigd is. In de eerdergenoemde informatienotitie gaan wij op de pagina's 2 tot en met 4 uitvoerig in op deze kwestie.

Datum

16 maart 2021

Documentnummer

4820533

Onze conclusie is dat op basis van het Koninklijk Besluit inzake de Referendumverordening gemeente Arnhem (1994) een juridisch bindende referendumverordening bij wet niet is toegestaan, maar dat een referendumverordening met daarin politieke zelfbinding wel mogelijk is. Daar waar wij spreken over een correctief bindend referendum bedoelen wij dat in politieke zelfbindende zin.

Staatscommissie parlementair stelsel

De staatscommissie heeft op 13 december 2018 haar [eindadvies](#) "Lage drempels, hoge dijken" gepresenteerd, waarin in aanvulling op het huidige Nederlandse representatieve stelsel voorstellen voor verbetering worden gedaan. Een van de zeven aanbevelingen was de invoering van een correctief bindend referendum. Tevens is er in 2019 door het Tweede Kamerlid Van Raak een wetsvoorstel ingediend tot wijziging van de Grondwet om een correctief referendum mogelijk te maken. De Tweede Kamer steunde op 22 september 2020 in meerderheid het wetsvoorstel. Op 26 januari jl. heeft de Eerste Kamer voor het correctief referendum gestemd (eerste lezing). Omdat het om een wijziging van de Grondwet gaat, moeten beide Kamers er ná de verkiezingen nog een keer over stemmen (tweede lezing). Dan is een tweederdemeerderheid nodig om het voorstel aan te nemen.

Correctief referendum provincie Limburg

Provinciale Staten van Limburg hebben op 25 september 2020 een verordening vastgesteld die een correctief referendum mogelijk maakt. Met minimaal 1.000 handtekeningen kan binnen 4 weken na publicatie van een genomen PS-besluit een inleidend verzoek tot het houden van een referendum worden ingediend. De referendumcommissie beslist op het inleidend verzoek en indien het verzoek wordt gehonoreerd dan schorten PS de inwerkingtreding van het genomen PS-besluit op. Vervolgens wordt door de aanvrager(s) een definitief verzoek gedaan waarvoor 26.500 handtekeningen van Limburgse kiesgerechtigden benodigd zijn. Dit moet gebeuren binnen 6 weken nadat de referendumcommissie publiekelijk bekend heeft gemaakt dat het inleidend verzoek is gehonoreerd. Vervolgens neemt de referendumcommissie een besluit over het definitieve verzoek en, indien positief, stellen PS de referendumdatum vast die gelijk is aan de eerstvolgende verkiezingsdatum of een andere datum die gelegen is in de periode van 3 tot 12 maanden na de dag waarop besloten is tot het houden van een referendum. De uitslag, indien geldig, is politiek bindend.

Richtinggevende uitspraken

Zoals in de aanleiding al gememoreerd is het ons voornemen in onze provincie het correctief bindend referendum middels het vaststellen van een verordening in PS mogelijk te maken. Uitgaande van de tekst uit het bestuursakkoord kunnen we de volgende richtinggevende uitspraken vaststellen:

- ✓ Wij zien het correctief bindend referendum als een aanvulling op de representatieve democratie en het biedt ruimte voor een 'noodrem' na besluitvorming in PS.;
- ✓ Wij kiezen voor een raadgevend correctief bindend referendum. Dit is een referendum dat nú een genomen PS-besluit kan worden aangevraagd door ingezetenen (initiatief vanuit de samenleving);
- ✓ Wij kiezen voor een bindende variant. In het bestuursakkoord is immers aangegeven dat de coalitiepartijen zich zullen committeren aan de uitslag van een referendum. De bindende variant wordt vormgegeven via de lijn van 'politieke zelfbinding' (voor achtergronden verwijzen wij naar pagina's 2 tot en met 4 van informatienotitie);
- ✓ Wij nemen in de referendumverordening een bepaling op dat deze van kracht zal zijn tot 1 juli 2023 waardoor deze per die datum automatisch vervalt. Dit biedt de nieuwe Staten na de verkiezingen van 15 maart 2023 de mogelijkheid het referenduminstrument via een actief besluit te verlengen.

Datum

16 maart 2021

Documentnummer

4820533

Naast de uitgangspunten die zijn vastgelegd in het bestuursakkoord is er nog een aantal te maken keuzes waarover wij met u het debat willen voeren. Hieronder staan deze keuzes opgesomd en toegelicht met de bedoeling te komen tot richtinggevende uitspraken. Tevens zullen wij aangeven wat op dit moment de denkrichting van GS is op deze verschillende onderdelen.

Niet als vaststaand gegeven (u gaat immers zelf over de referendumverordening) maar als richtinggevend voor het te voeren debat.

1. Hoe kijkt u aan tegen een opkomstdrempel of een uitkomstdrempel en wat is de hoogte van de (ideale) drempel?

Op basis van de in de informatienotitie (pagina's 6 en 7) genoemde voor- en tegenargumenten vragen wij u om te komen tot richtinggevende uitspraken met betrekking tot de keuze voor de opkomst- of de uitkomstdrempel én de hoogte van de drempel.

Denkrichting: Het college hecht grote waarde aan de adviezen die de staatscommissie heeft voortgebracht en beveelt van harte aan kennis te nemen van de relevante passages uit het eindrapport 'Lage drempels, hoge dijken' (pagina's 135 tot en met 170). Het college heeft een voorkeur voor de uitkomstdrempel en volgt hierbij het advies van de staatscommissie. Het belangrijkste voordeel van de uitkomstdrempel versus de opkomstdrempel is dat het strategisch stemgedrag tegen kan gaan.

Ook ten aanzien van de hoogte van de uitkomstdrempel volgt het college het advies van de staatscommissie. Het gedragen uitgangspunt is dat een bindend correctief referendum de bevolking een reële mogelijkheid moet bieden om zich te kunnen uitspreken nadat het parlementaire proces is afgerond en het bindend referendum is een aanvulling op de representatieve democratie. Het corrigeren van een meerderheidsbeslissing is alleen te aanvaarden als een substantieel deel van de bevolking zich in die zin uitspreekt en het instrument niet te lichtvaardig gebruikt wordt.

Het door de staatscommissie genoemde percentage van 33 1/3% (in Brabant 648.625 stemmers) lijkt daar volgens het college aan te voldoen zonder afbreuk te doen aan de toegankelijkheid van de regeling.

2. Drempelwaarden en termijnen inleidend en definitief verzoek

Op basis van de in de [informatienotitie](#) (pagina's 8 tot en met 10) opgenomen uiteenzetting vragen wij u om te komen tot richtinggevende uitspraken met betrekking tot de keuze voor de drempelwaarden en termijnen voor het inleidend en/of definitief verzoek. Volgt u de adviezen van de staatscommissie door te werken met een inleidend én een definitief verzoek of kiest u voor het werken met alleen een definitief verzoek? Welke drempels en termijnen worden dan voor het inleidend en/of definitief verzoek gehanteerd?

Datum

16 maart 2021

Documentnummer

4820533

Denkrichting: het college is voorstander van een inleidend én definitief verzoek en volgt hierbij het advies van de staatscommissie parlementair stelsel. Het college acht het belangrijk het publieke debat te faciliteren tussen de periode van het inleidend en definitief verzoek. Het toepassen van een inleidend verzoek voorkomt onnodige vertraging en vormt een drempel voor een al te lichtvaardige inzet.

Voor wat betreft de hoogte van de drempels hanteert het college het uitgangspunt dat een referendum niet te eenvoudig maar ook weer niet onhaalbaar moet zijn. Het college kiest voor het inleidend verzoek een benodigd aantal handtekeningen van 750, persoonlijk (fysiek) in het gemeentehuis te zetten, binnen vier weken na datum van publicatie van het PS-besluit.

Het college kiest voor het definitief verzoek een benodigd aantal handtekeningen van 60.000 (fysiek en digitaal, mits veilig te organiseren) te verzamelen binnen zes weken na een positief beoordeeld inleidend verzoek.

Met deze aantallen en termijnen denkt het college recht te doen aan het uitgangspunt dat het aanvragen van een referendum niet te makkelijk wordt, maar ook niet te moeilijk. Met een referendum zijn aanzienlijke kosten gemoeid en een referendum kan tot gevolg hebben dat een door de volksvertegenwoordiging genomen besluit wordt teruggedraaid. Hierbij is nog een belangrijke kanttekening te plaatsen.

Elke drempelhoogte is ter discussie te stellen en daardoor ook subjectief. Drempelhoogtes zijn niet in beton gegoten. Verordeningen kunnen immers tussentijds gewijzigd worden. Mocht na een periode blijken dat de gekozen drempels een belemmering vormen, dan volstaat een weloverwogen Statenbesluit om deze naar beneden bij te stellen.

3. Reikwijdte van de verordening: provinciaal of regionaal én de uitzonderingen?

Op basis van de in de [informatienotitie](#) (pagina's 10 tot en met 12) opgenomen uiteenzetting vragen wij u om te komen tot richtinggevende uitspraken met betrekking tot de reikwijdte van de verordening én de uitzonderingen.

Als basis geldt dat een referendum kan worden aangevraagd indien sprake is van een besluit van het bevoegde gezag Provinciale Staten van Noord-Brabant. U kunt overwegen om referenda mogelijk te maken op regionale schaal en/of op onderdelen van PS-besluiten. Welk standpunt neemt u in?

Datum

16 maart 2021

Documentnummer

4820533

Denkrichting: het college wenst de referendumverordening niet onnodig complex te maken. Hiervan is naar het oordeel van het college sprake als onderdelen van PS-besluiten referendabel zijn. Het onderscheid tussen een provinciaal en regionaal belang is lastig te maken en bovendien een onderscheid dat a priori ter beoordeling aan de Brabantse samenleving zélf is. Dit heeft tot gevolg dat wat betreft het college geen referendum kan worden aangevraagd voor onderdelen van PS-besluiten en geen mogelijkheid wordt geboden om op regionale schaal referenda te organiseren.

Uitzonderingen (negatieve lijst)

Kunt u zich vinden in voorgestelde negatieve lijst?

Denkrichting: Het college denkt met de voorgestelde negatieve lijst redelijk uitputtend te zijn maar laat dit ter beoordeling ook aan u over. De indruk zou kunnen ontstaan dat veel PS-besluiten niet voor een referendumverzoek in aanmerking komen. Uit een globale inventarisatie aan de hand van de Limburgse referendumverordening (zie bijlage, pagina's 15 tot 20 bij de [informatienotitie](#)) blijkt voorlopig toch een ander beeld. Zo zijn alle verordeningen referendabel, met uitzondering van die verordeningen die vanuit de wetgever verplicht zijn, daarvan is overigens wel de inhoud/inkleuring referendabel. Alle beleidskaders, beleidsprogramma's, uitvoeringsprogramma's, visies en strategieën waarover PS besluiten (en dus bevoegd zijn) zijn referendabel. Financiële stukken, belasting- en legesverordeningen en inpassingsplannen (besluiten waartegen bezwaar en/of beroep in de zin van de Awb kan of kon worden aangetekend) zijn niet referendabel.

4. Hoe kijkt u aan tegen het moment van het houden van een referendum en de kosten?

Op basis van de in de [informatienotitie](#) (pagina's 12 tot en met 14) opgenomen uiteenzetting vragen wij u om te komen tot richtinggevende uitspraken met betrekking tot het moment van het houden van een referendum en de kosten.

Kunt u instemmen met het uitgangspunt de referendumdatum te koppelen aan de reguliere verkiezingen, tenzij u anders besluit? En zo ja, wat is dan de minimale en de maximale termijn waarbinnen een referendum kan worden gehouden?

Denkrichting: Het college heeft de voorkeur om het referendum te laten plaatsvinden gelijktijdig met de eerstvolgende verkiezingen (voor Gemeenteraad, Provinciale Staten, Tweede Kamer of Europees Parlement), tenzij PS anders besluiten. Met dien verstande dat het referendum niet later plaatsvindt dan uiterlijk 12 maanden en niet eerder dan 3 maanden na de dag waarop PS hebben besloten tot het houden van een referendum.

5. Vormen van ‘deliberatie’: de referendum-voorbereidende, doorlichtende en opvolgende variant

De afgelopen maanden heeft het college met name over de randvoorwaarden de discussie gevoerd. Ook is met betrekking tot referenda in een aparte heisessie specifiek stilgestaan bij de nationale en internationale ontwikkelingen. Hiervoor hebben wij prof. dr. Frank Hendriks (Tilburg University) uitgenodigd om een toelichting te verzorgen op de internationale ervaringen met bindende correctieve referenda. Gesproken is over de mogelijkheden om varianten van ‘deliberatieve democratie’ als een vorm van burgerparticipatie in de referendumverordening in te bouwen. Professor Hendriks heeft ruime bestuurskundige ervaring op dit onderwerp en heeft u hierover geïnformeerd tijdens de themabijeenkomst van 26 februari 2021.

Datum

16 maart 2021

Documentnummer

4820533

Met betrekking tot het toevoegen van een deliberatieve variant hebben wij nog geen standpunt ingenomen en wachten met belangstelling af welke mogelijkheden u hiertoe eventueel ziet. Ter herinnering lichten wij hieronder kort de verschillende varianten toe.

- Variant 1: ‘referendum-voorbereidend burgerforum’: een variant waarin ruimte wordt geboden aan het begin van een referendum-initiatief (voorbereidend op een mogelijk maar niet per se leidend tot een inleidend verzoek voor een referendum) om scherpte te krijgen ‘waarover moet het gaan’, ‘wat kan worden voorgelegd’? Naar voorbeeld van de *Citizens’ Assembly* in Ierland;
- Variant 2: ‘referendum-doorlichtend burgerforum’: een variant waarin initiatiefnemers een (inleidend) referendumverzoek hebben ingediend, maar waarbij er via een nader te selecteren apart burgerforum ook de inhoudelijke keuzes die voorliggen verdiept en verrijkt worden. Een nader te bepalen groep burgers bespreekt de mogelijkheden, hoort experts en komt uiteindelijk met een (niet-bindend) burgeradvies richting stemgerechtigden. Naar voorbeeld van *Citizens’ Initiative Review* in Oregon.
- Variant 3: ‘referendum-opvolgend burgerforum’: in dit geval gaat een groep burgers de uitslag van het referendum nader duiden en verklaren, maar geeft ook een advies over het eventuele vervolg, bijvoorbeeld bij verwerping van een voorstel. Naar voorbeeld van *Citizens’ Assembly on Brexit* in Engeland.

Hoe kijkt u aan tegen het opnemen van een deliberatieve variant in de referendum-verordening? Toepassing van een variant zal nog nadere verkenning en concretisering vergen.