



Provinciale Staten van Fryslân

postbus 20120
8900 hm leeuwarden
tweebaksmarkt 52
telefoon: (058) 292 59 25
telefax: (058) 292 51 25

www.fryslan.frl
provincie@fryslan.frl
www.twitter.com/provfryslan

Leeuwarden, 9 april 2024
Verzonden, **11 APR 2024**

Ons kenmerk : 02213109
Domein/ Team : Bestuurszaken
Behandeld door : R.O. Beswerda / r.beswerda@fryslan.frl
Uw kenmerk : -
Bijlage(n) : -

Onderwerp : Zienswijze initiatiefvoorstel wijziging Referendumverordening

Geachte leden van Provinciale Staten,

Inleiding

Forum voor Democratie, de Partij voor de Vrijheid en de BoerBurgerBeweging hebben een initiatiefvoorstel ingediend tot wijziging van de Referendumverordening. Het betreft een aanpassing van een eerder initiatiefvoorstel, waarover op 6 maart jl. met de initiatiefnemers overleg heeft plaatsgevonden. Ons college is uitgenodigd een zienswijze te geven op het voorstel. Graag maken wij hiervan gebruik.

Wij spreken onze waardering uit voor het initiatiefvoorstel. Het is een vorm van actieve kaderstelling die wij toejuichen. Het voorstel richt zich kort gezegd op het toegankelijker maken van het provinciaal referendum. Digitalisering van het aanvraagproces van een referendum past niet alleen in de tijdgeest, maar sluit ook aan bij eisen die wetgeving op termijn stelt aan elektronisch 'zakendoen' met de overheid. Het voorstel biedt ruimte voor een nadere uitwerking en een toets op organisatorische, financiële en technische uitvoerbaarheid.

In januari 2021 is ook een initiatiefvoorstel ingediend om de Referendumverordening te wijzigen. In een brief van 2 maart 2021, kenmerk 01849743, zijn wij hierop ingegaan en hebben, alles overwegende, uw Staten geadviseerd om niet tot vaststelling over te gaan, in het licht van de nog op te stellen Participatieverordening. De Provinciewet gaat het vaststellen van die verordening door uw Staten voorschrijven. De wettelijke grondslag hiervoor is de 'Wet versterking participatie op decentraal niveau', die momenteel voorligt bij de Eerste Kamer.

Het referendum in vogelvlucht

Voor een helder begrip zetten wij de diverse referendumkenmerken kort op een rij. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen: a) een raadgevend en raadplegend referendum, b) een correctief en initiërend referendum en c) een bindend en niet-bindend referendum.

Bij een raadgevend referendum ligt het initiatief bij de burger(s). In de raadplegende variant is dat het provinciebestuur. Een correctief referendum ziet op genomen besluiten, een initiërend referendum op voorgenomen besluiten. Het bindend karakter van een referendum spreekt voor zich. De Grondwet verzet zich (momenteel nog) tegen een uw Staten bindend referendum¹.

Met het vaststellen van een referendumverordening in 2005 hebben Provinciale Staten een *raadgevend initiërend niet-bindend* referendum mogelijk gemaakt over een voorgenomen besluit van Provinciale Staten tot vaststelling van: a) provinciale verordeningen en b) het wijzigen van de naam van de provincie.

Kern van het voorliggende initiatiefvoorstel in relatie tot de huidige verordening

I. Het verlagen van de drempel voor het inleidend verzoek

Een referendum start met een *inleidend verzoek*. Dat verzoek moet worden ondersteund door tenminste 0,33 procent van de kiesgerechtigden van de laatstgehouden verkiezing van de leden van Provinciale Staten. Dat komt neer op ca. 1.700 ondersteuningsverklaringen. In het voorstel is dit teruggebracht naar een absolute drempel van 400, oftewel 0,07%.

II. Het verlagen van de drempel voor het definitief verzoek

Als de drempel van het inleidend verzoek is gehaald en het voorgenomen besluit referenda-*del* is, kan een *definitief* verzoek worden ingediend. Dat verzoek moet worden ondersteund door tenminste 5 procent van de kiesgerechtigden van de laatstgehouden verkiezing van uw Staten. Dat komt neer op ca. 26.000 ondersteuningsverklaringen. In het voorstel is dit teruggebracht naar een absolute drempel van 11.000, oftewel 2,1%.

III. Het verlagen van de opkomstdrempel

Een referendum is geldig als ten minste 40% van de kiesgerechtigden een stem heeft uitgebracht. Voorgesteld wordt om deze drempel te verlagen naar 30%.

IV. Uitbreiding taken referendumcommissie

De huidige verordening voorziet in het instellen van een '*commissie van advies en toezicht*' (referendumcommissie). Het initiatiefvoorstel richt zich op een meer inhoudelijke rol van deze commissie.

V. Digitalisering van het proces

Het voorstel beoogt het elektronisch kunnen indienen van het inleidend en definitief verzoek, elk met inbegrip van de ondersteuningsverklaringen.

¹ Er is een Grondwetswijziging in voorbereiding die uw Staten de bevoegdheid geeft om een verordening vast te stellen om een raadgevend correctief bindend referendum mogelijk te maken. Dit voorstel is in eerste lezing door de Tweede en Eerste Kamer aanvaard. De tweede lezing is in procedure.

Participatie: doelen en instrumenten

De provincie werkt steeds intensiever met de samenleving aan het maken en uitvoeren van beleid. Wij hechten grote waarde aan participatie, dat kan bijdragen aan:

- invloed en zeggenschap van burgers op politieke besluitvorming;
- politieke legitimiteit;
- betrokkenheid van de samenleving bij vraagstukken; en
- de kwaliteit van beleid en uitvoering door inbreng van kennis en ervaring inwoners zelf.

Op 25 januari 2023 hebben Provinciale Staten de *Beleidsbrief Participatie* vastgesteld. Deze beleidsbrief biedt een heldere visie op participatie met daarbij een praktische werkwijze. Een belangrijk raamwerk om burgerparticipatie verder vorm te geven.

Instrumentarium participatie

Burgerparticipatie kent tegenwoordig een veelheid aan vormen en (digitale) instrumenten, die doorlopend worden uitgebreid. Denk aan werkateliers, keukentafelgesprekken, inloopavonden, enquêtes, burgerberaden, digitale peilingen en referenda. De overeenkomst tussen al die vormen is het niet-bindende karakter. Een belangrijk en duidelijk verschil tussen het referendum en andere participatievormen is de fase waarin het wordt ingezet. Waar andere vormen meestal worden gebruikt bij de voorbereiding van beleid en uitvoering, dient het referendum zich aan bij de besluitvorming.

Representatie

De drempels voor het inleidend en definitief verzoek en de opkomstdrempel geven uitdrukking aan het draagvlak in de samenleving voor een referendum. Het werken met drempels onderstreept het belang dat door een representatief deel van de bevolking aan heroverweging van een voorgenomen besluit wordt gehecht. Wij menen dat de huidige drempels in voldoende mate representatief zijn.

Referendumcommissie en digitalisering

We onderschrijven op zich het belang van een deskundigencommissie die uw Staten adviseert bij de toepassing van referenda. Een referendumprocedure betekent ook de verwerking van grote aantallen persoonsgegevens. Het spreekt voor zich dat dit een betrouwbaar en vertrouwelijk (elektronisch) proces verlangt.

Bestuurslasten

Het referendum vindt plaats overeenkomstig de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer. Op basis van een eerste schatting kost een 'zelfstandig' referendum, voor zover het betreft de inzet van gemeenten, ca. € 2,6 mln. (o.a. personeelskosten, kosten leden stembureau's, drukwerk, communicatie, huur en inrichting stemlocaties, ICT e.d.).

Als een referendum kan worden gecombineerd met een reguliere verkiezing is dit ca. € 400.000,-².

De Provinciewet bepaalt dat Provinciale Staten in hun verordeningen van de gemeentebesturen medewerking tot de uitvoering daarvan kunnen vorderen. De kosten die gemeenten moeten maken ten behoeve van een provinciaal referendum komen voor rekening van de provincie. In de provinciale begroting is hier nog geen rekening mee gehouden.

² De kosten van de provincie (ambtelijke kosten, referendumcommissie, communicatie e.d.) niet meegerekend).

Het financieel perspectief pleit ervoor om een referendum zoveel mogelijk te combineren met enige reguliere verkiezing. Vanuit organisatorisch perspectief ligt dat anders. Met een reguliere verkiezing wordt het gemeentelijk apparaat al behoorlijk belast. Het evaluatierapport van de Kiesraad van 4 maart 2024 over de recente Tweede Kamerverkiezing onderstreept de uitvoeringslast voor gemeenten. Bovendien laat de timing van de provinciale besluitvormingspraktijk zich maar lastig aanpassen aan het verkiezingsritme.

Toets op uitvoerbaarheid

Het voorstel biedt ruimte voor een toets op organisatorische, financiële en technische uitvoerbaarheid. Dit betekent in elk geval overleg met de gemeenten om de organisatorische en financiële gevolgen te verkennen en een toets op het betrouwbaar en vertrouwelijk elektronisch inrichten van het aanvraagproces.

Afronding

Ook ons college is van mening dat participatie verder bevorderd moet worden. In die zin hebben wij ook sympathie voor het initiatief van partijen. Echter, de financiële gevolgen en organisatorische aspecten maken dat wij - in lijn met het standpunt van het vorige college van 2 maart 2021 - uiteindelijk niet positief adviseren over het initiatiefvoorstel. Mochten uw Staten evenwel instemmen met het voorstel en besluiten tot wijziging van de huidige Referendumverordening, dan geven wij u in overweging om dat besluit als intentie te formuleren, in afwachting van de resultaten van een toets op organisatorische, financiële en technische uitvoerbaarheid.

Gedeputeerde Staten van Fryslân,


drs. A.A.M. Brok, voorzitter


drs. ing. J.J. Algra, secretaris