

De voorzitter van Provinciale Staten in Zeeland

Onderwerp	Zaaknummer	Behandeld door	Verzonden
Aanpassen Referendumverordening	84581		

Middelburg, 16 februari 2022

Geachte voorzitter,

In verband met de actualisatie van de vigerende referendumverordening willen wij met deze brief bij uw Staten sonderen hoe tegen de belangrijkste wijzigingen wordt aangekeken. Omdat de mogelijke wijzigingen soms technisch van aard, maar soms ook fundamenteeler zijn, en de verschillende keuzes weer van invloed zijn op de redactie van meerdere artikelen, is gekozen om eerst bij uw Staten af te tasten hoe tegen de meer fundamentele veranderingen wordt aangekeken alvorens met een Statenvoorstel voor een nieuwe Referendumverordening te komen.

Aanleiding

De Referendumverordening voor de provincie Zeeland 2014 (Pb 2014, 145) is op 14 maart 2014 door Provinciale Staten vastgesteld, op basis van een initiatiefvoorstel van Provinciale Staten. Artikel 15 van deze verordening bepaalt dat Gedeputeerde Staten vijf jaar na de inwerkingtreding een evaluatierapport aan Provinciale Staten uitbrengen over de werking en het effect van deze verordening.

Op 6 november 2018 hebben GS in de (evaluatie)brief het volgende opgenomen:

- PS besluiten over het houden van een referendum. Om te beoordelen of een (inleidend) referendumverzoek ontvankelijk is, lijkt het instellen van een "referendumcommissie" die hierover aan PS adviseert meer in lijn te liggen met de aard van het instrument, dan GS hierover te laten adviseren. De verordening voorziet nu niet in een adviesprocedure over ontvankelijkheid;
- De referendumverordening houdt nog geen rekening met digitale manieren om handtekeningen te verzamelen;
- Tot slot zou de tekst van de verordening op onderdelen helderder geredigeerd kunnen worden waarmee ze toegankelijker wordt gemaakt voor de lezer.

Naar aanleiding van de evaluatie van de vigerende verordening is in de commissie Bestuur op 23 november 2018 geconcludeerd dat eventuele aanpassing van deze referendumverordening voor wat betreft de bovenstaande punten nog in dezelfde statenperiode kon plaatsvinden. Meer fundamentele wijzigingen dienden aan de nieuwe Staten te worden voorgelegd.

De behandeling van het referendumverzoek van de Stichting Zeeland Tolvrij heeft ook laten zien dat de verordening op een aantal punten geactualiseerd en verduidelijkt dient te worden. Zo is onder meer gebleken dat een referendum over een reeds genomen besluit in de praktijk problematisch is, omdat genomen besluiten vrijwel direct rechtsgevolgen (kunnen) hebben. Bij de beantwoording van vragen ingevolge artikel 44 van het reglement van orde inzake de mogelijkheden om het referendum laagdrempeliger te maken, is door Gedeputeerde Staten op 8 september 2020 aangegeven dat bij de actualisatie van de referendumverordening ingegaan zou worden op het digitaal verzamelen van handtekeningen.

Toepassing referendum

Een referendum is een democratisch instrument waarbij de burger zich kan uitspreken over een politieke kwestie. Het is een instrument dat op lokaal niveau regelmatig wordt toegepast, een op de drie gemeenten heeft een Referendumverordening. In de afgelopen tien jaar zijn op gemeentelijk niveau zesendertig lokale referenda gehouden.

Op provinciaal en nationaal niveau is het instrument nauwelijks toegepast. Er zijn zes provincies met een referendumverordening, maar er is nog nooit een provinciaal referendum gehouden.

Op nationaal niveau heeft de Wet raadgevend referendum drie jaar bestaan (deze is in juli 2018 ingetrokken). Op basis van deze wet zijn er twee landelijke referenda gehouden.

Het beroep op de Referendumverordening voor de provincie Zeeland 2014 (hierna: RvZld2014) is zeer gering geweest. Sinds de inwerkingtreding van deze verordening is slechts een tweetal verzoeken ingediend tot het houden van een referendum.

Op 27 november 2017 heeft de Initiatiefgroep 'De Boot moet blijven / de Boot moet terug' een verzoek ingediend bij PS een raadgevend referendum te houden. Dit verzoek is op 15 december 2017 door PS niet-ontvankelijk verklaard. En op 18 augustus 2020 is een inleidend verzoek ontvangen voor het houden van een raadgevend referendum over het statenbesluit van 10 juli 2020 inzake het compensatiepakket marinierskazerne. Verder zijn er alleen enkele informatieverzoeken over de verordening ontvangen die geen vervolg hebben gekregen in de vorm van een inleidend verzoek.

Uitgangspunten

Bij het vaststellen van een referendumverordening, geldt een aantal wettelijke kaders. Het per verordening referendabel maken van GS-besluiten druist in tegen de uitgangspunten van het duale stelsel: de bestuurlijke kaders worden gesteld door PS, de bestuurlijke bevoegdheden en de uitvoering zijn in handen van GS, de controle op het bestuur wordt weer uitgeoefend door PS. Dit betekent dat een referendum zich uitsluitend kan richten tegen een besluit van PS.

Ingeval PS van oordeel zijn dat bepaalde GS-besluiten de kaderstellende bevoegdheid van PS te veel inperken dan is het aan PS om hier -waar mogelijk- kaderstellend invloed op uit te oefenen.

Verder kan binnen de geldende wettelijke kaders ook niet worden bepaald dat de uitslag van een referendum bindend is. Dit is strijdig met de Grondwet. De uitslag moet worden beschouwd als een advies dat dwingt tot een heroverweging, maar niet tot het overnemen van die uitslag.

Concepttekst nieuwe referendumverordening

In de bijlage hebben wij een concept met de integrale tekst van een mogelijke nieuwe referendumverordening opgenomen. Daarbij hebben wij de [modelverordening van de VNG](#) zoveel mogelijk gevolgd. Waar nodig hebben wij bij de artikelen omkaderd een toelichting gegeven en aangegeven wat de overwegingen en alternatieven zijn.

Belangrijkste wijzigingen

De belangrijkste voorgestelde wijzigingen betreffen het beperken van de mogelijkheid van een referendum tot alleen *voorgenomen* besluiten en de instelling van een onafhankelijke referendumcommissie (al dan niet met beslissingsbevoegdheid).

-Voorgenomen en/of genomen besluiten referendabel?

In de huidige referendumverordening (RvZld2014) wordt het begrip referendum gedefinieerd als "een volksstemming onder de kiesgerechtigden over een te nemen of genomen besluit van Provinciale Staten". Onder de RvZld2014 komen dus zowel voorgenomen als reeds genomen besluiten in aanmerking voor een referendum. Een referendum over een reeds genomen besluit blijkt echter in de praktijk problematisch omdat genomen besluiten vrijwel direct rechtsgevolgen (kunnen) hebben.

De modelverordening van de VNG gaat uitsluitend uit van referenda op basis van een ontwerp raadsbesluit (PS-besluit). De keuze voor een voorgenomen besluit in dit model heeft twee redenen.

Allereerst is de uitslag van een referendum altijd een advies van kiesgerechtigden aan de raad (Nederland kent geen bindend referendum). Het ligt voor de hand dat het advies wordt

uitgebracht voordat de raad (PS) het besluit neemt, zodat dit advies meegewogen kan worden bij besluitvorming. Daarnaast is een referendum over reeds genomen besluiten ingewikkeld qua proces, wat kan leiden tot financiële en/of juridische risico's als hierbij een fout wordt gemaakt.

-Instellen referendumcommissie

In het kader van de evaluatie van de huidige referendumverordening is in 2018 geconcludeerd, dat het instellen van een "referendumcommissie" die beoordeelt of een (inleidend) verzoek ontvankelijk is en hierover aan Provinciale Staten adviseert, meer in lijn lijkt te liggen met de aard van het instrument, dan GS hierover te laten adviseren. De huidige verordening voorziet nu niet in een adviesprocedure over ontvankelijkheid.

Een referendumcommissie, zoals de meeste gemeenten en provincies kennen en voorgesteld wordt in de recente VNG-modelverordening, ziet als neutrale onafhankelijke partij toe op de organisatie en de uitvoering van het referendum. De commissie heeft als taak om advies uit te brengen over de toelaatbaarheid van inleidende en definitieve verzoeken bij een raadgevend referendum. Daarnaast geeft de commissie advies over de vraagstelling van het referendum, de controle en het verloop. In de VNG-modelverordening is ook opgenomen dat de commissie gevraagd en ongevraagd advies kan uitbrengen over de aanpassing van de Referendumverordening.

In de praktijk wordt volgens de VNG vaak een commissie met vijf leden ingesteld. Uitgaande van een quorum van drie leden, geeft dit meer zekerheid dat te allen tijde voldoende leden beschikbaar zijn om snel advies uit te kunnen brengen, ook als één of twee leden afwezig zijn. Door een benoemingstermijn van zes jaar te hanteren wordt de onafhankelijkheid van provinciale staten, die voor vier jaar worden benoemd, versterkt. Het is een permanente 'slapende' commissie, omdat een referenduminiatief ineens kan opkomen en dan binnen enkele dagen een advies dient te worden uitgebracht over bijvoorbeeld de toelaatbaarheid van een onderwerp.

-Adviserende en/of beslissingsbevoegdheden

Aan een referendumcommissie kunnen naast louter adviserende taken ook beslissingsbevoegdheden worden toegekend. In de modelverordening van de VNG zijn alleen adviserende taken opgenomen. Deze taken zijn in de bijgevoegde conceptverordening overgenomen. In recente provinciale verordeningen wordt meestal gekozen voor een commissie met ook beslissingsbevoegdheid. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een besluit over de toelating van een inleidend en een definitief verzoek, waar het gaat over beoordeling op basis van strikte criteria. Hiermee kan de onafhankelijkheid en de snelheid van de besluitvorming worden geborgd. Dit laat onverlet de bevoegdheid van PS om met toepassing van artikel 3, onder h of j (beperkingen van reikwijdte waarin staat "naar het oordeel van PS") alsnog te besluiten geen referendum te houden.

Gelet op het bovenstaande adviseren wij u de volgende belangrijke wijzigingen aan te brengen in de referendumverordening:

1. De mogelijkheid van een referendum beperken tot alleen voorgenomen besluiten.
2. Een onafhankelijke referendumcommissie instellen met beperkte beslissingsbevoegdheid.

Indien u nog overige wensen of bedenkingen heeft m.b.t. het in de bijlage opgenomen concept met de integrale tekst van een mogelijke nieuwe referendumverordening zullen we die graag vernemen, bijvoorbeeld inzake de mogelijke wijziging van het aantal vereiste ondersteuningsverklaringen.

Uw inbreng zal door ons, in overleg met de statengriffie, worden verwerkt in een statenvoorstel voor een herziene referendumverordening, vanuit onze bevoegdheid op grond van artikel 158 Provinciewet, om beslissingen van Provinciale Staten voor te bereiden.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en zien uw reactie tegemoet.

Met vriendelijke groet,

Gedeputeerde Staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

Bijlagen:

1. Tekst concept Referendumverordening Zeeland 2022 met alternatieven en toelichting

U wordt verzocht om in uw correspondentie steeds het zaaknummer te vermelden