



Leiden

Referendumkamer Leiden

Aan dhr. Maarten Kersten
Fractievoorzitter Partij Sleutelstad
Gemeenteraad Leiden

Leiden, 22 november 2018

Onderwerp: reactie op diverse adviesverzoeken

Geachte heer Kersten, beste Maarten,

De Referendumkamer Leiden heeft met belangstelling kennisgenomen van de diverse stukken die u dd. 11 oktober 2018 voor advies aan haar hebt voorgelegd. Helaas kon de Referendumkamer door omstandigheden pas op 12 november 2018 bijeenkomen om over die stukken, die blijk geven van te waardenen betrokkenheid bij de inrichting en het functioneren van de Leidse lokale democratie, te overleggen. Dat overleg heeft geresulteerd in onderstaande reactie.

Aangezien de Leidse Referendumverordening stelt dat de adviezen van de Referendumkamer openbaar zijn (art. 5, lid 3), verstrekken we dit advies in afschrift overigens ook aan de overige leden van de gemeenteraad Leiden. Voor hun begrip is het allicht raadzaam, dat zij door u of uw partij in het bezit worden gesteld van de onderliggende stukken waarop dit meevoudige advies van de Referendumkamer betrekking heeft.

In de voornoemde bijeenkomst heeft de Referendumkamer allereerst bepaald over welke stukken de Referendumkamer gezien de in de Leidse Referendumverordening 2008 (art. 5) gegeven taakomschrijving bevoegd is te adviseren. De taakomschrijving richt zich in het bijzonder op het referendum. De Referendumkamer acht zich dan ook bevoegd om in te gaan op het voorstel met aanpassingen van de bestaande Referendumverordening en, in globale termen, het voorstel om het instrument van het volksinitiatief in Leiden tot ontwikkeling te brengen, gezien de raakvlakken van zo'n initiatief met het referendum. Omdat een zogenoemde Burgerpeiling van opzet en aard van een andere orde is dan een referendum, zal de Referendumkamer zich hierover niet uitlaten. Mocht de gemeenteraad alsnog hierover onze reactie wensen te ontvangen, dan zullen we uiteraard aan die wens gevolg geven. Het niet geautoriseerde verslag van informeel overleg tussen de voorzitter van de Referendumkamer en Partij Sleutelstad, dat eveneens deel uitmaakte van het pakket aan de Referendumkamer voorgelegde stukken, blijft vanzelfsprekend buiten beschouwing.

Over het Voorstel Aanpassingen Referendum

- Ten aanzien van een raadgevend referendum betreft de voorgestelde aanpassing het schrappen van het definitieve ondersteuningsverzoek door 5.000 kiesgerechtigden met handhaving van het inleidende verzoek met 750 handtekeningen. De Referendumkamer acht de opheffing van de fase van het definitieve ondersteuningsverzoek bij het vanuit de bevolking aanvragen van een raadgevend referendum problematisch. In de huidige situatie wordt na indiening van een inleidend verzoek het betreffende raadsvoorstel in de raad volledig behandeld, tot aan de eindstemming. Het definitieve referendumverzoek heeft betrekking op deze laatste versie van het raadsvoorstel, dat door amendering in mindere of meerdere mate kan afwijken van het voorstel dat in eerste instantie aanleiding heeft gegeven tot het inleidende referendumverzoek. De voorgestelde aanpassing kan tot gevolg hebben dat in eerste instantie ondersteuning is gevraagd en verkregen voor een referendum over een ander voorstel dan het voorstel dat uiteindelijk onderwerp van een referendum zou worden, wat onwenselijk moet worden geacht. Overigens is in de voorgestelde nieuwe constructie het aantal benodigde

handtekeningen ter ondersteuning van een referenduminitiatief met 750 naar de mening van de Referendumkamer aan de lage kant.

- In de suggestie die wordt gedaan ten aanzien van aankondiging en voorlichting ziet de Referendumkamer geen wijziging vergeleken met de huidige gang van zaken en bestaande praktijk. Bij een Referendumproces heeft de Referendumkamer een rol bij het bewaken van de zorgvuldigheid van de verstrekte informatie, primair en proactief vanwege de gemeente maar eventueel ook reactief, bijvoorbeeld bij klachten van de bij een referendumcampagne betrokken groepen en partijen.

- Bij het voorstel de stemming van kiesgerechtigden bij een referendum gelijktijdig op drie manieren mogelijk te maken, tekent de Referendumkamer aan dat het online stemmen met DigiD in Nederland nog niet op zodanige wijze is ontwikkeld dat de benodigde zorgvuldigheid van de stemming afdoende gewaarborgd is. Het stemmen per post roept eveneens vragen op ten aanzien van de zorgvuldigheid en eventuele fraudegevoeligheid. De Referendumkamer raadt aan te wachten op de uitkomsten van onderzoek en beraad over de twee extra voorgestelde mogelijkheden van stemmen van de kant van het ministerie van Binnenlandse Zaken en de Kiesraad, die beide momenteel aandacht besteden aan deze problematiek.

- De Referendumkamer kan zich op zichzelf vinden in het voorstel een niet-bindend referendum als geldig te beschouwen ongeacht het aantal uitgebrachte stemmen: elk lokaal referendum is in essentie een advies van een groter of kleiner deel van de kiesgerechtigde bevolking aan de raad, die in de eigen weging van dit advies alle aspecten kan betrekken, inclusief de opkomst bij het referendum. De Referendumkamer wenst overigens te benadrukken dat de keuze voor het al dan niet opnemen van een opkomstdrempel een (politieke) keuze is die bij uitstek aan de raad is voorbehouden.

- Aangaande kwestie van toegankelijkheid, fraudegevoeligheid en privacy is de referendulkamer met Partij Sleutelstad van mening dat elke (nieuw te ontwikkelen) procedure fraude moet voorkomen en de privacy dient te respecteren. Juist vanwege het belang hiervan is de Referendumkamer van mening dat een online stemming middels DigiD vooralsnog niet wenselijk is, evenals het stemmen per post. Tot het moment dat deze alternatieve vormen van stemmen voldoen aan de hoge eisen van fraudebestendigheid en privacybescherming, dienen deze alternatieven niet bij het lokale referendum in praktijk te worden gebracht.

- Hoewel de conclusie van het Voorstel Aanpassingen Referendum als zodanig niet om een reactie vraagt, hecht de Referendumkamer eraan op te merken dat het niet evident is dat de voorgestelde aanpassingen een kostenbesparing betekenen, onder meer omdat ook in de voorgestelde werkwijze gebruik gemaakt moet worden van de traditionele wijze van stemmen in stembureaus en de alternatieve manieren van stemmen allicht ontwikkelkosten met zich brengen.

Over het Volksinitiatief

De Referendumkamer heeft waardering voor het voorstel met betrekking tot het volksinitiatief, dat blijkt geeft van grondige voorbereiding en gedegen kennis van de materie. Echter, wellicht mede omdat het hier een democratisch instrument is dat in de Nederlandse praktijk niet of nauwelijks feitelijk is beproefd, roepen de twee op het volksinitiatief voorgelegde stukken vragen op. Verheldering en nadere uitwerking van de grote lijnen lijken wenselijk; om deze reden beperkt de Referendumkamer zich tot enkele van de te verduidelijken algemene aspecten met namen met betrekking tot de voorgestelde procedure, zonder in detail in te gaan op de concept Verordening Volksinitiatief.

- Ten eerste dient te worden geconstateerd dat het weliswaar begrijpelijk is dat het voorstel voor Leiden aansluit bij de regeling aangaande het Amsterdamse volksinitiatief, maar dat a) Amsterdam nog geen uitgebreide praktische ervaring heeft opgedaan met de opgestelde regeling en b) het voorstel van een Leidse regeling op onderdelen afwijkt van het Amsterdamse voorbeeld.

- Het kernbegrip van het volksinitiatief is onderbepaald: een heldere, eenduidige beschrijving van aard, status en vorm van een 'initiatief' ontbreekt, waardoor onder meer onduidelijk is hoe een dergelijk initiatief zich verhoudt tot een (concept) raadsvoorstel.

- Het voorstel bepaalt dat een initiatief door de raad in behandeling wordt genomen als dat door 750 kiesgerechtigden wordt ondersteund. Anders dan in de Amsterdamse regeling, waar na niet of slechts ten dele overnemen van het voorstel door de gemeenteraad opnieuw onder-

steunende handtekeningen moeten worden ingediende om tot een volksstemming te komen, wordt hier slechts een enkele 'toegangseis' gesteld, wat hantering van het instrument relatief eenvoudig lijkt te maken. Dat is naar de mening van de Referendumkamer problematisch, onder meer vanwege de wijzigingen die een oorspronkelijk voorstel door behandeling ervan in de raad kan ondergaan (zie ook boven), en te meer omdat de Leidse regeling tevens stelt dat bij een gehele of gedeeltelijke afwijzing van een volksinitiatief de initiatiefnemers het recht hebben een referendum af te dwingen over het onderhavige voorstel. In deze constructie lijken aldus 750 kiesgerechtigde burgers, en vervolgens in theorie twee burgers in hun hoedanigheid als initiatiefnemers, de autonome bevoegdheid van de Leidse gemeenteraad terzijde te schuiven. Als dat juridisch al mogelijk is, is het de vraag of dat politiek wenselijk is; het is aan de raad om zich van deze vraag terdege bewust te zijn.

- In de voorgestelde regeling hebben de initiatiefnemers het recht een voorstel van een volksinitiatief op te splitsen zonder opnieuw handtekeningen te verzamelen voor de onderscheiden onderdelen. Dat maakt het mogelijk dat, na splitsing, een voorstel ontstaat en eventueel een referendum dient te worden gehouden over een onderdeel dat op zichzelf niet de vereiste ondersteuning heeft verkregen. De vraag of aldus de toch al relatief lage handtekeningenvoorwaarde niet geheel wordt omzeild, lijkt gerechtvaardigd.

- De Referendumkamer zet vraagtekens bij de mogelijkheid van het houden van een volksinitiatief op buurtniveau, omdat niet eenduidig en objectief bepaald kan worden welke Leidse burgers wel of niet belang hebben bij een bepaald voorstel. Verder is het kernbegrip 'buurt' niet voldoende helder (formeel of geografisch) omschreven om bruikbaar te zijn om te beslissen wie wel en wie niet tot een bepaalde buurt behoort en vervolgens al dan niet voor deelname in aanmerking komt.

- In de voorgestelde regeling is een grote rol weggelegd voor de initiatiefnemers of het initiatiefcomité van minimaal twee leden. De plaats van deze kleine groep burgers in het proces als geheel verdient nadere doordinking. Zo geeft het in beginsel twee burgers aanzienlijke bevoegdheden in het kader van het volksinitiatief, geeft de eis van unanimité binnen het comité bij het intrekken van een referendumverzoek elk individueel lid ervan een vetorecht, waardoor deze twee burgers een aanzienlijke en allicht onwenselijk grote macht bezitten, ook in hun verhouding tot de gemeenteraad.

- Het lijkt onbepaald te zijn of aan initiatiefnemers de eis wordt gesteld dat het dient te gaan om Leidse kiesgerechtigden.

- Het recht op ambtelijke ondersteuning voor initiatiefnemers in enkele fasen van het proces is beperkt tot maximaal vier uur. Het is ten eerste de vraag of met een zo beperkte ambtelijke ondersteuning kwalitatief volwaardige en hoogwaardige onderbouwingen en andere onderdelen van voorstellen tot stand kunnen worden gebracht. Als al een recht op ambtelijke ondersteuning wordt geschapen, dan dient dit recht ruimhartiger te worden toebedeeld.

Al met al waardeert de Referendumkamer het vragen van aandacht voor de mogelijkheid van de invoering van een volksinitiatief binnen de Leidse lokale democratie en gemeentepolitiek, maar acht zij het voorliggende voorstel en de bijbehorende conceptverordening nog op belangrijke punten te onduidelijk en onuitgewerkt en daardoor problematisch om tot een afgerond advies te kunnen komen. Uiteraard is de Referendumkamer bereid om zich bij een volgende gelegenheid over een alsdan gewijzigd voorstel te buigen en daarover advies uit te brengen.

Hoogachtend,

De Referendumkamer van de gemeente Leiden,

A Verweij, secretaris



J.J.M. van Holsteyn, voorzitter

