

POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

Provinciale Staten van Noord-Holland
door tussenkomst van de statengriffier mw. drs. K. Bolt
Dreef 3, tweede etage
2012 HR HAARLEM

Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon

dhr. R. Sierra Perez

CZ/JZ

Telefoonnummer +31235145094

sierrar@noord-holland.nl

1 | 9

Verzenddatum

10 SEP. 2020

Kenmerk

1450979/1477221

Uw kenmerk

**Betreft: Advies inzake initiatiefvoorstellen (A, B, C) tot wijziging van de
Referendumverordening Noord-Holland 2018**

Geachte leden,

Op 29 juni 2020 ontvingen wij via de statengriffie een initiatiefvoorstel, met variant A-B-C, van de fractie Forum voor Democratie tot wijziging van de Referendumverordening Noord-Holland 2018. Op grond van artikel 42 van het Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van Provinciale Staten en Statencommissies van Noord-Holland 2015 zijn wij gevraagd hierover advies uit te brengen. Het advies treft u hierbij aan.

Inleiding

De Referendumverordening Noord-Holland 2018 (verder: referendumverordening) is door uw Staten vastgesteld op 23 april 2018. Hiervoor gold een referendumverordening uit 1995. De vraag om een nieuwe referendumverordening kwam voort uit de conclusie van uw Staten dat de referendumverordening uit 1995 praktisch onuitvoerbaar zou zijn. Na uitgebreid onderzoek en inventarisatie is door ons destijds een ontwerpverordening opgesteld conform de door uw Staten meegegeven randvoorwaarden. De uiteindelijke ontwerpverordening is samen met ons advies aan uw Staten ter beraadslaging voorgelegd. Dit leidde tot vaststelling van de huidige verordening.

Gebruik van de referendumverordening

De referendumverordening is een instrument van uw Staten om burgers

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143

Houtplein 33
2012 DE Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk-nummer 34362354
Btw-nummer NL.0010.03.124.B.08

te betrekken bij de besluitvorming van de provincie. Sinds vaststelling in 2018 heeft de referendumverordening nog niet tot een referendum geleid. Dit betekent ons inziens echter niet dat de huidige referendumverordening niet uitvoerbaar is. Praktische uitvoerbaarheid was immers juist één van de aandachtspunten bij het opstellen van de verordening.

Voorop staat dat alle provinciale opgaven raken aan meerdere beleidsvelden en vele betrokkenen kennen. Wij staan voor een eigentijds bestuur waarbij iedereen gehoord wordt en zijn inbreng kan leveren.

Ook vragen maatschappelijke ontwikkelingen en veranderende wet- en regelgeving om nieuwe vormen van samenwerking met overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en bewoners. De rol die de provincie speelt kan per vraagstuk verschillen. Dit heeft invloed op de instrumentkeuze. Naast de referendumverordening kent de provincie vele instrumenten die burgerparticipatie bevorderen. Hierbij kunt u denken aan inspreken tijdens vergaderingen, het indienen van een zienswijze en het meedoen in participatietrajecten. Ook trachten wij de participatie van bewoners te vergroten door bijvoorbeeld bewonerspanels.

De initiatiefvoorstellen

Voorstel tot wijziging van artikel 4

In het initiatiefvoorstel wordt voorgesteld om de huidige drempel van 30 procent voor geldigheid van de uitkomst van het referendum te schrappen of te wijzigen naar tien procent. Dit voorstel komt voort uit de opvatting dat deze drempel in de referendumverordening 'strategisch stemmen'¹ in de hand zou kunnen werken. Hierbij wordt verwezen naar het advies van de Kiesraad over het Oekraïne-referendum en de Wet raadgevend referendum (verder: Wrr) van 24 mei 2016.

¹ Met 'strategisch stemmen' wordt bedoeld dat men besluit niet aan het referendum deel te nemen in de hoop dat daarmee de opkomstdrempel niet wordt gehaald.

Reactie

Voorop staat dat er een onderscheid is tussen 1. een opkomstdrempel of participatiequorum (bijvoorbeeld de eis dat 30% van de kiesgerechtigden een stem uit moet brengen zoals bij de Wrr), en 2. een uitkomstdrempel of toestemmingsquorum (waarbij een bepaald percentage een stem 'voor' of 'tegen' een bepaald onderwerp moet hebben uitgebracht, zoals dit nu in de verordening is opgenomen.

In de provinciale verordening is dus – anders dan in de Wrr – een uitkomstdrempel opgenomen en daarmee is sprake van een ander instrument om de 'geldigheid' van het referendum te bepalen.

Er zijn argumenten voor en tegen een opkomst- en uitkomstdrempel. Voor beiden is iets te zeggen. Zonder opkomst- of uitkomstdrempel, is er een kans dat de minderheid voor de meerderheid 'beslist'. Afwezigheid van een geldigheidsdrempel maakt het ook mogelijk dat 'de wil van het volk' niet goed weerspiegeld wordt door een lage opkomst, en het maakt het tevens mogelijk dat een kleine minderheid het referendum 'kaapt'. Een opkomstdrempel leidt soms tot de 'no-show paradox', waarbij voorstanders van een bepaald besluit niet op komen dagen in de hoop dat de tegenstanders die het referendum hebben aangevraagd het quorum niet bereiken. Bij het Oekraïne-referendum was er sprake van deze 'no-show paradox', ook wel 'strategisch stemmen' genoemd.

Advies

Ons advies is om de huidige uitkomstdrempel te handhaven. Elke opkomst- of uitkomstdrempel heeft voor- en nadelen. Uw staten hebben relatief kort geleden de verordening vastgesteld en de uitkomstdrempel bewust gekozen. Het enkele feit dat daar nog geen ervaring mee is opgedaan, kan ons inziens niet tot de conclusie leiden dat de verordening praktisch onuitvoerbaar is.

Voorstel tot wijziging van artikel 10

Voorgesteld wordt om de termijn voor het indienen van de kennisgeving te verlengen. In de huidige verordening is geregeld dat de kennisgeving moet worden ingediend in de drie werkdagen voorafgaand aan de

behandeling van het besluit in een vergadering van Provinciale Staten. Het indienen van een kennisgeving zou tot twee weken na behandeling van het besluit door uw Staten mogelijk moeten worden. Dit omdat uit het advies van de Kiesraad zou blijken dat de gehanteerde termijnen in de Wrr 'uiterst kort' zouden zijn.

Reactie

Het advies van de Kiesraad om de termijn in de Wrr met een week te verlengen gaat niet over de termijn van indienen van een kennisgeving door burgers, maar over de termijn van afhandeling van die kennisgeving door de Kiesraad zelf. De Kiesraad gaat helemaal niet in op de termijnen van indiening die voor burgers gelden.

Een kennisgeving dient ten minste drie werkdagen vóór de behandeling van het besluit in een vergadering van Provinciale Staten door de voorzitter te zijn ontvangen. Er wordt in die periode gecontroleerd of het besluit referendabel is en of er 500 geldige handtekeningen zijn. In de desbetreffende vergadering beslissen Provinciale Staten vervolgens over de geldigheid van de kennisgeving. De termijn van ten minste drie werkdagen voor de behandeling van het besluit is ons inziens haalbaar. De drempel van 500 handtekeningen is laag. Bovendien is het agendapunt reeds lang van te voren bekend en al geagendeerd geweest in de betrokken statencommissie.

Een verlenging van de termijn voor kennisgeving tot ná het besluit van Provinciale Staten kent ongewenste bijeffecten. De inwerkingtreding van elk referendabel besluit zou standaard met twee weken moeten worden opgeschort in afwachting van een eventuele kennisgeving. Een dergelijke opschorting zal het vaststellen en implementeren van provinciaal beleid en provinciale regelgeving structureel vertragen.

Advies

Wij adviseren om bovenstaande redenen de termijn voor kennisgeven niet te wijzigen.

Voorstel tot wijziging van artikel 14

Voorgesteld wordt om het aantal benodigde kiesgerechtigden van 10.000 voor indiening van een geldig inleidend verzoek te verlagen naar 2.500 (A) of 5.000 (B).

Reactie

In de Wrr was voor een landelijk referendum een drempel van 10.000 voor het inleidende verzoek en een drempel van 300.000 voor het definitieve verzoek opgenomen. Hiermee is destijds het advies van de Commissie Biesheuvel gevolgd om de drempels zodanig in te richten dat een referenduminitiatief niet onmogelijk wordt, maar wel (aldus deze commissie) 'een forse klus'.²

Ook bij de WRR waren dus 10.000 handtekeningen nodig voor een inleidend verzoek. Dat betrof nationaal beleid en dus heel Nederland. De Commissie Remkes adviseerde ten aanzien van het correctief referendum een inleidend verzoek van 5.000 handtekeningen, wederom voor nationaal beleid. In het initiatiefvoorstel concludeert Forum voor Democratie dat dit 'landelijke aantal' niet in verhouding staat tot het aantal kiesgerechtigden in Noord-Holland.

Tegelijkertijd adviseert de Handreiking Lokale Referenda van het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie (BZK/VNG) voor het eerste verzoek 1 procent van de kiesgerechtigde bevolking en 5% voor het definitieve verzoek op basis van onderzoek naar verschillende referenda in Nederland. Met een kiesgerechtigde bevolking van meer dan twee miljoen in de provincie Noord-Holland komt het benodigd aantal handtekeningen dan uit op ongeveer 20.000 handtekeningen.

De huidige inleidende drempel (10.000) komt voort uit de wens om in een vroeg stadium duidelijk te krijgen of een besluit echt controversieel is of niet. Het kan onnodig lange opschorting van besluiten voorkomen.

² Staatscommissie Biesheuvel 1985. Zie hiervoor ook de verwijzing in *Kamerstukken II* 2005–2006, 30372 nr. 9, inhoudende het Voorstel van wet van de leden Dubbelboer, Duyvendak en Van der Ham, houdende regels inzake het raadgevend referendum (Wet raadgevend referendum).

Daar komt bij dat door de digitale ontwikkelingen dergelijke aantallen in de toekomst gemakkelijker te behalen zullen zijn.

De gekozen drempel wordt passend geacht vanwege de aard van de besluiten die Provinciale Staten gewoonlijk nemen: het zijn complexe besluiten die vaak een raakvlak hebben met of direct samenhangen met andere besluiten (al dan niet van andere overheden) en die de gehele provincie raken. De gevolgen van het terugdraaien ervan kunnen zeer groot zijn.

Verder brengt een referendum enorme administratieve lasten en kosten met zich mee. Het moet zeker zijn dat een groot aantal burgers ernstige bezwaren heeft tegen een referendabel besluit. In haar jaarverslag (2016) wijst de Raad van State erop dat het toepassen van referenda binnen een parlementair stelsel zorgt voor ad-hoc besluitvorming en incidentele burgerbetrokkenheid. Door die incidentele burgerbetrokkenheid hoeft er geen rekenschap te worden afgelegd voor de gevolgen van keuzes. Korte-termijn deelbelangen prevaleren dan al gauw boven het algemeen belang op de langere termijn, wat als onwenselijk wordt beschouwd.

In het initiatiefvoorstel wordt aangehaald dat andere provincies een andere drempel hanteren en dat wij onze drempel hierop zouden kunnen baseren. Wij merken op dat bij die provincies nog geen ervaring is opgedaan met welke drempel dan ook. Na het introduceren van digitale mogelijkheden voor het indienen van handtekeningen zal het gemakkelijker zijn om drempels te behalen.

De drempel voor een kennisgeving in aanloop naar een geldig referendumverzoek is zeer laag (500 handtekeningen). Sinds de Referendumverordening in werking is, is voor zover ons bekend geen poging gedaan om een kennisgeving in te dienen en is niet gebleken dat het niet gelukt is om vereiste drempels te bereiken.

Advies

Wij adviseren om bovengenoemde redenen de drempel voor inleidende verzoeken niet te wijzigen.

Voorstel om in de verordening te verduidelijken dat kennisgevingen en verzoeken ook digitaal ingediend kunnen worden.

Voorgesteld wordt om in de artikelen betreffende de kennisgeving en de inleidende verzoeken en ondersteunende verklaringen te verduidelijken dat deze ook digitaal ingediend kunnen worden.

Reactie

In 2018 bleek het onevenredig kostbaar te zijn om zelf ICT-faciliteiten te ontwikkelen, mede gelet op het feit dat een digitale faciliteit de papieren aanlevering niet kon vervangen. Verzekerd moet zijn dat die wijze van indiening van verzoeken geen afbreuk doet aan de vereisten van toezicht en betrouwbaarheid. Inmiddels is gebleken dat aan dit vereiste door toepassing van DigiD kan worden voldaan.

Op 15 juni 2020 heeft de commissaris van de Koning in de commissie Bestuur meegedeeld dat Gedeputeerde Staten een digitale voorziening gaan realiseren. Bij gereedheid van deze voorziening zullen GS op grond van artikel 3 van de referendumverordening bepalen dat verzoeken tot het houden van een referendum op elektronische wijze via de voorziening kunnen worden ingediend. De fysieke wijze van indiening blijft hiernaast gewoon bestaan. Beide wegen, fysiek en elektronisch, kunnen naast elkaar benut worden.

Een verordening is een juridisch regelend document en niet bedoeld om burgers te informeren. De beschikbaarheid van een digitale voorziening zal na besluit van Gedeputeerde Staten worden gecommuniceerd via de gebruikelijke kanalen, de provinciale website, sociale media, persbericht en dergelijke. Ook zal het besluit worden gepubliceerd in het Provinciaal Blad op overheid.nl.

Advies

Het is gelet op het bovenstaande niet logisch en ook niet nodig om de verordening op dit punt te wijzigen.

Ook zien wij geen aanleiding om een centrale website op te zetten. Burgers zijn vertrouwd met de pagina 'Inspraak en meedenken' op www.noord-holland.nl. Het lijkt logischer om de digitale mogelijkheid,

na aanwijzing door GS, ook op deze pagina onder de aandacht te brengen. Op deze pagina wordt specifiek aandacht besteed aan het thema referendum.

Reactie ten aanzien van de kosten van een referendum

Ten aanzien van de financiering van een referendum merken wij het volgende op. Anders dan in het verzoek wordt gesuggereerd hebben uw Staten geen budget gereserveerd voor het organiseren van een referendum. Per geval zal bekeken moeten worden hoe de kosten van een referendum het beste gedekt kunnen worden.

Het overgrote deel van de kosten vloeit voort uit de stemprocedure voor het referendum zelf en niet uit de voorbereidende werkzaamheden. Het gaat om onder andere de kosten van de productie en verzending van oproepingskaarten en stembiljetten, huur en bemensing van voldoende stemlokalen in de gemeenten van Noord-Holland, meerkosten voor het bijhouden van het kiesregister, kosten voor ambtelijke ondersteuning en transport van stembiljetten. Voorts zal een substantieel bedrag nodig zijn voor communicatie en voorlichting over het referendum. En ten slotte zijn er nog de presentiegelden voor de leden van de referendumcommissie.

De verwachte kosten van een referendum bedragen voor de provincie Noord-Holland tussen de €5.000.000,- en €5.500.000,-. Daar komen de kosten van digitalisering nog bij aangezien de digitale wijze van indienen van kennisgevingen, inleidende verzoeken en ondersteuningsverklaringen de klassieke wijze van indienen niet kan vervangen. Het moet mogelijk blijven om kennisgevingen en verzoeken op papier in te dienen.

Deze kostenraming is tot stand gekomen door navraag bij andere overheden en is mede gebaseerd op de kosten van reguliere verkiezingen en het Oekraïne-referendum.

Reactie ten aanzien van een evaluatie van de verordening

In de verordening is bepaald dat Gedeputeerde Staten binnen zes

maanden na afloop van de periode waarin een eerste referendum is gehouden, aan Provinciale Staten een verslag zenden over de doeltreffendheid en de effecten van deze verordening in de praktijk.

Wij vinden dit een doeltreffende bepaling. Het is ons inziens niet zinvol om te evalueren als er geen referendum heeft plaatsgevonden. Het staat uw Staten uiteraard vrij om een discussie over de verordening te voeren, bijvoorbeeld aan de hand van een initiatiefvoorstel.

Conclusie

Wij ontraden de voorstellen A, B en C. De inhoud van voorstel B en C is in overeenstemming met een deel van voorstel A, of een variant hierop. Ons advies ten aanzien van voorstellen B en C is hierboven verwerkt.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,



provinciesecretaris

R.M. Bergkamp



voorzitter

A.Th.H. van Dijk