



Open brief aan Provinciale Staten Limburg – Maak het referendum echt beter!

Geachte lezer,

Binnenkort bespreekt de Provinciale Staten van Limburg de notitie van Gedeputeerde Staten van 29 maart j.l. waarin een concept-referendumverordening is opgenomen als vervanging van de oude verordening uit 2018.

Meer Democratie is een landelijke beweging voor democratische vernieuwing en wij zijn blij met de ambitie van de provincie Limburg om het referendum te verbeteren. Deze houding van de provincie Limburg is een verademing in het licht van de afschaffing van het landelijke referendum in 2018. Het nieuwe plan bevat verschillende elementen die we toejuichen, zoals de instelling van een referendumcommissie, het gelote burgerforum dat advies uitbrengt aan de bevolking (geïnspireerd op de Amerikaanse deelstaat Oregon) en het politiek bindend maken van het referendum. Maar vanuit onze kennis over de (inter)nationale ervaringen met referenda (die wij goed volgen) zitten er ook elementen in die in onze ogen een verslechtering (kunnen) inhouden. Gezien de ambitie in Limburg is dat ongetwijfeld onbedoeld. We willen u middels deze open brief oproepen daar kritisch naar te kijken.

In het algemeen geven we graag mee dat de provincie niet bang hoeft te zijn voor een stortvloed aan referenda: 7 van de 12 provincies in Nederland hebben een referendumverordening, maar er heeft nog geen provinciaal referendum plaatsgevonden.

Geen opkomst of uitkomstdrempel!

De huidige verordening bevat een gewone opkomstdrempel van 15% voor de geldigheid van de uitslag. Bij de nieuwe verordening oppert GS twee alternatieven die beide ruim drie keer zo hoog uitvallen:

1. een opkomstdrempel die gelijk is aan de laatste provinciale-statenverkiezingen = 52,6% van de stemgerechtigden, of:
2. een uitkomstdrempel waarbij een meerderheid tegen een PS-besluit tegelijk eenderde van alle kiesgerechtigden dient te omvatten. Deze drempel valt vaak nog hoger uit dan de eerste drempeloptie. Als bijvoorbeeld 52,6% van de burgers opkomt en 60% daarvan stemt tegen

het PS-besluit, dan is het referendum niet geldig, want 60% van 52,6% is minder dan eenderde.

Beide opties zorgen voor zeer forse drempels! Een vergelijking met de gemiddelde opkomstcijfers bij eerdere referenda in Nederland laat zien dat het grootste deel van de gehouden referenda dan ongeldig zouden zijn geweest. Burgers hebben daar terecht geen begrip voor.

Ons dringende advies is om opkomst- en uitkomstdrempels beter helemaal te vermijden, om principiële en praktische redenen. Bij verkiezingen gelden terecht geen drempels voor de geldigheid; wie naar de stembus gaat, beslist en wie thuisblijft, wordt eenvoudig niet meegeteld. Als de opkomst bij de statenverkiezingen onder de 50% ligt, dan is de uitslag – terecht - gewoon geldig. Burgers hebben er geen begrip voor als een referendum ongeldig wordt verklaard wegens te lage opkomst: zij zijn gaan stemmen en dan wordt de uitslag in de prullenmand gedeponneerd? Dit werkt politiek cynisme in de hand. Een ander groot bezwaar is dat opkomstdrempels boycotacties uitlokken van de tegenstanders van een referenduminitiatief en ook dit werkt cynisme in de hand. Weliswaar liggen boycotacties bij uitkomstdrempels minder voor de hand, maar volgens internationaal onderzoek leiden zij wel tot lagere opkomsten. Burgers zijn immers minder gemotiveerd om te gaan stemmen als zij vooraf niet zeker weten dat de uitslag gevolgd zal worden.

In de staten die serieus werk maken van het referendum, met name Zwitserland en de helft van alle Amerikaanse deelstaten, bestaan nergens opkomst- of uitkomstdrempels. Ook de onlangs gepresenteerde modelverordening van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) bevat om bovengenoemde redenen geen opkomst- of uitkomstdrempel.

Verlaag de handtekeningdrempel en verleng de termijn!

In de huidige verordening, die een referendum over voorgenomen besluiten mogelijk maakt, moeten burgers 1.000 handtekeningen indienen voor de PS-vergadering waarin het voorgenomen besluit geagendeerd staat. Daarna wordt de besluitvorming aangehouden en hebben de initiatiefnemers 10 weken de tijd om 27.500 handtekeningen in te dienen.

In de nieuwe concept-verordening gaat het om een correctief referendum en moet een referendum aangevraagd worden nadat het besluit is genomen. (Dit verschil is overigens slechts van formeel belang: de werking van het referendum is nagenoeg hetzelfde.) In de nieuwe verordening moeten echter 40.000 handtekening ingediend worden binnen 2 weken nadat het PS-besluit is genomen. De combinatie van een aanzienlijk hogere handtekeningdrempel binnen een 5 keer zo korte termijn maakt de drempel zeer veel hoger en is echt onwenselijk!

Ter vergelijking: op nationaal niveau in Zwitserland ligt de drempel voor een vergelijkbaar referendum op 50.000 handtekeningen voor een bevolking van 8,5 miljoen, in te zamelen binnen 4 maanden. Dan hebben we het over een juridisch bindend referendum, dat over veel belangrijkere onderwerpen kan gaan dan een provinciaal referendum in Nederland (omdat elke federale wet daarmee aangevochten kan worden, zonder uitgezonderde onderwerpen).

Over de inzameling van handtekeningen via internet vermeldt de notitie van GS niets. Bij de landelijke referendumwet en bij bijvoorbeeld het Amsterdamse referendum is/was inzameling via internet wel mogelijk. Hier hoeven geen gecompliceerde internetsystemen met automatische

verificatie via DigiD te worden gebouwd; net als in genoemde voorbeelden volstaat een eenvoudig webformulier waarna GS een steekproefsgewijze controle uitvoert op basis van het kiesgerechtigden register. Overigens is het een mythe dat inzameling via internet “vanzelf” zou gaan. De praktijk leert dat burgers niets tekenen waarmee ze het niet eens zijn en ze moeten ook online nog steeds actief benaderd worden.

Zorg voor bepaling over (politieke) zelfbinding!

In het voorstel wordt gesproken over een bindend correctief referendum. Dit kan binnen de Nederlandse context momenteel alleen bereikt worden door vrijwillige politieke zelfbinding van Provinciale Statenleden. In de concept-verordening is hierover echter niets opgenomen. Dat zou wel goed zijn. Als voorbeeld kan de referendumverordening van Haaksbergen gelden die in artikel 11 onder het kopje “Zelfbinding” stelt:

“In de vergadering waarin de raad besluit dat een referendum wordt gehouden, wordt ieder raadslid in de gelegenheid gesteld om uit te spreken welke binding de uitslag van het referendum voor hem/haar zal hebben.”

Uit [een circulaire](#) van het ministerie van Binnenlandse Zaken blijkt dat de minister van oordeel is dat het bij juridisch niet-bindende referenda niet in strijd met de wet is om zo’n formeel moment aan te wijzen.

Sluit geen onderwerpen uit!

De huidige referendumverordening bevat reeds veel uitgezonderde onderwerpen. Naast voor de hand liggende uitzonderingen zoals onderwerpen waarbij de provincie geen beleidsvrijheid heeft, zondert de verordening ook belastingen en onderwerpen die raken aan kwetsbare groepen uit van referenda. De nieuwe concept-verordening wil daarbovenop ook de begroting, jaarstukken en besluiten met een spoedeisend belang uitzonderen.

Wij pleiten voor een glasheldere opzet: de Statenleden zijn vertegenwoordigers van de burgers, en ontvangen hun mandaat van die burgers bij de verkiezingen. De bevoegdheden van de Statenleden zijn dus afgeleid van de oorspronkelijke bevoegdheden van de burgers in een democratie. Daarom zouden burgers via het referendum ten principale over dezelfde onderwerpen moeten kunnen beslissen als Provinciale Staten.

Uiteraard is het logisch om onderwerpen uit te zonderen waarover een referendum niet zinvol is, zoals onderwerpen waarbij de provincie geen beleidsvrijheid heeft of het voor kennisgeving aannemen van rapporten en nota’s. Maar dat geldt niet voor een referendum over de begroting, de belastingen of over kwetsbare groepen. In Zwitserland of in een Duitse deelstaat als Beieren (waar al 3.000 gemeentelijke bindende referenda plaatsvonden evenals een serie deelstaatreferenda) zijn referenda over belastingen en de begroting mogelijk. Het heeft daar niet tot een belastingrevolte geleid. Burgers begrijpen heel goed dat een overheid de gewenste taken alleen kan uitvoeren als zij daarvoor voldoende middelen heeft. Zulke argumenten kunnen onderdeel worden gemaakt van de campagne, en worden door de kiezer dan betrokken in zijn of haar oordeel.

Voor de uitzondering van spoedeisendheid geldt dat die zo vaag is dat daarbij al snel politiek misbruik dreigt. Democratie kost eenvoudig tijd. Provinciale Staten krijgen – als het goed is – ook voldoende tijd om besluitvorming voor te bereiden. Hetzelfde zou voor burgers moeten gelden. Beter wat langzamer besluiten nemen met een groot draagvlak en na een brede maatschappelijke discussie, dan snel besluiten nemen die dan ook al weer snel gewijzigd moeten worden door gebrek daaraan. Mocht de uitzondering van spoedeisendheid toch belangrijk zijn, dan pleiten wij voor een constructie zoals in de Wet Raadgevend Referendum waarbij een spoedeisende wet wel alvast in werking kon treden, maar achteraf toch nog aan een referendum onderworpen kon worden.

Tot slot

Vanuit Meer Democratie zijn we van harte bereid om u in de verdere voorbereiding van advies te dienen. Zoals gezegd hebben we veel kennis van de internationale praktijk en ervaring met het maken van referendumverordeningen en referendumwetten in Nederland.

Zo zijn we nu met de gemeente Amsterdam, in co-creatie met de afdeling juridische zaken, bezig een nieuwe referendumverordening op te stellen met een vernieuwende vorm van referendum die in Nederland nog niet eerder is toegepast.

Maar bovenal wensen wij u wijsheid en een gezond vertrouwen in de burgers van Limburg toe. Wees a.u.b. niet te angstig voor een echte verruiming van de mogelijkheden voor referenda. In het buitenland bestaan referendumstelsels die veel verder gaan dan het Limburgse; referendumdemocratieën doen het qua degelijke besluitvorming en respect voor andermans rechten absoluut niet slechter dan strikt representatieve stelsels. Angst voor het volk (“demofobie”) is een slechte raadgever en staat veel waardevols – zoals meer publieke discussie en een grotere betrokkenheid van burgers bij de politiek – in de weg. We wensen u een vruchtbare discussie toe!

Met vriendelijke groeten,

Niesco Dubbelboer

Arjen Nijeboer