

Een Lokaal Referendum of niet?

“Een eerste discussie over een lokaal referendum in Westland als onderdeel van burgerparticipatie”.

Inleiding

In ons land zijn de afgelopen periode op het gebied van de formele volksraadpleging enkele mijlpalen bereikt. Zo heeft de Eerste Kamer op 15 april 2014 definitief de ‘Wet raadgevend referendum’ goedgekeurd. Dit betekent dat kiesgerechtigden in Nederland vanaf 1 juli 2015 referenda kunnen aanvragen over wetten en verdragen (uitgezonderd wet- en regelgeving betreffende de Grondwet, de Begroting en de Monarchie), nadat deze in het Parlement zijn goedgekeurd.

Wat is een referendum

Een referendum is een volksstemming over een te nemen besluit. Er zijn vele soorten referenda, die elk hun voor- en nadelen hebben. Om een referendum te karakteriseren kunnen we ons telkens drie vragen stellen:

1. Bij wie ligt het initiatief?
2. Gaat het om het terugdraaien van een raadsbesluit of om een initiatief van de burgers?
3. Is de uitslag bindend of niet-bindend?

Ad 1:

Er zijn 3 mogelijke antwoorden op de vraag waar het initiatief ligt.

- Het initiatief ligt bij de burger. Dit wordt een raadgevend referendum genoemd.
- Het initiatief is bij wet geregeld. Dit wordt een obligatoir referendum genoemd.
- Het initiatief ligt bij de Raad. Dit wordt een raadplegend referendum genoemd.

Ad 2:

Een referendum waarbij de burgers zich kunnen uitspreken over een besluit, dat al door de Raad is genomen noemen we een correctief referendum. Een referendum waarbij (veelal een groep) burgers het initiatief nemen en daarvoor veelal een bepaald aantal handtekeningen moet verzamelen wordt een burgerinitiatief of raadgevend referendum genoemd.

Ad 3:

Tot slot is er de vraag of de Raad verplicht is om de uitslag van een referendum over te nemen. Als dat het geval is noemen we dat een bindend referendum, zo niet dan is er sprake van een niet-bindend advies. Vooralsnog is een bindend referendum niet toegestaan. Echter, bij een overduidelijke uitslag van een referendum zullen raadsleden in de regel de uitslag van een niet-bindend referendum niet kunnen c.q. moeilijk kunnen negeren.

De combinatie van bovengenoemde vragen bepaalt uiteindelijk het type referendum waarmee we te maken hebben. Op deze manier kunnen we het referendum uit 2005 over de Europese Grondwet karakteriseren. Het initiatief lag destijds bij de landelijke overheid, het ging om het terugdraaien van een genomen besluit en de uitslag was formeel niet-bindend. Een dergelijk referendum kan worden gekarakteriseerd als een raadplegend, correctief, niet bindend referendum.

Meest voorkomende vormen van referenda

Vorm	Bindend of niet bindend	Wel of niet toegestaan
Bindend referendum	Raad dient zich aan de uitslag van het referendum te houden.	Niet toegestaan
Niet bindend referendum	Raad kan de uitslag van het referendum naast zich neerleggen.	Toegestaan
Raadgevend referendum	Een referendum dat op initiatief van kiesgerechtigde burgers wordt gehouden. Kan bindend of niet bindend zijn.	Toegestaan indien niet bindend
Raadplegend referendum	Een referendum dat op initiatief van de Raad wordt gehouden. Kan bindend of niet bindend zijn.	Toegestaan indien niet bindend
Correctief referendum	Een referendum waarbij de kiesgerechtigde burgers zich uitspreken over een door de Raad voorgenomen besluit of genomen besluit. Gericht op tegenhouden of terugdraaien van een besluit. Kan bindend of niet bindend zijn.	Niet toegestaan

Juridisch kader

Om de juiste vorm te bepalen en het bijbehorende proces van besluitvorming te reguleren kan de Raad een verordening voor de uitvoering van een referendum opstellen. De bevoegdheid van de Raad om een referendumverordening vast te stellen vloeit voort uit artikel 149 van de Gemeentewet. De Raad heeft een autonome verordenende bevoegdheid om een referendum te organiseren over een te nemen of genomen besluit. Binnen de randvoorwaarden van de Grondwet en de Gemeentewet staat het gemeenten vrij om hieraan invulling te geven. Deze randvoorwaarden zijn:

- Per geval besluit de Raad of een referendum wordt gehouden;
- Ieder raadslid besluit individueel in hoeverre hij/zij zich aan de uitslag van het referendum gebonden zal achten;
- De Raad neemt een definitief besluit over het onderwerp van het referendum nadat het referendum is gehouden (een referendum kan op die manier dus nooit in directe zin bindend zijn);

Voordelen referendum

De voorstanders van een referendum vinden het tegenwoordig niet meer voldoende om eens in de 4 jaar via verkiezingen hun oordeel te geven over politieke standpunten. De kans dat de standpunten van de individuele kiezer geheel overeenkomen met die van de partij waarop wordt gestemd is (zeer) klein. Meestal is het zo dat kiezers het wel met een (groot) deel van de standpunten eens is, maar niet met alle. Dit heeft tot gevolg dat de binding tussen kiezer en partij verminderd. Daar komt bij dat eens in de vier jaar oordelen over standpunten van een partij niet garandeert dat die standpunten overeind blijven. Zo moeten partijen compromissen sluiten als ze met elkaar een college willen vormen en verlopen de ontwikkelingen in de samenleving tegenwoordig in zo'n hoog tempo dat standpunten snel verouderd raken. Dit is niet erg, maar kiezers hebben daar na de verkiezingen geen invloed meer op en kunnen niet meer ingrijpen als er voor politieke besluitvorming geen draagvlak meer is. Dit verklaart volgens sommige voorstanders van een referendum voor een deel de vervreemding tussen politiek en kiezer. Een referendum vormt volgens hen dan ook een aanvulling op de bestaande representatieve democratie en geen aantasting ervan, zoals de

tegenstanders beweren. Een referendum kan er bovendien voor zorgen dat de kiezer actief deelneemt aan het publiek debat over zaken van gemeenschappelijk belang. Doordat ze zelf een oordeel mogen vellen over dergelijke zaken worden kiezers gestimuleerd om een mening te vormen en deel te nemen aan de discussie. Het huidige stelsel stimuleert kiezers volgens de voorstanders slechts eens in de vier jaar om hierover na te denken. Vaak wordt daarbij gewezen op het publieke debat dat ontstond bij het landelijk referendum over de invoering van een Europese Grondwet. Dit referendum kende een hoge opkomst (63,3%) en er was een brede maatschappelijke discussie over het onderwerp.

Bezwaren referendum

Er zijn ook bezwaren tegen de invoering van een referendum te noemen. Het belangrijkste bezwaar is dat het niet zou passen binnen het representatieve stelsel zoals we dat nu kennen in ons land. In een dergelijk stelsel stelt de kiezer volksvertegenwoordigers aan die geacht worden een zorgvuldige belangenafweging te maken bij het opstellen van gemeentelijke wet- en regelgeving. Daarbij raadplegen zij onder andere diverse maatschappelijke groeperingen, bedrijven en andere betrokkenen. Een dergelijke belangenafweging is een andere dan de afweging die een individuele kiezer uit eigenbelang maakt. Behalve met de belangen van verschillende maatschappelijk betrokkenen moeten volksvertegenwoordigers ook rekening houden met de samenhang tussen verschillende raadsvoorstellen. Een referendum zou die samenhang in gevaar kunnen brengen. Verder hebben burgers ook de tijd en de middelen niet om alle facetten van een raadsvoorstel te kunnen beoordelen, waardoor ze minder goed in staat zijn om een afgewogen oordeel te kunnen vellen. Met een ja/nee of voor/tegen vraagstelling dreigt bovendien een simplificatie van het raadsvoorstel te ontstaan die geen recht doet aan de materie. Door een keuze voor A of voor B neer te leggen wordt dat bezwaar enigszins weggelaten. Daarnaast is het volgens tegenstanders zo dat nee-stemmers vaak gemotiveerder zijn dan ja-stemmers. Hierdoor zou een gepassioneerde minderheid zijn wil op kunnen leggen aan een zwijgende meerderheid. Tegenstanders vragen zich verder af of een referendum wel de meest geschikte manier is om een maatschappelijk debat te bevorderen. Er zijn verschillende andere manieren om dit ook te bereiken. Feit is wel dat het geen goedkope manier is om het maatschappelijk debat te bevorderen of de mening van de kiezer te achterhalen. Als je als politicus wil weten of er draagvlak bestaat voor je voornemens is het houden van een opiniepeiling wellicht een goedkopere manier.

Referendumverordening

Veel gemeenten zijn inmiddels overgegaan tot het vaststellen van een referendumverordening.

In verreweg de meeste gevallen is gekozen voor het mogelijk maken van een referendum op initiatief van de burgers, een raadgevend referendum. Voor dit model is gekozen omdat dit doorgaans als meest zuivere vorm van een referendum wordt gezien. Burgers krijgen hierbij de mogelijkheid om hun mening te laten horen over een voorgenomen raadsbesluit. De meeste referenda zijn gebaseerd op een model referendumverordening van de VNG. Op basis van deze modelverordening gaat een raadgevend referendum op hoofdlijn concreet als volgt te werk:

- Als inwoners een referendum wensen, dienen zij een inleidend verzoek in bij de Raad, dat wordt ondersteund door ten minste (door de gemeente zelf te bepalen aantal) handtekeningen van kiesgerechtigden;
- Na honorering van dit verzoek, volgt een definitief verzoek aan de Raad, dat wordt ondersteund door ten minste (door de gemeente zelf te bepalen aantal) handtekeningen van kiesgerechtigden.

Op basis van deze verzoeken neemt de Raad uiteindelijk een besluit of er een referendum wordt gehouden. Uiteindelijk betreft de Raad de uitslag en de opkomst van het referendum bij de definitieve besluitvorming. Bij een raadgevend referendum kan de uitslag van het referendum nooit bindend zijn voor de Raad of in de plaats komen van een door de Raad te nemen besluit. De uitkomst van een referendum kan niet anders worden gezien als een advies van de burgers aan de Raad.

Voor wat betreft de hoogte van de "drempels" (het aantal benodigde handtekeningen van kiesgerechtigden) bij zowel een inleidend als definitief verzoek aan de Raad zijn keuzes te maken. De VNG hanteert hierbij de volgende richtlijn. Deze richtlijn blijkt in de uitvoeringspraktijk door bijna alle gemeenten te zijn overgenomen.

Aantal kiesgerechtigden	Inleidend verzoek	Definitief verzoek
Minder dan 20.001	1%	10%
20.001 – 40.000	0.7%	7%
40.001 – 100.000	0.5%	5%
Meer dan 100.000	0.033%	5%

Westland telt circa 85.000 kiesgerechtigden.

Gedacht wordt onder meer aan een zogenaamd raadgevend referendum en dat wil zeggen dat dat op initiatief van kiesgerechtigde burgers wordt gehouden. Een inleidend verzoek kan gedaan worden volgens de VNG-richtlijnen door 0.033% van circa 85.000 kiesgerechtigden in Westland en een definitief verzoek door 5% van circa 85.000 kiesgerechtigden. Dit is pas echt burgerparticipatie en het democratisch gehalte van bepaalde te nemen besluiten wordt verhoogd. Westland Verstandig hoopt dat de andere politieke partijen in Westland dit initiatief zullen volgen.

Samenvattend

Westland Verstandig vindt dat individuele burgers meer mogelijkheden dienen te krijgen zich actief in politieke en bestuurlijke issues te mengen en vanuit hun eigen creativiteit een bijdrage aan de gemeenschap te leveren. Een lokaal referendum is een directe vorm van burgerparticipatie. Het gaat over meeweten, meedenken, meewerken en meebeslissen. Het is een vorm van interactief besturen die de laatste jaren steeds meer ingang heeft gevonden met als doel de betrokkenheid en de invloed van de burger te vergroten.

Een referendum kan een middel zijn om die stem te horen. Er is een model referendumverordening van de VNG. Deze wordt inmiddels door vele gemeenten in Nederland gebruikt. Binnen de huidige wetgeving kan alleen een raadgevend of raadplegend referendum worden gehouden. Een referendum kan aanvullend zijn in een democratische staat omdat het referendum de beginselen van de democratie volgt. Burgerparticipatie, directe democratie (het referendum is daar een vorm van) verhoogt de democratische legitimatie van te nemen besluiten. Een referendumverordening kan een aanvulling zijn op het bestaande instrumentarium van de Raad.