

Provinciale Staten van Noord-Holland

Haarlem, 12 december 2016

Onderwerp: Opdracht aan GS om Referendumverordening op te stellen

Kenmerk: 910107

Bijlagen: - toelichting

1. Inleiding

De Referendumverordening voor de provincie Noord-Holland en het daarop gebaseerde Reglement van Orde dateren uit 1995 en 1996. In 1997 is zij aangepast na een eerste evaluatie. Sindsdien is zij, op een enkele technische aanpassing na in 2007, niet gewijzigd.

De verordening heeft nog nooit tot een referendum geleid. Een initiatief van de PVV eind 2014 om de besluitvorming over Wind op Land aan een referendum te onderwerpen, strandde in een vroegtijdig stadium.

Dit referendum-initiatief heeft er echter wel toe geleid dat de verordening toen weer eens kritisch tegen het licht is gehouden. Daarbij is geconstateerd dat deze praktisch onuitvoerbaar is. Ook heeft het initiatief de vraag opgeroepen of er eigenlijk wel onderwerpen op provinciaal niveau zijn die zich lenen voor een referendum.

Het Presidium heeft daarom in zijn vergadering van 7 september 2015 besloten om een werkgroep in te stellen waarin meerdere fracties vertegenwoordigd zijn en aan deze werkgroep het volgende op te dragen:

1. te onderzoeken of er voldoende draagvlak is voor een (nieuwe) referendumverordening en zo ja, hoe deze nieuwe verordening er op hoofdlijnen uit zou moeten zien (raadgevend dan wel raadgevend, procedure, categorieën besluiten, financiële consequenties en uitvoeringsproblematiek bij verschillende modaliteiten, locaties voor het verzamelen van handtekeningen).
2. te onderzoeken hoe omgegaan moet worden met de huidige verordening (alvast intrekken in afwachting van een nieuwe verordening of laten gelden en pas intrekken gelijktijdig met de inwerkingtreding van de nieuwe verordening).
3. Hierover advies uit te brengen aan het presidium.

2. Toelichting

De werkgroep, waarin alle fracties waren vertegenwoordigd, heeft na 5 werkgroepvergaderingen **in meerderheid** het volgende advies aan het Presidium gegeven (VVD, CDA en CU/SGP hebben aangegeven een Referendumverordening niet het juiste middel te vinden om burgers bij de besluitvorming te betrekken):

1. Er is voldoende draagvlak voor het verbeteren en uitvoerbaar maken van de bestaande verordening die ongeveer twintig jaar oud is. Geadviseerd wordt om praktische redenen een nieuwe verordening voor een raadgevend correctief referendum op te stellen.
2. Daarin zouden regels opgenomen moeten worden over een raadgevend referendum op genomen besluiten van PS (correctief). Daarbij gaat het zoals gebruikelijk om het wel of niet volledig instemmen met een besluit, en niet om delen van een besluit.
3. Procedureel kan voor zover mogelijk en wenselijk aansluiting worden gezocht bij de Wet raadgevend referendum. Ook de uitkomsten van de evaluatie van het landelijk referendum over het Associatieverdrag met de Oekraïne dienen daarbij te worden betrokken.
4. De van een referendum uit te sluiten besluiten dienen limitatief in de verordening te worden opgenomen;
5. De verordening moet ruimte bieden voor een digitale wijze van indienen van (eventueel kennisgevingen), inleidende verzoeken en steunverklaringen;
6. De drempels die ingebouwd worden voor de diverse fases van de procedure moeten zo gekozen worden dat het niet te gemakkelijk maar evenmin onmogelijk wordt om een referendum georganiseerd te krijgen. Daarbij gaat de voorkeur uit naar cumulatieve drempels om te zorgen dat aanvragers uit de eerste ronde automatisch meetellen in het aantal steunbetuigingen uit de tweede aanvraagronde en die aanvragers dus niet overbodig een extra handeling moeten verrichten. Het effect op de totale drempel kan desgewenst neutraal zijn indien het definitieve drempelniveau evenredig wordt opgehoogd. De keuze voor het cumulatieve systeem kan dus voorafgaand aan de keuze van de drempelniveaus worden genomen.
7. Het is wenselijk dat er een drempel wordt vastgesteld voor de geldigheid van de uitkomst om te voorkomen dat een kleine groep kiezers het referendum kaapt. Drie opties zijn denkbaar:

- conform de huidige verordening wordt de uitslag van de stemming berekend op basis van een gekwalificeerde meerderheid van het totaal uitgebrachte aantal geldige stemmen. Het besluit wordt geacht te zijn afgewezen als een meerderheid van degenen die hun stem hebben uitgebracht het besluit afwijst en die meerderheid minstens net zo groot is als de meerderheid van het aantal kiesgerechtigden dat heeft gestemd bij de op het moment van de stemming laatst gehouden verkiezingen van provinciale staten. NB In 2015 was de opkomst 959.171 (47,23%) van de 2.044.821 stemgerechtigden. De meerderheid daarvan was dat jaar dus 479.586 stemmen = 23,5 % van de stemgerechtigden. Dit is tot aan de volgende statenverkiezingen gelijk aan een opkomstdrempel van 47,35%.

- Omdat deze formulering voor de kiezer vrij ingewikkeld is, is er landelijk en in de meeste provincies voor gekozen te werken met een als percentage uitgedrukte opkomstdrempel van veelal 30% of 40%, iets beneden de gemiddelde opkomst voor de Provinciale Staten van NH van gemiddeld 47,35% sinds 1991.

- Omdat een dergelijke opkomstdrempel strategisch stemgedrag uitlokt, zou ook gewerkt kunnen worden met een zogeheten meerderheidsquorum. Dat systeem kijkt niet naar de opkomst maar naar de steun. Gegeven de gemiddelde opkomst kan betoogd worden dat in de praktijk circa 25% van de kiesgerechtigden bepalend is. Zodoende zou gesteld kunnen worden dat 25% tegenstemmers of voorstemmers voldoende is om een besluit af te wijzen of te bevestigen, tenzij een nog groter percentage de tegenovergestelde keuze maakt. Dit systeem wordt toegepast in de referendumverordening van de stad Groningen.

8. Het is wenselijk om een onafhankelijke referendumcommissie in te stellen die toezicht houdt op organisatie en uitvoering en waar nodig uitvoerende werkzaamheden verricht;
9. Er moet een draaiboek worden gemaakt waarin alle stappen worden beschreven vanaf het moment van het indienen van een inleidend verzoek/kennisgeving [kennisgeving overbodig als we die schrappen] tot aan het moment waarop een nieuw besluit na de uitslag van het referendum wordt genomen;
10. Het is noodzakelijk de gemeenten in Noord-Holland bij de totstandkoming van een nieuwe verordening te betrekken, omdat bij hun de uitvoering ligt.
11. Omdat de tijdsafstand tot reguliere verkiezingen te groot kan zijn, dient het referendum los van reguliere verkiezingen uitvoerbaar te zijn.
12. Het is wenselijk na het eerste referendum binnen zes maanden een evaluatie te houden om eventuele 'kinderziektes' desgewenst te kunnen verbeteren. Het staat los daarvan de Provinciale Staten op ieder moment vrij tot een evaluatie te besluiten zodat het niet nodig is een periodieke evaluatie vooraf vast te leggen.
13. Provinciale staten dienen aan gedeputeerde staten de opdracht te geven om met in achtneming van deze uitgangspunten een verordening en een draaiboek op te stellen en deze -indien mogelijk- voor 1 december 2017 aan Provinciale Staten voor te leggen.
14. De huidige verordening laten gelden en pas intrekken gelijktijdig met de inwerkingtreding van de nieuwe verordening.

Het Presidium heeft dit advies in haar vergadering van 12 december 2016 behandeld en besloten om de Statengriffier opdracht te geven een voordracht voor Provinciale Staten op te stellen in lijn met het advies van de werkgroep. Op grond hiervan wordt aan GS opdracht gegeven om binnen de kaders die in het advies worden genoemd een en ander nader te onderzoeken en een verordening op te stellen. Dit omdat voor het opstellen van een verordening specifieke kennis vanuit verschillende disciplines nodig is (juridisch, financieel, communicatief). Ook dient er overleg met gemeenten plaats te vinden omdat hun medewerking nodig is bij de uitvoering van de verordening.

Met een duidelijke opdracht aan GS kunnen deze gemeenten benaderen, nader onderzoek verrichten naar zaken als drempels, digitale mogelijkheden etc.

Voor een toelichting op het advies van de werkgroep: zie bijlage 1 bij deze voordracht

3. Proces en procedure

Na besluitvorming in provinciale staten wordt door gedeputeerde staten een concept Referendumverordening opgesteld die door uw Staten moet worden vastgesteld.

4. Ontwerpbesluit

Geadviseerd wordt te besluiten conform het bijgevoegde ontwerpbesluit.

Ontwerpbesluit

Nr. 6

Provinciale staten van Noord-Holland;

Overwegende dat de huidige Referendumverordening moeilijk uitvoerbaar is;

Overwegende dat het wenselijk is om een goed uitvoerbare Referendumverordening te hebben;

besluiten :

1. Gedeputeerde Staten opdracht te geven tot het opstellen van een nieuwe raadgevend Referendumverordening die de huidige verordening moet vervangen en daarbij rekening houdend met de randvoorwaarden die in deze voordracht staan genoemd en zijn toegelicht in de bijlage die bij deze voordracht hoort;
2. Voor zover mogelijk, deze nieuwe conceptverordening voor 1 december 2017 aan Provinciale Staten voor te leggen.

Haarlem, 6 februari 2017.

Provinciale Staten voornoemd,

, voorzitter

, statengriffier

Bijlage 1 bij voordracht Opdracht aan GS om Referendumverordening op te stellen

Toelichting op het advies

Draagvlak

Er lijkt voldoende draagvlak te zijn voor het verbeteren van de bestaande verordening voor een raadgevend referendum. Vanwege praktische redenen wordt geadviseerd om een nieuwe referendumverordening op te stellen. Het referendum moet worden gezien als een noodrem voor uitzonderlijke gevallen. Er moet niet te lichtvaardig gebruik van gemaakt kunnen worden omdat daarmee de geloofwaardigheid van het instrument en bestuur aangetast zou worden, en bovendien onnodige hoge kosten gemaakt zouden worden. Het moet ook niet onmogelijk worden gemaakt om een referendum georganiseerd te krijgen.

Raadgevend en correctief

Binnen de werkgroep gaat de voorkeur uit naar een raadgevend referendum. Een raadplegend referendum wordt te duur en te complex in vergelijking met andere instrumenten die beschikbaar zijn om voorafgaand aan een besluit input van de bevolking te krijgen. Het zou bovendien de indruk kunnen wekken dat de staten moeilijke beslissingen aan de burger overlaten. Er is de wens voor meer burgerparticipatie maar daar kan bij andere gelegenheid onderzoek naar gedaan worden. Bovendien ligt er al een verordening met regels over een raadgevend referendum. Hiervoor dient een nieuwe verordening te worden opgesteld waarbij de focus gelegd moet worden op verbetering en uitvoerbaarheid.

Het referendum moet gaan over besluiten van PS die al genomen zijn, anders zouden provinciale staten zich op een hellend vlak begeven. De uitslag van het referendum moet bij de heroverweging van het besluit betrokken worden maar kan vanwege de Grondwet niet als bindend worden beschouwd.

Aansluiting bij Wet raadgevend referendum

Sinds 1 juli 2015 geldt de Wet raadgevend referendum. De referendumverordening van de provincie Utrecht (ook recent vastgesteld) is daar grotendeels op gebaseerd en vertoont qua procedure sterke gelijkenissen. Het verdient aanbeveling om, voor zover mogelijk en wenselijk, zoveel mogelijk aan te sluiten bij de (procedurele) bepalingen uit deze verordening voor het raadgevende correctieve deel. Ook de uitkomsten van de evaluatie van het landelijk referendum over het Associatieverdrag met de Oekraïne dienen daarbij te worden betrokken.

Wat betreft de doorlooptijd van de aanvraagfase kan bij de landelijke wet worden aangesloten door in vergelijking met de bestaande verordening de termijn voor de inleidende aanvraag van 3 naar 4 weken te verhogen, en de termijn voor het definitieve verzoek op 6 weken te houden. Wat betreft de doorlooptijd van het referendum zelf, is de afstemming met de uitvoerende gemeenten cruciaal.

Het valt te overwegen conform de landelijke regeling per besluit vooraf aan te geven of het besluit referendabel is. Onderzocht dient te worden in welke mate dat voor provinciale besluiten uitvoerbaar is.

Besluiten die niet aan referendum onderworpen kunnen worden

In Utrecht is opgenomen een uitzondering voor besluiten waarvan provinciale staten van mening zijn dat andere dringende redenen aanleiding zijn om geen referendum te houden.

Deze ontsnappingsmogelijkheid is opgenomen vanwege de invloed van de grote steden op referenda (vermenging lokale en regionale belangen, gemakkelijker om drempels te behalen). De huidige Noord-Hollandse verordening kent deze ontsnappingsmogelijkheid niet. De lijst is limitatief maar bevat in sommige gevallen rekbare begrippen zoals 'spoedeisende provinciale belangen' en 'kwetsbare groepen in de samenleving'. De werkgroep is geen voorstander van een ontsnappingsmogelijkheid. De huidige lijst met uitzonderingen dient geactualiseerd te worden (sommige verwijzingen zijn achterhaald). Daarin dient ook voorzien te worden in de situatie dat een met succes aangevraagd referendum door de praktijk overbodig is geworden zoals recent in Tilburg.

Gedeputeerde staten zouden de criteria moeten toetsen, zoals dat ook landelijk is geregeld. In theorie zijn de uitsluitingscriteria zodanig objectief dat het een 'gebonden' besluit is, d.w.z. zonder beleidsruimte en afweging. Die uitvoeringstaak is te beleggen bij gedeputeerde staten, waarbij gedeputeerde staten verantwoording afleggen aan PS. Als deze verantwoordelijkheid bij de referendumcommissie zou worden belegd, heeft PS niet de mogelijkheid om bij te sturen.

De optie om onder de door de provincie te nemen besluiten aan te geven of een besluit referendabel is of niet dient te worden onderzocht.

Digitale mogelijkheden

De huidige verordening schrijft voor dat kennisgevingen, inleidende verzoeken en ondersteuningsverklaringen op papieren lijsten worden ingediend. Handtekeningen voor de inleidende verzoeken en de ondersteuningsverklaringen kunnen alleen op gemeentehuizen en op door de provincie aan te wijzen locaties worden verzameld. Handtekeningen voor de kennisgeving kunnen overal worden verzameld. Op basis van de huidige meningsvorming over de nieuwe verordening lijkt het zinvol om de digitale mogelijkheden te laten onderzoeken voor het indienen van verklaringen voor inleidend verzoek en definitief verzoek (via een marktverkenning). Een te onderzoeken optie is DigiD als inlogmethode op een webapplicatie omdat het een herkenbaar en landelijk digitaal overheidsmedium is en steeds meer wordt gebruikt, waaronder als onderdeel van stedelijke referenda in Leiden en Den Bosch.

Duidelijk is al dat het zelf ontwikkelen van een web-applicatie erg kostbaar is en niet in de lijn ligt van het provinciale beleid voor ICT. Onderzocht moet worden of bruikbare bestaande web-applicaties hiervoor als dienst (SAAS) af te nemen zijn, en of deze aan te passen zijn aan de wensen en eisen van de provincie. (Voor petitie bestaat bijvoorbeeld petities.nl.) Ook kan onderzocht worden of digitale mogelijkheden voor een referendum via het IPO, op termijn, in breder verband gefaciliteerd kunnen worden.

Naast of het digitaal mogelijk is moet onderzocht worden wat dan de consequenties zijn voor kosten, implementatie en realisatietermijn en welke eisen worden gesteld aan het gebruik van de oplossing (zoals beveiliging gegevens, authenticatie, controleerbaarheid van de authenticiteit, etc.) en welke (aanvullende) eisen worden aan gesteld aan de gebruikers (zoals indieningseisen voor ondersteuningsverklaringen, indieningseisen voor referendumverzoek bij gebruik van digitale mogelijkheden). Verder dient naar redelijkheid een fysiek alternatief beschikbaar te zijn zoals de mogelijkheid te tekenen voor een inleidend verzoek en steunverklaring op het Provincie Huis en in een aantal grote centrum gemeenten. Verder is het wenselijk GS ook te vragen de mogelijkheden van digitaal stemmen in kaart te brengen en de mogelijkheid in te haken op de eventuele introductie van stemcomputers. Hierbij dient het landelijk beleid gevolgd te worden.

Combinatie met verkiezingen

Omdat de tijdsafstand tot reguliere verkiezingen te groot kan zijn, dient het referendum los van reguliere verkiezingen uitvoerbaar te zijn. Het is de vraag of het in voorkomende gevallen wenselijk is een referendum met reguliere verkiezingen te combineren.

In de praktijk is de uitvoerbaarheid daarvan complex en daardoor niet wezenlijk kostenverlagend, terwijl het de opkomst voor reguliere verkiezingen zou kunnen drukken.

Drempels

In de huidige verordening is bepaald dat 500 handtekeningen nodig zijn voor een geldige kennisgeving. Voor een inleidend verzoek zijn 10.000 handtekeningen nodig. Voor een definitief verzoek zijn 45.000 handtekeningen nodig. De 10.000 handtekeningen voor het inleidend verzoek zijn gelijk aan het landelijke niveau en komen overeen met 0,5% van de 2 mln kiesgerechtigden in Noord-Holland. De provincies Utrecht, Friesland en Zeeland hanteren ongeveer 0,33% en Limburg 0,11%. Bij 0,33% zou de inleidende drempel ruim 6.500 bedragen. Voor de definitieve drempel hanteren Limburg en Zeeland ongeveer 2,5% en koos Utrecht onlangs net als Friesland voor ongeveer 5%, rekening houdend met de toegenomen digitale mogelijkheden die drempelverlagend werken. Dat zou voor Noord-Holland een definitieve drempel van ongeveer 50.000 of 100.000 kunnen betekenen. Bij een cumulatief systeem is het een keuze de definitieve drempel daar wel of niet voor te corrigeren. Noord-Holland koos tot nu toe voor hoge drempels vanwege de aard van de besluiten die PS gewoonlijk nemen: het zijn besluiten die vaak uit een samenhangend geheel bestaan en de gehele provincie raken. De gevolgen van het terugdraaien ervan kunnen zeer groot zijn. Het moet zeker zijn dat een groot aantal burgers met zo'n besluit serieus problemen heeft. Het organiseren van een referendum is bovendien een zeer kostbare aangelegenheid die in Utrecht recent op € 1,8 mln is geraamd, wat met ruim tweemaal zoveel kiesgerechtigden in Noord-Holland ruim het dubbele zou zijn. Mede op basis van dit soort gegevens, dient nader onderzocht te worden wat gegeven de gekozen referendumverordening evenwichtige drempelwaarden zouden kunnen zijn.

Uitslag stemming

In de huidige verordening is de legitimatie van de referendumuitslag gekoppeld aan de legitimatie van de volksvertegenwoordiging die het referendabele besluit heeft genomen. Een meerderheid van provinciale staten wordt pas gecorrigeerd als in een referendum de meerderheid van tegenstemmen tevens gelijk is aan de meerderheid van het aantal uitgebrachte stemmen bij de verkiezing van PS. Dit is lijn met het advies van de commissie Biesheuvel. Omdat deze formulering voor de kiezer vrij ingewikkeld is, is er landelijk en in de meeste provincies voor gekozen te werken met een als percentage uitgedrukte opkomstdrempel van veelal 30% of 40%, iets beneden de gemiddelde opkomst voor de Provinciale Staten van NH van gemiddeld 47,35 sinds 1991. Omdat een dergelijke opkomstdrempel strategisch stemgedrag uitlokt, zou ook gewerkt kunnen worden met een zogeheten meerderheidsquorum. Dat systeem kijkt niet naar de opkomst maar naar de steun. Gegeven de gemiddelde opkomst kan betoogd worden dat in de praktijk circa 25% van de kiesgerechtigden bepalend is. Zodoende zou gesteld kunnen worden dat 25% tegenstemmers of voorstemmers voldoende is om een besluit af te wijzen of te bevestigen, tenzij een nog groter percentage de tegenovergestelde keuze maakt. Dit systeem wordt toegepast in de referendumverordening van de stad Groningen.

De werkgroep wil dat met betrekking tot de drempels die gehanteerd worden voor het vaststellen van de geldigheid van de uitkomst van het referendum dat alle drie genoemde opties zoals verwoord in de voordracht onder 2, punt 7 worden uitgewerkt.

Een meerderheid van de werkgroep heeft voorkeur voor de optie zoals opgenomen onder het derde gedachtestreepje.

Onafhankelijke permanente referendumcommissie

Het verdient aanbeveling om een aantal praktische, toezichthoudende en uitvoerende werkzaamheden bij een permanente onafhankelijke referendumcommissie te leggen die vanuit de ambtelijke organisatie wordt ondersteund. Geadviseerd wordt om gebruik te maken van een referendumcommissie die al in één van de Noordhollandse gemeenten actief is.

De onafhankelijke leden daarvan kunnen worden benoemd tegelijk met of onmiddellijk na vaststelling van de verordening door PS. Deze commissie lijdt hoofdzakelijk een slapend bestaan, zij komt alleen tot actie als er verzoeken worden ingediend. Bij het begin van iedere Statenperiode kunnen de leden desgewenst herbenoemd worden. Daarbij ligt vergelijkbaar met landelijk voor de provincie een aantal van vijf leden voor de hand. Taken die een onafhankelijke referendumcommissie onder andere kan verrichten:

- het verstrekken van objectieve informatie over het aan een referendum onderworpen besluit inclusief een objectieve formulering van de titel van het referendum; mede gezien het beperkte provinciebudget verdient het de voorkeur de communicatie vanuit voor- en tegenstanders door de referendumcommissie te laten bundelen in een referendumkrant en referendumwebsite en geen aparte budgetten aan voor- en tegenstanders toe te kennen, en ook niet aan politieke partijen.
- controle en vaststelling van aantal ingediende verzoeken en steunverklaringen;
- onderzoeken geldigheid stemming en juistheid van de vaststelling van de uitkomsten van de stemming van de stembureaus;
- beslissen over geschillen die over stemming rijzen;
- vaststellen voorlopige uitslag stemming.
- desgevraagd uitvoeren van onafhankelijke evaluaties

Draaiboek

Er moet een draaiboek zijn voor de gehele procedure. De organisatie aan de achterkant moet ingericht zijn zodat de provincie niet voor verrassingen komt te staan als kennisgevingen [kan vervallen]/inleidende verzoeken/definitieve verzoeken worden ingediend en een referendum georganiseerd moet worden. Op basis van een dergelijk draaiboek zou ook een raming gemaakt moeten worden van de te verwachten kosten.

Betrokkenheid gemeenten

De gemeenten in Noord-Holland zullen een groot deel van de uitvoering op zich moeten nemen. Zij kunnen daartoe verplicht worden op basis van de Provinciewet, mits de kosten die zij maken worden vergoed. Het is noodzakelijk om de gemeenten al in een vroegtijdig stadium te betrekken bij de totstandkoming van een referendumverordening. Zij beschikken over de noodzakelijke kennis over de Kieswet en alles wat daarmee samenhangt. Bovendien zijn zij in staat een redelijke schatting te maken van de kosten zodat ook voor de provincie duidelijker wordt wat de kosten zullen zijn van de organisatie van een referendum. Daar zal bij de provincie budget voor moeten worden vrijgemaakt.

Betrokkenheid gedeputeerde staten

Het is wenselijk dat aan gedeputeerde staten de opdracht wordt gegeven om binnen de hierboven genoemde kaders een en ander nader te onderzoeken en een verordening te ontwerpen. Er is kennis vanuit verschillende disciplines voor nodig (juridisch, financieel, communicatief). Met een duidelijke opdracht kunnen gedeputeerde staten de gemeenten benaderen, nader onderzoek verrichten naar zaken als drempels, digitale mogelijkheden etc.