G1000

op weg naar een andere democratie

Het Burgerbesluit

Reader t.b.v. de G1000University
maandag 11 september 2017 - ISVW-hotel Leusden

foto's: Renzo Gerritsen

vfonds investeert in VREDE

PROGRAMMA

13.00 **Plenair**
'Introductie Burgerbesluit' – Harm van Dijk
Zaal: Agora

13.30 **Eerste ronde**
Workshop 1: De staat van burgerschap
Inleider: Herman Tjeenk Willink - over afbrokkelende tegenmacht en een kleinere publieke ruimte. Moderator: Harm van Dijk G1000.nu. Zaal: Akademia
Workshop 2: Democratische vernieuwing en de Grondwet
Inleider: Hansko Broeksteeg, Universiteit Nijmegen - wat kan en mag er binnen de huidige kaders? Moderator: Jerphaas Donner G1000.nu. Zaal: Kepos
Workshop 3: Legitimiteit, hoezo?
Bert Blase, Code Oranje - over voor democratische vernieuwingen. Moderator: Ron van den Ende. Zaal: Agora

15.00 **Tweede ronde**
Workshop 4: Wat moet (kan) de raad met een Burgerbesluit?
Marcel Boogers en Franziska Echardt van de Universiteit Twente - over de worsteling van de raad met nieuwe vormen van democratie en hoe je daar mee om kunt gaan. Moderator: Ron van den Ende. Zaal Agora
Workshop 5: G1000Enschede - Wat betekent het om een Burgerbesluit te organiseren?
Nicol Oude Luttikhuis Gemeente Enschede - De eerste ervaringen uit de praktijk. Moderator: Harm van Dijk. Zaal: Akademia
Workshop 6: E-democracy en digitale dialoog bij het Burgerbesluit
Aline Muylaert van Citizenlab Brussel - over het betrekken van deelnemers die niet in de zaal aanwezig zijn. Moderator: Jerphaas Donner. Zaal: Kepos

16.15 **Plenair**
Uitwisselen van nieuw verworven inzichten
Moderator: Harm van Dijk. Zaal: Agora

17.00 **Drankje bij de bar**

VOORWOORD

Maandag 11 september is het tijd voor alweer de 5e G1000University in 4 jaar tijd. Met een boeiend programma en een voor ons overweldigende belangstelling van deelnemers uit alle geledingen van het democratisch bestel: burgers, gemeenten, provincies, minsterie, wetenschap en professionals. 3,5 jaar na de eerste G1000 in Nederland staat democratische vernieuwing ferm op de agenda en het is goed om te zien dat we met het Platform G1000.nu daar een betekenisvolle rol in vervullen.

De ontwikkeling van de G1000 verloopt stormachtig. Waar we in maart 2014 voorzichtig als burgers begonnen met het uitproberen van een eerste programma voor 630 deelnemers zijn wij intussen bezig met de voorbereidingen voor de 16e G1000 en staan er voor volgend jaar weer een aantal op stapel. Daarbij is het concept met behulp van softwareontwikkeling en inzet van techniek vergaand geoptimaliseerd. Intussen zijn we met meerdere landen in gesprek over introductie van het concept.

De G1000University is voor ons geen vrijblijvende bijeenkomst. Vorig jaar werd door Cohen c.s. geconcludeerd dat de directe impact van de G1000 op de besluitvorming van het openbaar bestuur nihil is. Voor ons aanleiding om onze koers te verleggen. Achteraf gezien helemaal in lijn met de G1000-filosofie over eigenaarschap, was onze conclusie dat wij het eigenaarschap over het proces met de overheden moeten delen om die impact te verwerven. Vanaf 1 januari zijn we de samenwerking met overheden bij wijze van experiment aangegaan en dit leidt meteen tot concrete resultaten. Maandag gaat daarover in verschillende workshops gerapporteerd worden.

En het heeft geleid tot de volgende stap in de innovatie: Het Burgerbesluit - thema van de bijeenkomst van dit jaar. Om de impact van de G1000 verder te vergroten is het G1000-concept van een Burgertop uitgebreid met een Burgerforum en een slotbijeenkomst die wij het Burgerbesluit noemen. Tijdens het Burgerforum worden de resultaten van de Burgertop door deelnemers uitgewerkt en besproken met de lokale gemeenschap. De resultaten van deze uitwerking worden tijdens het Burgerbesluit gepresenteerd en na beraadslaging wordt hier publiekelijk door deelnemers van de burgertop over gestemd. Zo ontstaat het Burgerbesluit wat vervolgens aangeboden wordt aan de Burgemeester of de Gemeenteraad. Idealiter louter ter bekrachtiging.

Dit Burgerbesluit kan op allerlei manieren beoordeeld worden. Interessant is het om dit op maandag 11 september vanuit verschillende invalshoeken te doen. We hebben 6 sprekers gevonden die bereid waren om hun ideeën alvast te presenteren in deze reader. Die hoeven ze dan tijdens de workshop niet meer uit te spreken. Dat geeft ruimte om de beschikbare tijd te besteden aan een goed gesprek met de spreker en met elkaar en om gezamenlijk conclusies te trekken.

Met u ben ik dan erg benieuw tot welke inzichten, conclusies en bijstellingen van de G1000 dit gaat leiden, daarover bericht ik u dan graag volgend jaar. Voor nu veel leesplezier en tot maandag!

Harm van Dijk
G1000.nu

EERSTE RONDE

Workshop 1: De staat van burgerschap
Door Herman Tjeenk Willink

De werkelijkheid van de burger

In de epiloog van zijn boek uit 1993 (!) 'Het einde van de democratie', waarin de komst van een mondiale 'netwerkmaatschappij' en de ondergang van de nationale staat wordt aangekondigd, stelt Jean-Marie Guéhenno: "Twee eeuwen lang hebben we gedacht dat vrijheid de vrucht is van de politiek en dat de politiek de vorm van de vrijheid bepaalt. We wilden burgers zijn. Maar tegenwoordig is burgerschap niet meer dan een praktisch middel waarvan we ons bedienen om onvrede over de leiders te uiten. We hebben de basis verloren waarop onze waardigheid van vrije mensen berustte: het verlangen om (als burgers) een politiek lichaam te vormen. De gevolgen van dit verlies zijn veel subtieler dan die van de oude vormen van tirannie en geven ons het gevoel dat we langzaam, pijnloos en onherstelbaar leegbloeden."

Individueel staatsburgerschap

Dit betoog van Guéhenno is om ten minste twee redenen voor Nederland interessant. Allereerst refereert hij aan een individueel staatsburgerschap dat in Nederland weinig is ontwikkeld. "Het verlangen om als burgers een politiek lichaam te vormen" werd nooit algemeen gedeeld. De leer van de volkssoevereiniteit is na de Staatsregeling voor het Bataafsche Volk van 1798 nooit meer in een Nederlandse Grondwet vastgelegd. Aan de opvoeding tot individuele staatsburger wordt, ook in het onderwijs, weinig aandacht besteed. Daarnaast beperkt Guéhenno het burgerschap tot de relatie met de staat. Ook dat lag in Nederland anders. In het verzuilde staatsbestel stond niet de politieke betrokkenheid bij de staat voorop, maar de betrokkenheid bij een sociale groep, protestanten (in grote verscheidenheid), rooms-katholieken, socialisten en liberalen (een zuil tegen wil en dank). Toen die betrokkenheid als gevolg van de individualisering aan kracht inboette, werd dat als bevrijding ervaren. Met die individualisering ontwikkelde zich echter niet automatisch de individuele burger, de 'citoyen'. 'Citoyenneté' ontstaat vanuit een gemeenschappelijk gevoelde publieke verantwoordelijkheid, onafhankelijk van iemands afkomst of levensbeschouwing. Die gemeenschappelijkheid stuit af op het wij-zij denken. Dat is problematisch, nu Nederland van een land van minderheden een land is geworden waarin 'de' (veronderstelde) meerderheid 'de' (veelkleurige) minderheid minder tolereert. Essentieel in een democratie is respect voor minderheden.

Een tweede voorwaarde voor een individueel staatsburgerschap is de erkenning door de staat. Die erkenning is onmogelijk als de staat geen duidelijk zicht meer heeft op de burgersamenleving en burgers als klanten worden beschouwd; als burgers hun eigen leven als onderneming moeten runnen, maar een zicht op de eigen toekomst in de burgersamenleving ontberen. Oproepen aan burgers om hun gedrag te veranderen,

zullen nauwelijks effect hebben als het bedrijfsmatige denken binnen het openbaar bestuur zelf niet verandert. In de staatsburger wordt het beeld van de staat zichtbaar. Maar ook het omgekeerde is waar. In de staat behoort ook het beeld van de burger zichtbaar te zijn. Tijdens de verzuiling reflecteerde de staat de groepsgewijze georganiseerde burgersamenleving. Het openbaar bestuur was zich bewust van zijn afhankelijkheid van de maatschappelijke organisaties, het Particulier Initiatief (en vice versa). Dat besef nam af toen ook binnen de maatschappelijke organisaties het marktdenken dominant werd, die organisaties zelf marktpartijen werden of met handen en voeten werden gebonden aan de eisen die het openbaar bestuur stelt. De betrokken en participerende burger die meer wil zijn dan klant, herkent zich niet meer in de staat noch in de maatschappelijke organisaties. Tegelijkertijd herkennen velen zich ook niet meer in de politieke partijen die in wisselende coalities het bestuur vormen. Zij worden als verlengstuk van het openbaar bestuur gezien.In de epiloog van zijn boek uit 1993 (!) 'Het einde van de democratie', waarin de komst van een mondiale 'netwerkmaatschappij' en de ondergang van de nationale staat wordt aangekondigd, stelt Jean-Marie Guéhenno: "Twee eeuwen lang hebben we gedacht dat vrijheid de vrucht is van de politiek en dat de politiek de vorm van de vrijheid bepaalt. We wilden burgers zijn. Maar tegenwoordig is burgerschap niet meer dan een praktisch middel waarvan we ons bedienen om onvrede over de leiders te uiten. We hebben de basis verloren waarop onze waardigheid van vrije mensen berustte: het verlangen om (als burgers) een politiek lichaam te vormen. De gevolgen van dit verlies zijn veel subtieler dan die van de oude vormen van tirannie en geven ons het gevoel dat we langzaam, pijnloos en onherstelbaar leegbloeden."

Wederzijds gebrek aan vertrouwen

Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat veel burgers het gevoel hebben greep te missen op de ontwikkelingen in de eigen omgeving waarvoor het openbaar bestuur de verantwoordelijkheid claimt en zij niet (meer) geloven dat hun volksvertegenwoordigers wel invloed hebben op de gang van zaken in eigen land en de ontwikkelingen in Europa. Er is wederzijds een gebrek aan vertrouwen: vertrouwen in elkaars competentie; vertrouwen in de bereidheid de grondbeginselen van de democratische rechtsorde (rechts - gelijkheid en rechtszekerheid, democratische legitimatie en publieke verantwoording, effectiviteit en efficiency) te respecteren. Waarom zouden burgers het bestuur vertrouwen als ze het gevoel hebben dat ze door de bestuurders niet vertrouwd worden? Waarom zouden ze hun volksvertegenwoordigers nog kiezen als ze geen vertrouwen hebben dat gekozen volksvertegenwoordigers daadwerkelijk politieke controle uitoefenen op het bestuur? Dat wederzijdse vertrouwensprobleem is sinds 2002 niet dichter bij een oplossing gekomen. Dat kan ook niet, omdat volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren, publieke en private functionarissen elkaar gevangen houden.

’Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan’

Om problemen te kunnen oplossen, moeten die problemen eerst zo concreet mogelijk worden gedefinieerd en moeten de probleemhebbers het gevoel hebben dat met hun ervaringen en inzichten eerst bij de analyse en vervolgens bij het formuleren van de oplossing rekening is gehouden. Waar de burgers de probleemhebbers zijn, ligt het voor de hand het aangrijpingspunt voor de oplossing niet op centraal, maar allereerst op lokaal niveau te zoeken.
In het Nederlandse staatsbestel heeft altijd een sterke nadruk gelegen op het lokale bestuur. ’Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan’ is niet alleen een voortzetting van die traditie, maar ook de uiting van het besef dat op decentraal niveau de vertrouwensrelatie tussen burger en bestuur gemakkelijker te herstellen en te onderhouden is. Daarom is de allesoverheersende bemoeienis van de landelijke politiek bij en met de plaatselijke verkiezingen ook zo schadelijk. Het is een miskenning van het belang van de lokale democratie, ook voor het functioneren van het openbaar bestuur op landelijk niveau. Vaak wordt vergeten dat er in het Nederlandse staatsbestel wel een hiërarchie van normen bestaat (wetten gaan boven gemeentelijke verordeningen), maar geen hiërarchie van besturen. Het Rijk is niet de baas van (en in) de provincies of de gemeenten. Het lokale bestuur heeft zijn eigen politieke legitimatie. Lokaal bestuur en centraal bestuur vormen elkaars tegenwicht.

Op lokaal niveau is de wederzijdse afhankelijkheid van overheid en burgers beter zichtbaar dan op landelijk of Europees niveau. Ook binnen het lokaal bestuur is het marktdenken echter dominant geworden. Ook in gemeenten worden burgers als ’praktijkdeskundigen’ en ’medebestuurders’ vaak genegeerd. Daarmee komt de gemeente als habitat van de burger, zijn woonplaats, in het gedrang. Juist op lokaal niveau gaat het om meer dan functioneel bestuur. Functioneel bestuur doorbreekt vaak bestaande gemeenschappen in buurt, dorp of stad. Dat wordt vaak onvoldoende beseft.
De betekenis van het lokale, de eigen identiteit van een lokale gemeenschap, wordt verwaarloosd. De ene stad of het ene dorp is de (het) andere niet. Een Amsterdammer wil niet in Den Haag wonen (en vice versa) vanwege het karakter van de eigen stad. Hoe kan dat karakter worden bewaard? Op nationaal niveau groeit het bewustzijn dat er met het vervagen van de grenzen van de staat een grotere behoefte is aan een herdefiniëring van de betekenis van de natie. Maar geldt dat mutatis mutandis niet nog sterker voor de eigen kenmerken van lokale gemeenschappen? Kunnen burgers zich nationale burgers voelen als ze zich niet meer thuis voelen in eigen stad, dorp of buurt? Kunnen ze zich thuis voelen in eigen stad, dorp of buurt als ze het gevoel hebben dat hun oordeel er toch niet toe doet?

Constitutioneel patriottisme

De burger in de moderne democratische rechtsstaat heeft niet één identiteit. Hij is niet alleen staatsburger. Hij is ook burger van zijn gemeente, van de Europese Unie, van het Koninkrijk. Als staatsburger kan hij zijn vertegenwoordigers op de verschillende niveaus kiezen, maar hij kan ook deelnemen aan het publiek debat - via inspraakprocedures en betogingen, in de media en op internet - over 'kwesties' van publiek belang op het niveau van de gemeente, de staat, de Unie, het Koninkrijk. Hij kan ook deelnemen aan de 'burgersamenleving' waarin hij met anderen kan samenwerken in het publiek belang. Om dit 'republikeinse burgerschap' te kunnen uitoefenen zijn hem in de Grondwet de klassieke vrijheidsrechten gegarandeerd, zoals de vrijheid van meningsuiting, van godsdienst en levensovertuiging, van vereniging en vergadering. De Grondwet bevat ook de sociale grondrechten, een opsomming van 'de kernverantwoordelijkheden' van de staat. Een belangrijk deel van de Grondwet is gewijd aan de staatkundige instituties die in de loop van de geschiedenis hun vorm hebben gekregen. Klassieke en sociale grondrechten en de staatkundige instituties vormen het fundament van burger én staat. Niet voor niets bepleit Habermas 'een constitutioneel patriottisme', waaronder hij verstaat de gehechtheid aan de mensenrechten, de algemene rechtsbeginselen, de grondrechten, plichten en procedures die in het constitutioneel bestel zijn opgenomen. Alleen als dat gemeenschappelijke fundament vanwege de staat – door politici, bestuurders en ambtenaren - zelf wordt onderhouden, zullen de vele lovenswaardige initiatieven om bij de burgers meer besef voor de Grondwet te wekken, effectief kunnen zijn. De democratische rechtsstaat is kwetsbaar in een wereld waarin grenzen vervagen. Die kwetsbaarheid dwingt niet alleen tot verruiming van de democratische rechtsorde buiten de Nederlandse grenzen (Europa), maar ook tot versterking van de betrokkenheid van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven bij de handhaving van de democratische rechtsorde. Handhaving van de democratische rechtsorde is immers een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid.

Condities voor burgerschap

Betrokkenheid van burgers moet van onderop worden ontwikkeld, in eigen stad of buurt of bij de eigen school. De voorwaarden zijn bekend: versterk de kleinschalige verbanden, ga uit van vragen, oplossingen en activiteiten van de burgers zelf en biedt daarvoor ruimte, accepteer dat uitkomsten (daardoor) per provincie, stad of straat verschillend kunnen zijn, wees als overheid normerend en stimulerend en toon als bestuurders waardering voor de eigen inbreng van burgers. Essentie van het burgerschap, als publiek ambt, is het eigen initiatief. Burgers bepalen zelf hoe zij hun publieke ambt vervullen. Vrijheid en variatie zijn voor democratie immers essentieel.
Een door het bestuur 'gecertificeerd burgerschap' is een contradictie. Het kweekt geen burgers, maar onderdanen. Dit betekent echter niet dat het bestuur slechts aandacht kan vragen voor de betekenis van actief burgerschap en verder maar moet afwachten of en in hoeverre burgers daaraan invulling geven. Het kan langs verschillende wegen burgerschap concreet bevorderen en doet dat ook. Enkele voorbeelden.

Burgerschap komt tot bloei bij een breed gedragen besef onder burgers dat de samenleving hen niet 'overkomt', maar juist door henzelf collectief en individueel gemaakt wordt en dat hun handelen of niet handelen dus de kwaliteit van een samenleving mede bepaalt. Hierin liggen de drijfveren voor gezamenlijk vrijwilligerswerk, maar ook voor individuele hulp aan medeburgers thuis of op straat. Het bestuur kan aan dat besef bijdragen door zichzelf betrokken te tonen. Burgers verwachten van het bestuur dat het de betrouwbare instantie is waar zij terecht kunnen voor informatie, dienstverlening en begrip voor hun persoonlijke problemen; de instantie die voor problemen waarschuwt en deze probeert te voorkomen. Een betrokken bestuur heeft niet alleen oog voor doelmatigheid en doeltreffendheid, maar biedt ook ruimte aan medewerkers om zich daadwerkelijk voor burgers in te zetten. Een betrokken bestuur kan een actief burgerschap 'uitlokken' en daarmee ook de integratie van burgers met een andere culturele achtergrond stimuleren.

Burgerschap wordt bevorderd door het uitdragen van de kernwaarden van de democratische rechtsstaat. Dit gebeurt dagelijks zowel door de mensen die in de frontlinies van het openbaar bestuur opereren – de politieagent en de UWV-medewerker - als door beroepsmatige gezagsdragers, zoals de leraar en de sportleider, maar ook door andere burgers die opkomen voor publieke belangen, individueel of via groepen of buurtinitiatieven. Ook die vormen van burgerschap hebben een 'steun in de rug' nodig, alleen al door ruimte te bieden, belangstelling te tonen en vertrouwen te geven. Het aldus investeren in de democratische rechtsstaat is belangrijker dan het fixeren van de aandacht op kengetallen en prestatie-indicatoren.

Burgerschap wordt ook bevorderd als het openbaar bestuur de burgersamenleving (civil society) weer 'herontdekt' en erkent als aanvulling op de staat én als noodzakelijk tegenwicht tegen de staat. Staat en burgersamenleving zijn wederzijds van elkaar afhankelijk. "Het gaat om de ruimte die de overheid aan burgers laat om hun publieke verantwoordelijkheid te organiseren, in verenigingen, in de wijk, in maatschappelijk instellingen". Zonder actieve burgersamenleving wordt de legitimiteit van de staat aangetast". Het is van belang dat de overheid zich openstelt voor de ideeën en eigen initiatieven van burgers, hun wensen en kritiek, en daarmee rekening houdt bij de ontwikkeling van beleid. Die ruimte

en die relatie moeten, zo blijkt uit de praktijk, worden verbeterd. Burgers hebben nu vaak het gevoel dat er wel over hen wordt beslist, maar niet door of namens hen. Internetconsultatie maar ook vormen van inspraak en het inrichten van 'burgerjury's' kunnen behulpzaam zijn bij het in kaart brengen en analyseren van behoeften en vragen, en bij het vinden van oplossingen. De nieuwe media zijn weliswaar geen tovermiddel, maar geven in combinatie met de hogere ontwikkelingsgraad van de bevolking wel mogelijkheden tot verhoging van de kwaliteit van het overheidsbeleid en grotere zichtbaarheid van de burger als staatsburger. Meer invloed van burgers op de beleidsvorming is dan ook gewenst uit een oogpunt van bevordering van burgerschap.

Burgerschap kan slechts bestaan in een staat die bij zijn eigen optreden van 'constitutioneel patriottisme' blijk geeft. Alleen zo kan voorkomen worden dat burgers en burgerschap "langzaam, pijnloos en onherstelbaar leegbloeden".

Lokale referenda in Nederland: gemeenten als leerschool voor staatkundige vernieuwing

*Mr. J.L.W. Broeksteeg en K.H.J. van der Krieken, MSc MA**

Inleiding

'Bent u voor of tegen de Woonvisie Rotterdam?' Deze vraag kreeg de Rotterdamse bevolking op 30 november 2016 in een raadgevend referendum voorgelegd. Het referendum was een initiatief van het Actiecomité Woonreferendum, dat daartoe zo'n 13.000 handtekeningen verzamelde. Het Rotterdamse referendum is een voorbeeld van de ruim 200 lokale referenda die vanaf het begin van de 20e eeuw tot op heden in Nederland hebben plaatsgehad. Dat is een groot aantal, althans vergeleken met landelijke referenda, waarvan er de afgelopen jaren twee zijn gehouden (over de Europese Grondwet in 2005 en over het EU-Oekraïne Associatieakkoord in 2016). Het is in dit licht opmerkelijk dat discussies over de inrichting, reikwijdte, uitdagingen en consequenties van referenda vooral worden gevoerd naar aanleiding van de eerste ervaring met de raadgevende stemming in de vorm van het nationale 'Oekraïne-referendum'. Dit nationale referendum is zeker niet de enige relevante casus voor de Nederlandse context. Provincies, gemeenten en waterschappen kunnen op grond van de autonome verordeningsbevoegdheid adviserende referenda organiseren. Provincies en waterschappen maakten hiervan tot op heden geen gebruik, hoewel vijf provinciebesturen een referendumverordening hebben vastgesteld. Gemeenten hebben daarentegen, zoals gezegd, relatief vaak gebruikgemaakt van het referenduminstrument. De gemeentelijke referendumpraktijk gaat terug tot 1906. Van de sindsdien in totaal 206 lokale referenda deed zich verreweg het grootste deel voor in de laatste drie decennia: 150 stuks sinds 1990. Wegens het ontbreken van hogere (landelijke) regelgeving – de Wet raadgevend referendum (Wrr) geldt alleen voor landelijke referenda – verschillen de gemeentelijke referenda qua inhoud en vorm aanzienlijk van elkaar (bijvoorbeeld met betrekking tot de onderwerpen, geldigheidsquorums en vraag-antwoordformuleringen). Deze variatie biedt een solide basis voor een empirische en juridische analyse over reikwijdte, gebruik, innovaties en uitdagingen van het referenduminstrument en deze bespreken wij dan ook in deze bijdrage. Verkregen inzichten over de (uit)werking van het referendum zijn meer dan ooit relevant. De Wrr kent – in tegenstelling tot de Tijdelijke referendumwet (Trw) die tussen 2002 en 2005 van kracht was – geen horizonbepaling. Er bestaat derhalve een aanmerkelijke kans dat de Nederlandse kiezer in de (nabije) toekomst nogmaals zijn stem kan uitbrengen bij een nationaal raadgevend referendum. Bovendien vormt de Wet raadgevend referendum mogelijk niet het juridische slotstuk van directe democratie in Nederland. De Wrr werd vrijwel tegelijk met de Wet op het correctief referendum (Wcr) in de Staten-Generaal behandeld. Dit initiatiefvoorstel van wet, dat een wijziging van de Grondwet behelst, voorziet in een bindend referendum over door het parlement aangenomen wetgeving op initiatief van burgers. Het wetsvoorstel omvat tevens een referendum over besluiten van de besturen van provincies, gemeenten en

waterschappen. Het initiatiefvoorstel voor het bindend referendum is in 2014 in eerste lezing vastgesteld en in tweede lezing door Van Raak (SP) aanhangig gemaakt. Het lot van dit voorstel is echter uiterst onzeker, omdat de oorspronkelijke initiatiefnemers (PvdA, D66, GroenLinks) het voorstel niet langer steunen en er (zeer vermoedelijk) geen tweederdemeerderheid voor het voorstel zal zijn. In deze bijdrage stellen wij de volgende vragen centraal: Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de Nederlandse gemeentelijke referendumpraktijk (par. 2)? Wat zijn de juridische grenzen die gemeenten in acht moeten nemen bij de vormgeving en organisatie van een referendum (par. 3)? In hoeverre maken gemeenten op innovatieve wijze gebruik van deze ruimte (par. 4)? Wij besluiten met de vraag welke juridische uitdagingen de huidige referendumpraktijk blootlegt (par. 5). Waar mogelijk verwijzen wij naar concrete voorbeelden uit de rechtspraak en de praktijk van het Nederlandse gemeentelijke referendum.

2. Kenmerken van de gemeentelijke Nederlandse referendumpraktijk

2.1. Vormen van referenda

'Het' referendum als zodanig bestaat niet; referenda verschillen naar soort en type. Voor een begrip van de Nederlandse praktijk en de juridische context van het referendum staan we kort stil bij de verschillende vormen. De drie belangrijkste vormen van referenda staan opgesomd in tabel 1 en worden daaronder toegelicht. De genoemde vormen sluiten elkaar over het algemeen niet uit. Soms kunnen referenda worden aangeduid met meerdere van de genoemde vormen. Binnen de huidige juridische kaders kunnen gemeenten consultatieve, facultatieve, raadplegende en raadgevende, correctieve en niet-correctieve referenda uitschrijven.

Tabel 1. Overzicht onderscheid en vormen van referenda

Onderscheid	Vormen referendum
Juridische werking	Consultatief contra decisief
Rechtsgrondslag	Obligatoir contra facultatief Binnen het facultatieve referendum: raadgevend contra raadplegend
Moment waarop het referendum wordt gehouden	Correctief contra niet-correctief

Het eerste onderscheid heeft betrekking op de juridische werking van het referendum. Hierbinnen wordt een onderscheid gemaakt consultatieve en decisieve referenda.
De uitslag van een consultatief referendum is juridisch niet bindend. De wetgever of het bestuur kunnen te allen tijde beslissen om de uitslag van een dergelijke volksstemming naast zich neer te leggen. In het geval van een decisief referendum heeft de uitslag wel een bindende kracht: zij moeten de uitslag naleven.

Het tweede onderscheid gaat over de rechtsgrondslag van een referendum. Hierbij gaat het om een contrast tussen een obligatoir en facultatief referendum. In landen als Ierland, Zwitserland en Denemarken is in de grondwet vastgelegd dat in bepaalde gevallen verplicht een referendum moet worden georganiseerd. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij het amenderen van de grondwet of bij de overdracht van bevoegdheden aan de Europese Unie. Een facultatief referendum wordt slechts gehouden indien een bevoegd orgaan, persoon of groep mensen daartoe beslist. De facultatieve vorm van het referendum is verder uit te splitsen in een raadplegende en een raadgevende variant. Kernvraag voor het onderscheid tussen deze twee varianten is wie het initiatief neemt tot het houden van de volksstemming. Bij een raadplegend referendum nemen de wetgever of het bestuur het initiatief; zij raadplegen het volk inzake een kwestie. Als het initiatief wordt geïnitieerd door burgers spreken we van een raadgevend referendum. Burgers geven in dit geval advies aan wetgever of bestuur.
Een derde onderscheid heeft betrekking op het moment waarop een referendum wordt uitgeschreven. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen een correctief en een niet-correctief referendum. Een referendum is correctief van aard als het is uitgeschreven nadat de wetgever of het bestuur een bepaald besluit heeft genomen. Het besluit wordt ter correctie voorgelegd aan de burgers. Bij een niet-correctief referendum ligt geen concreet genomen besluit ten grondslag aan de stemming. Het referendum gaat over een voorgenomen besluit of het is richtinggevend voor nadere besluitvorming.

2.2. Gemeentelijke referendumpraktijk

De geschiedenis van het gemeentelijk referendum gaat ruim een eeuw terug. In 1906 werd in de gemeente Hillegom het eerste gemeentelijke referendum gehouden. Mannelijke ingezetenen boven de 21 jaar kregen de vraag voorgelegd of zij de voorkeur gaven aan de jaarlijkse kermis of aan een volksfeest met subsidie van de gemeente. Een meerderheid van 57% gaf de voorkeur aan een volksfeest; 36% verkoos de kermis. De raad van Hillegom besloot de kermis te handhaven en daaraan een volksfeest met subsidie toe te voegen.
Zes jaar later volgde in Naarden een referendum over de wenselijkheid van de kermis. Onder druk van enkele notabelen van Naarden, die vonden dat de kermis leidde tot feesten in ‘bandeloosheid en dronkenschap’, stemde de raad in met afschaffing van de kermis. Dit leidde tot zo veel verzet onder de bevolking dat de raad zich genoodzaakt voelde een volksstemming uit te schrijven. Een meerderheid van 70% stemde voor behoud van de kermis. Hierop trok de Naardense raad zijn besluit in, maar vervroegde wel het tijdstip van de kermis. De stemming in Naarden was landelijk nieuws en werd besproken in de Tweede Kamer. De discussie ging over vermeende strijd van het referendum met het verbod van ‘last en ruggespraak’, destijds vastgelegd in art. 45 Gemeentewet. Minister Heemskerk van Binnenlandse Zaken verklaarde tijdens het debat dat hij het referendumbesluit ter vernietiging zou hebben voorgedragen, indien het aan hem was voorgelegd.

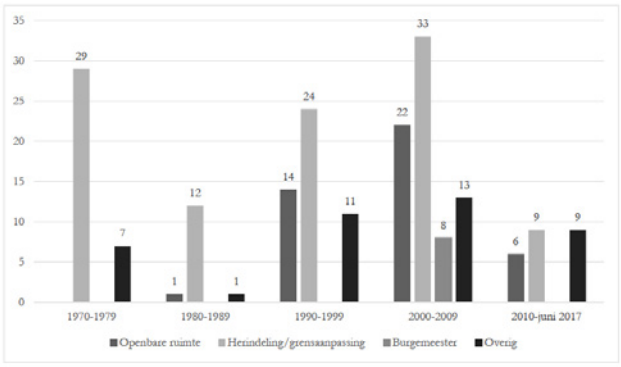
Twee jaar later voegde minister Cort van der Linden de daad bij het woord. De Almelose gemeenteraad besloot een referendum te houden over de herinvoering van de lokale kermis. Het raadsbesluit werd door de Kroon vernietigd wegens strijdigheid met het verbod van last en ruggespraak. Een enkele uitzondering daargelaten werden daarna lang geen gemeentelijke referenda gehouden. Pas vanaf de jaren zeventig keerde het lokale referendum terug in Nederland.

Er is geen direct aanwijsbare oorzaak voor de terugkeer van het referendum. De spanning tussen het referendum en het verbod van last was (en is) nog altijd aanwezig. Mogelijk heeft de hernieuwde interesse te maken met de geest van democratische vernieuwing uit die periode en het verschijnen van adviesrapporten van meerdere (staats)commissies over het referendum en volksinitiatief. 13 Bovendien werden in de genoemde periode veel gemeenten geconfronteerd met herindelingsplannen. Deze plannen riepen veel weerstand op onder de bevolking. Via het referendum konden burgers en gemeentebesturen uitdrukking geven aan de heersende onvrede met de voorgenomen plannen. In totaal 29 van de 36 referenda in de periode 1970-1979 hadden dan ook betrekking op gemeentelijke herindelingen of grensaanpassingen tussen gemeenten (figuur 1).

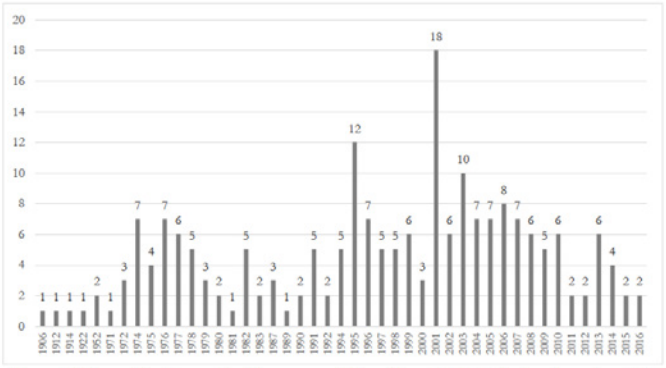
Vanaf de jaren negentig raakte het lokale referendum nog meer in zwang: tussen 1990 en 1999 zijn in totaal 49 referenda uitgeschreven. In de periode 2000-2009 lag dit aantal op 77. De laatste zeven jaar is door 24 gemeenten een gemeentelijke volksraadpleging georganiseerd. Dit brengt het totale aantal gemeentelijke referenda in Nederland tussen 1906 en juni 2017 op 206 (figuur 2 en 3).

De ontwikkeling van de hoeveelheid referenda vertoont tussen 1970 en juni 2017 een drietal ‘golven’: periodes waarin het aantal referenda langzaam toeneemt om vervolgens weer af te zwakken. De eerste golf begint in 1971 en eindigt in 1978. Meer dan 80% van de referenda in dit decennium ging over herindelingskwesties.

De tweede golf loopt van 1990 tot 2000. De onderwerpen die ter stemming werden voorgelegd betroffen in meerderheid gemeentelijke herindelingen, gevolgd door stemmingen over onderwerpen in het fysieke domein – denk aan de locatiekeuze voor een nieuw zwembad (Breda 1995), de aanleg van een bedrijventerrein (Heerenveen 1995), verkeersmaatregelen (’s-Graveland 1996) en de aanleg van een metrolijn (Amsterdam 1997). Een van de redenen voor de toename van de totale omvang van de hoeveelheid referenda wordt gezocht in de dalende opkomst bij verkiezingen. Daarom gingen enkele gemeenten experimenteren met alternatieve manieren om de burger bij de besluitvorming te betrekken.



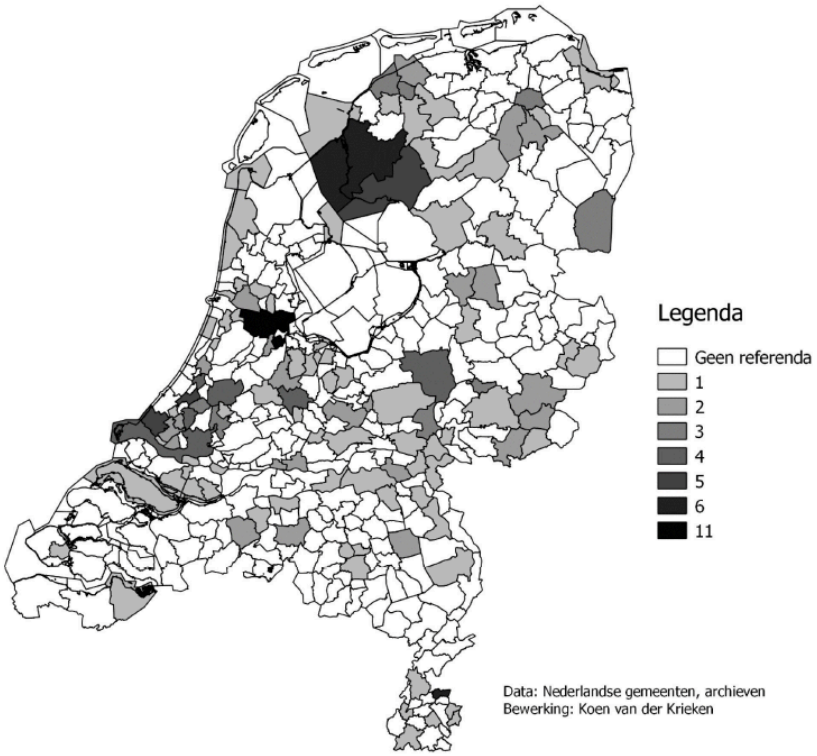
Figuur 1. Aantal gemeentelijke referenda naar onderwerp per decennium (1906-juni 2017)



Figuur 2. Overzicht hoeveelheid gemeentelijke referenda in Nederland per jaar (1906-2016)

In Amsterdam (beperking autoverkeer binnenstad 1992) en Leiden (sluitingstijden horeca 1991) besloot het gemeentebestuur zelfs tot de inzet van het referendum voordat er een concreet onderwerp voorhanden was: het besluit tot het houden van een referendum ging aan de onderwerpkeuze vooraf. Doel van deze twee experimenten met referenda was te bezien of het instrument behulpzaam was bij het betrekken van de burgers bij gemeentelijke besluitvorming.

De derde golf begon net voor de eeuwwisseling en kende een piek in 2001 met in totaal 18 referenda in één jaar tijd. Het einde ligt rond het jaar 2010. Meerdere verklaringen voor de toename liggen voor de hand. Zo speelde in die periode een nieuwe ronde van (voorgenomen) gemeentelijke herindelingen, waarover in totaal 33 stemmingen werden georganiseerd. In de periode 2002-2008 zijn tevens in acht gemeenten burgemeestersreferenda gehouden: de bevolking kon, op grond van de toen geldende regeling in de Gemeentewet, kiezen tussen twee door de raad geselecteerde kandidaten van wie de raad er één zou voordragen voor benoeming door de Kroon. Op landelijk niveau speelde op de achtergrond de discussie over de invoering en werking van de Tijdelijke referendumwet (zie hierna).



Figuur 3. Lokale referenda in Nederlandse gemeenten (absolute aantallen; 1906-juni 2017)

3. Juridische grenzen van het gemeentelijke referendum

3.1. De autonome verordeningsbevoegdheid

Indien een onderwerp reeds door een hogere regeling is vastgelegd, dan geeft deze hogere regeling weer welke ruimte er voor een lagere regeling is. Het bijzondere van het lokale referendum is dat gemeenten die in de jaren 2002 tot 2005 het referendum hadden geregeld of wilden regelen, gebonden waren aan de Tijdelijke referendumwet (Trw), maar dat het lokale referendum daarvoor en daarna niet geregeld was (en is). De verordenende bevoegdheid ten aanzien van referenda kende derhalve (tijdelijk) een bovengrens met de Trw. De Trw maakte een (lokaal) raadgevend correctief referendum mogelijk en regelde de verzoeken en het aantal handtekeningen (art. 4), de referendabele onderwerpen (art. 8), de kiesgerechtigdheid (art. 31), etc. Art. 165 en 166 Trw bevatten een overgangsregeling. Bestaande gemeentelijke verordeningen konden in stand blijven en gemeenten konden zelf eveneens een regeling treffen, waarbij zij niet mochten treden buiten de onderwerpen genoemd in art. 8 Trw. De Trw regelde derhalve bindend de onderwerpen van gemeentelijke referenda. Op grond van de Trw hebben vier lokale referenda plaatsgehad.
Wat gebeurde er met de bestaande gemeentelijke referendumverordeningen toen de Trw in werking trad (en wat gebeurt er met deze verordeningen mocht de Wcr toch in werking treden)? Art. 122 Gemeentewet bepaalt dat verordeningen in het onderwerp waarvan door een hogere regeling wordt voorzien, van rechtswege zijn vervallen. Op grond van vaste jurisprudentie geldt echter dat een (referendum)verordening niet komt te vervallen, indien zij een ander onderwerp regelt dan de (referendum)wet. Concreet betekent dit dat een referendumverordening kwam te vervallen voor het gedeelte van het referendum dat de Trw ging regelen, maar dat het gedeelte dat een ander onderwerp regelt in stand bleef, bijvoorbeeld de gedeeltes ten aanzien van volksinitiatief of raadplegende referenda. Dat gold bijvoorbeeld voor de Zwolse referendumverordening en haar verhouding tot de Trw. Omdat de verordening voorzag in raadgevende referenda, voorafgaande aan de raadsvergadering waarin het betreffende besluit genomen moet worden, was geen sprake van een correctief referendum en was de Trw niet van toepassing. De referendumverordening bleef van kracht en het geplande referendum vond doorgang. Mocht de Wcr in werking treden, dan blijven de huidige gemeentelijke referendumverordeningen van kracht. Deze regelen immers het adviserende referendum, hetgeen een ander onderwerp is dan het correctief bindend referendum van de Wcr. Art. 122 Gemeentewet is daarom niet van toepassing.
Als er, zoals thans, geen hogere regeling is, dan zijn gemeenten vrijer om referenda vast te leggen. Gemeenten mogen – zeer in het kort weergegeven – niet de bovengrens van hun verordeningsbevoegdheid overschrijden (niet handelen in strijd met hogere regels). Met betrekking tot referenda is dat het geval, indien de gemeente in haar referendumverordening een bindend correctief referendum vastlegt. Dat zou in de eerste plaats in strijd komen met art. 127 Grondwet en art. 147 en 149 Gemeentewet, die bepalen dat de gemeenteraad de verordeningen vaststelt – en derhalve niet de gemeenteraad en de kiezers bij referendum. Daarbuiten geldt een grote vrijheid voor gemeenten ten aanzien van de vorm van het referendum (raadgevend, raadplegend, volksinitiatief), de referendabele onderwerpen, het aantal benodigde handtekeningen om een referendum aan te vragen, de termijnen, etc. Gemeenten zijn ook vrij in de vraagstelling, de stemmethode en het aantal mogelijke antwoorden. Ook kan een referendumverordening bepalen dat de raad, na een inleidend verzoek tot een referendum, besluit of een referendum wordt georganiseerd, waarbij hij rekening mag houden met spoedeisendheid belangen, met de bescherming van kwetsbare groepen of met het gegeven dat het besluit waarover een referendum wordt gevraagd zijn grondslag vindt in een eerder referendabel besluit. Wij geven in de volgende paragraaf voorbeelden van de gemeentelijke praktijk die deze grote vrijheid illustreren.

3.2. De onderwerpen van het referendum

Een volgend juridisch vraagpunt betreft de onderwerpen waarover een referendum kan worden gehouden (zie ook figuur 1). Deze kunnen zonder (juridische) problemen de onderwerpen betreffen die tot de gemeentelijke autonome sfeer behoren (parkeerverordening, erfpacht, speelautomaten, etc.). Met onderwerpen in medebewind ligt het ingewikkelder, omdat het gemeentebestuur immers verplicht is medewerking te verlenen aan de medebewindvorderende wet. Zo verplicht de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 tot de vaststelling van een verordening maatschappelijke ondersteuning. De verordening kan referendabel zijn, maar de consequente afwijzing daarvan door de kiezer zou kunnen leiden tot verwaarlozing van medebewindstaken, althans indien het gemeentebestuur de uitslag van het raadgevend referendum telkens opvolgt. Voorheen was ook gemeentelijke herindeling geen gemakkelijk referendumonderwerp: het initiatief voor herindeling lag bij het Rijk of de provincie, die het beleid ter zake ook bepaalden. Gemeentelijke referenda waren aldus vaak te beschouwen als een protestactie tegen de voorgenomen herindeling. Dat veranderde rond de eeuwwisseling, toen het kabinet bepaalde dat het initiatief tot herindeling 'van onderop' moet komen, van de betrokken gemeenten zelf. Dan is het referendum zinvoller: de raad kan met medeneming van de uitslag van het referendum een besluit nemen dat ertoe kan doen. Niettemin is het bij herindeling niet de raad, maar de wetgever die het definitieve besluit neemt, al dan niet in afwijking van de uitslag van een herindelingsreferendum.

3.3. Vrij mandaat

Hiervoor gaven wij al weer dat een bindend lokaal referendum in strijd is met art. 127 Grondwet en art. 147 en 149 Gemeentewet: de raad stelt de verordeningen vast en niet tevens de kiezer. Ook om een andere reden kan een lokaal referendum niet bindend zijn: art. 129 lid 6 Grondwet en art. 27 Gemeentewet vestigen het verbod van last voor raadsleden. Hieruit wordt, door de Kroon en in de jurisprudentie, afgeleid dat het referendum geen bindend mandaat kan opleggen aan raadsleden. Hiervoor werd al het Almelose referendum uit 1914 inzake de kermis genoemd. Het raadsbesluit tot het houden van het referendum werd door de Kroon vernietigd wegens strijd met het verbod van (toen nog) last en ruggespraak. Elk gemeentelijk referendum zou, in deze opvatting van de Koon, in strijd komen met het verbod van last. Wij duidden de vernietiging van dit besluit al aan als een van de oorzaken dat lange tijd geen lokale referenda werden gehouden. Zo strikt is de jurisprudentie niet meer. Zo staat het vrije mandaat er niet aan in de weg dat raadsleden voorafgaand aan het referendum kunnen verklaren dat zij de uitslag zwaar laten meewegen bij het te nemen raadsbesluit. Een bepaling met deze strekking in de Amsterdamse referendumverordening werd niet in strijd met het verbod van last geoordeeld. Zelfs een bepaling in de Arnhemse referendumverordening dat raadsleden zich gebonden zullen achten aan de uitslag is dat niet, omdat de zelfbinding een vrije keuze van het individuele raadslid in het concrete geval is. De referendumverordening mag het raadslid echter niet politiek of materieel dwingen tot zelfbinding. De juridische grens is, dat de raad zijn besluitvormingsprimaat niet mag afstaan. Ten slotte, het is opvallend dat het vrije mandaat bij de totstandkoming van de Trw geen rol van betekenis speelde. Ten aanzien van de Wcr geldt dat deze een grondwettelijke basis krijgt en dat daarmee geen strijd ontstaat met het eveneens grondwettelijk gegarandeerde vrije mandaat.

4. Innovatieve aspecten van gemeentelijke referenda in Nederland

4.1. Vraag-antwoordformuleringen en stemprocedures

Een gegeven van ieder referendum is dat kiezers wordt gevraagd een keuze te maken, in de vorm van een vraagstelling of vraagtekst en een antwoordschaal. De verwoording van de vraag is van belang voor een deugdelijk verloop van het referendumproces. Vraagstelling en antwoordopties kunnen zo geformuleerd zijn dat deze in het voordeel zijn van een van de betrokken kampen en kunnen onder omstandigheden een doorslaggevend effect hebben op zowel de opkomst als de uitslag van het referendum. De formulering van het vraag-antwoordspel is dus een delicate kwestie. Vrijwel alle referenda, van (inter)nationaal tot decentraal, kennen een vraagstelling met dichotome antwoordcategorieën: voor of tegen dan wel ja of nee. Dit vraag-antwoordpatroon is zelfs wettelijk verankerd in art. 58 Wrr. Vraagstukken die per referendum worden aangedragen zouden volgens tegenstanders van het referendum vaak complex zijn en daardoor niet gemakkelijk te vangen in een ja-of-nee-antwoordschaal. De reikwijdte van het instrument is volgens tegenstanders dan ook beperkt. Vraag is in hoeverre de praktijk overeenkomt met dit beeld en welke trends zichtbaar zijn. Het ontbreken van regelgeving ten aanzien van het gemeentelijke referendum heeft ervoor gezorgd dat de ruimte voor de vraagformulering op decentraal niveau groter is dan op landelijk niveau. De inventarisatie van de vraagstellingen van lokale referenda, gepresenteerd in tabel 2, laat zien dat gemeenten het aspect van de vraagformulering verschillend aanvliegen. Bijna de helft van alle gemeentelijke referenda kent een traditioneel patroon van één stemvraag met de het antwoordpatroon voor of tegen dan wel het vergelijkbare ja of nee. In vrijwel al deze gevallen krijgen kiezers de vraag voorgelegd of zij voor of tegen een (voor)genomen raadsbesluit zijn. In 35,4% van de gevallen was er sprake van een vraagstelling waarbij kiezers een keuze konden maken uit meerdere alternatieven. Een voorbeeld is de stemming in Leeuwarderadeel in 2013 over een voorgenomen gemeentelijke herindeling. Kiezers kregen twee reële herindelingsalternatieven voorgelegd. In 13,6% van de gemeentelijke referenda werden gelijktijdig meerdere vragen voorgelegd die bestonden uit een mix tussen dichotome antwoordopties en/of open vragen.

Tabel 2. Verdeling vraagstelling en antwoordopties bij gemeentelijke referenda (1906-juni 2017)

Antwoordopties	Referenda	
	%	Absoluut aantal
Ja, nee/voor, tegen	49,0	101
Meerdere opties	35,4	73
Meerdere vragen	13,6	28
Handtekening	1,0	2
Niet bekend	1,0	2
Totaal	100	206

In drie gemeenten – Duiven in 2008, Onderbanken in 2012 en Landerd in 2015 – is geëxperimenteerd met andere vraagformuleringen en het vaststellen van de uitslag. Aanleiding voor deze experimenten was de wens bij de betreffende gemeenteraden om meer dan twee antwoordalternatieven aan kiezers voor te leggen in één stemvraag. Wanneer gekozen kan worden uit meer dan twee antwoordalternatieven, is de kans aanzienlijk dat de uitslag multi-interpretabel is. Een aanvullend bezwaar is dat het 'winnende' alternatief, met relatief de meeste stemmen, door een meerderheid van de kiezers zelfs als slechtste alternatief kan worden gezien. Om tegemoet te komen aan deze bezwaren is in de drie genoemde gevallen een tweetal alternatieve stemprocedures ingezet. Bij referenda in Landerd, over de bestuurlijke toekomst van de gemeente, en in Duiven, over het project 'Vitaal Centrum Duiven', is de stemprocedure approval voting oftewel de meervoudige stem toegepast. Deze procedure houdt in dat kiezers kunnen stemmen op zoveel opties als ze willen. Kiezers keuren als het ware geen, één, meerdere of alle antwoordalternatieven goed of af. Het antwoordalternatief met de meeste stemmen (relatieve meerderheid) is de winnende optie. Bij de stemming in de gemeente Landerd konden kiezers kiezen uit zes antwoordalternatieven. Een van de alternatieven kreeg een absolute meerderheid van de stemmen. Hetzelfde gold voor een van de drie antwoordalternatieven bij het referendum in Duiven. Bij de stemming in het Limburgse Onderbanken in 2012, over de bestuurlijke toekomst van de gemeente, is de stemprocedure van preferential voting oftewel de enkelvoudige overdraagbare stem gebruikt. Kern van deze procedure is dat de kiezers hun preferenties ten aanzien van de verschillende alternatieven kunnen ordenen in volgorde van voorkeur. Als een van de voorgelegde alternatieven de absolute meerderheid van de stemmen krijgt, wordt dit alternatief de winnaar van het referendum. Indien geen van de alternatieven een absolute meerderheid van de stemmen achter zich weet te scharen, worden de stemmen van het minst populaire alternatief overgeheveld naar de tweede voorkeur. Dit proces herhaalt zich totdat een van de alternatieven een absolute meerderheid van stemmen heeft. De grote ruimte die gemeenten hebben voor het regelen van het gemeentelijk referendum heeft dus gezorgd voor een praktijk die deels afwijkt van het landelijke en internationale patroon qua vraagstelling en stemprocedures. Gemeenten stellen burgers met regelmaat meerdere vragen bij referenda en passen, gelet op de aard van de vraagformulering en consequenties daarvan voor een duidelijke uitslag, in enkele gevallen andere stemprocedures toe. Het referenduminstrument blijkt dus in staat gedeeltelijk tegemoet te komen aan de kritiek van oversimplificatie van complexe vraagstukken. Dat bij nationale referenda niet meerdere vragen voorliggen met meerdere antwoordschalen volgt uit de wettelijke bepalingen en het correctieve karakter van het referendum. Referenda op grond van de Wrr zijn altijd correctief; het parlement heeft al een besluit genomen over het wetsvoorstel. Kiezers kunnen aangeven of zij het eens zijn met het de parlementaire meerderheid of niet. Hieruit volgt een logische keuze voor een dichotome antwoordschaal. De vorm van het referendum heeft dus impact op de keuze voor de vraag-antwoordformulering en stemprocedure.

4.2. Geldigheidsquorum

Geldigheidsdrempels of -quorums zijn een veelvoorkomend fenomeen bij referenda. De quorums worden gekoppeld aan de opkomst of uitkomst van een referendum en zeggen iets over de (on)geldigheid van het resultaat. Als het quorum niet wordt gehaald is de uitslag onvoldoende representatief en is er doorgaans geen rechtsgevolg. De praktische implicaties van een quorum hangen samen met het type referendum. Het behalen van het quorum bij een decisief – vooralsnog in Nederland niet toegestaan – referendum leidt ertoe dat het betrokken bestuursorgaan de uitslag van de stemming verplicht moet volgen. Bij een adviserend referendum, zoals vastgelegd in de Wrr, zijn de gevolgen beperkter. Wanneer bij een nationaal raadgevend referendum in Nederland de op-komst boven de 30% van het aantal kiesgerechtigden ligt – en een meerderheid 'tegen' heeft gestemd – geldt de uitslag als een raadgevende uitspraak tot afwijzing van de ter stemming voorliggende wet.w De regering is in zo'n situatie verplicht de wet waarover is gestemd te heroverwegen. Een heroverweging kent twee scenario's: er wordt zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel ingediend dat de intrekking van de wet regelt, ofwel er wordt een wetsvoorstel ingediend dat de inwerkingtreding regelt. De regering is vrij te kiezen uit een van deze twee scenario's. Dit vloeit voort uit het adviserende karakter van het raadgevend referendum. Bij gemeentelijke referenda vinden geen verplichte heroverwegingen plaats na een geldige uitslag vanwege het ontbreken van wetgeving en het al genoemde verbod op last.

Op lokaal niveau komen twee soorten quorums veel voor; zij kunnen ook tegelijkertijd van kracht zijn. Enerzijds gaat het om een participatiequorum en anderzijds om een toestemmingsquorum. Voor een rechtsgeldige uitslag bij het participatiequorum moet een bepaald deel van het electoraat deelnemen aan de stemming. Indien voor een geldige uitslag een meerderheid van de kiezers voor een van de antwoordcategorieën moet stemmen én deze meerderheid een bepaald percentage van het totale electoraat moet beslaan, wordt gesproken van een toestemmings-quorum. In de Trw waren beide soorten drempels opgenomen. Voor een rechtsgeldige uitslag moest worden voldaan aan de eis van de 'dubbele dertig': minstens 30% diende tegen het gewraakte besluit stemmen. Dientengevolge moest de opkomst minimaal 30% zijn.

De voornaamste reden voor het gebruik van een quorum – zowel lokaal als nationaal – houdt verband met de re-presentativiteit van de stemming. Een lage opkomst heeft als nadeel dat de 'wil van het volk' niet duidelijk weerspiegeld wordt. Tevens voorkomt een quorum dat een kleine groep kiezers het referendum 'kaapt'. Zo wordt voorko-men dat een kleine minderheid haar wil oplegt aan een grote meerderheid. Een ander probleem slaat terug op het verloren gaan van stemmen. De aanwezigheid van een quorum creëert de mogelijkheid van een ongeldige uitslag en daarmee het verloren gaan van stemmen. Als bovendien uit het maatschappelijk debat en peilingen blijkt dat er een gerede kans bestaat dat het quorum niet wordt gehaald, zullen kiezers overwegen om niet naar de stembus te gaan: de no-show paradox. Een toestemmings-quorum biedt een oplossing voor het effect van de no-show paradox volgend uit een participatiequorum. Gemeenten zijn (thans) niet gebonden aan de toepassing van een geldigheidsquorum. Vandaar dat de praktijk van het referendum een rijke variatie aan quorums kent. Bij verreweg de meeste georganiseerde gemeentelijke referenda werd een variant van het participatiequorum gehanteerd. In tabel 3 staat een overzicht van gebruikte participatiequorums.

In 34% van de gevallen hanteerden gemeenten geen geldigheidsquorum. De redenering voor deze keuze is de volgende. De Grondwet en de Gemeentewet verbieden vooralsnog de mogelijkheid tot een decisief referendum. Dat betekent dat het bestuursorgaan in kwestie de uitslag altijd naast zich kan neerleggen. Het gevaar bij een quorum is dat het suggereert dat de betrokken dienst de uitslag moet volgen.49 Om de schijn van een bindende uitslag tegen te gaan zien gemeenten nogal eens af van een quorum. Het wordt aan de gemeenteraad overgelaten een oordeel te vellen over de kwestie, waarbij de uitslag van het referendum al dan niet als input dient.

Tabel 3. Participatiequorums bij georganiseerde gemeentelijke referenda

Participatiequorum	Referenda	
	%	Absoluut aantal
30% electoraat	14,6	30
40% electoraat	1,9	4
50% electoraat	6,3	13
60% electoraat	1,9	4
Geen quorum	34,0	70
Overig/anders	25,7	53
Onbekend	15,5	32
Totaal	100	206

Wanneer gemeenten kiezen voor een participatiequorum gaat de voorkeur in 14,6% van de referenda uit naar een drempel van 30% van het electoraat. Deze grenswaarde is waarschijnlijk een afgeleide van het advies van de Staatscommissie-Biesheuvel uit 1985. De commissie advi-seerde voor nationale decisieve referenda een toestemmingsquorum van 30%: de hiervoor besproken eis van de 'dubbele dertig'. De dubbele-dertig-eis werd in 2002 opgenomen in de Trw. Tijdens de parlementaire behan-deling van de Wrr in de Eerste Kamer is gerefereerd aan de drempel uit de Trw in relatie tot een in te voeren par-ticipatiequorum van 30%. Bij het opstellen van referendumverordeningen hebben veel gemeenten de hoogte van het participatiequorum afgeleid van het toestemmingsquorum in de Trw.
De overige participatiequorums in tabel 3 doen zich minder vaak voor. Binnen de categorie 'overig/anders' treffen we een enorme diversiteit aan quorums aan. Denk aan gecombineerde participatie- en toestemmingsquorums, quorums gekoppeld aan de opkomst bij de laatstgehouden raadsverkiezingen en ogenschijnlijk willekeurig bepaalde quorums.

4.3. Geografische locus van het gemeentelijk referendum

Referenda zijn doorgaans gebonden aan de territoriale grenzen die samenhangen met het bestuursorgaan dat de stemming uitschrijft. Daarbij wordt een onderscheid ge-maakt in het bestuursniveau. Nationale referenda vinden plaats in een specifiek land en gemeentelijke referenda binnen de gemeentegrenzen. Hoewel deze keuze voor de hand ligt, maakt de geografische locus van het referen-dum discussie los. Kern van deze discussie is dat (politieke) vraagstukken veelal consequenties hebben die verder reiken dat de territoriale grens van één land of één gemeente waarbinnen het vraagstuk aan de bevolking wordt voorgelegd.

Ter illustratie een voorbeeld uit de gemeentelijke context. In 2009 organiseerde Tilburg een raadplegend referendum over de vestiging van een shopping mall naar Amerikaans voorbeeld binnen de gemeentegrens. Een projectontwik-kelaar wilde in het noorden van de stad een winkelcentrum realiseren van 100 000 m2.58 Het Tilburgse college van burgemeester en wethouders werd het onderling niet eens over de komst van de mall en organiseerde daarom een referendum over de kwestie. Het winkelcentrum zou vijfmaal groter worden dan bestaande Nederlandse win-kelcentra. Het verzorgingsgebied van het winkelcentrum reikte tot aan België en Duitsland. Brabantse steden als Eindhoven, Breda, Den Bosch en Helmond waren niet blij met de komst van het winkelcentrum naar Tilburg. De gemeentebesturen voorzagen leegstand in de eigen binnensteden en een daarmee gepaard gaande teruggang van de eigen lokale economie. Ook de Tilburgse kiezer bleek geen voorstander van de mall: een nipte meerderheid stemde tegen de komst, waarop de plannen werden afgeblazen.

Het referendum over de shopping mall laat zien dat kwesties al snel een gemeente overstijgend karakter hebben. Geografisch gezien kwam het winkelcentrum dicht bij de gemeentegrens met de gemeenten Loon op Zand en Waalwijk te liggen. Diverse studies maakten inzichtelijk dat het winkelcentrum van invloed zou zijn op de lokale economie van Tilburg én andere Brabantse steden. Kijkend naar de potentiële impact van de beslissing viel het te overwegen, aangezien toch werd gekozen voor een volksraadpleging, de meningen van de inwoners in de aangrenzende en mogelijk direct getroffen gemeenten in de besluitvorming mee te nemen. Dit had gekund via een brede volksraadpleging.

De vraag welk electoraat zeggenschap moest krijgen in een referendum speelde bij meer lokale referenda. Een voorbeeld is de stemming in Leiden in 2007 over de aanleg van het openbaar vervoertraject RijnGouwelijn. Deze lightrailverbinding moest van Gouda via Alphen aan den Rijn en Leiden naar Katwijk en Noordwijk komen te lopen. Aangezien de plannen een regionaal karakter hadden, werd openlijk gediscussieerd over de vraag of inwoners van de omliggende en meebetalende gemeenten een stem moesten krijgen. De stemming in Amsterdam in 1997, over de aanleg van woonwijk IJburg in het IJmeer, riep vergelijkbare discussies op. Hetzelfde geldt voor vele herindelingsreferenda: indien de ene gemeente naar aanleiding van een referendum een voornemen tot herindeling uitspreekt, wil dat nog niet zeggen dat aanpalende gemeenten eveneens bereid zijn tot herindeling. Referenda over herindeling hebben zo bezien altijd een regionaal karakter.

Ten slotte noemen wij de sterke regionalisering van de gemeentelijke besluitvorming: gemeenten regelen veel onderwerpen in gemeenschappelijke regelingen. Het nationale streven naar verdere decentralisatie (sociaal do-mein

en omgevingswet) versterkt die trend. De onderwerpen die de gemeenschappelijke regelingen behartigen zijn slechts referendabel indien daarover besluiten worden genomen op gemeentelijk niveau (bijvoorbeeld de goedkeuring van een besluit van een gemeenschappelijke rege-ling). Regionale referenda bestaan als zodanig niet, noch in theorie noch in praktijk.
Verschillende gemeenten hebben in referendumprocessen rekening trachten te houden met het vraagstuk van de omvang van het electoraat. Een oplossing betreft het ge-lijktijdig organiseren van een referendum over hetzelfde vraagstuk in meerdere gemeenten. Bestaande territoriale en bestuurlijke grenzen blijven gehandhaafd, maar tussen gemeenten vindt onderlinge afstemming plaats over de volksraadpleging. Bekendste voorbeeld hiervan zijn de vier referenda in de gemeenten Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen van 12 november 2003 over de mogelijke vorming van één gemeente Hoeksche Waard. Voor de organisatie stelden de gemeenten een gezamenlijke uitvoeringsregeling op en lieten ze een huis-aan-huisnieuwsbrief drukken die bij de inwoners in alle vier de gemeenten werd bezorgd. De vraagstelling was eveneens overal dezelfde. Toch waren de referenda niet volledig gelijk aan elkaar: er werden afwijkende geldigheidsquorums gebruikt en de gemeenteraden besloten afzonderlijk van elkaar over de consequenties van de uitslag.
Lokale kwesties zijn niet alleen overstijgend aan de ge-meentegrenzen. Soms doet een kwestie zich voor in slechts een of meerdere wijken binnen één gemeente. De kwestie heeft weinig tot geen betekenis voor de inwoners in andere wijken. In dergelijke gevallen houden gemeenten soms een referendum een in of meerdere wijken. De Friese gemeente het Bildt organiseerde tot driemaal toe een stemming in de buurtschap Nij Altoenae over het verkrijgen van formele dorpsstatus. Steeds meer gemeenten voorzien in hun referendumverordening in de optie tot een referendum binnen een gedeelte van het grondgebied. In de Rotterdamse wijken Ommoord, Alexander-polder en Kralingseveer werd in 1971 een referendum uitgeschreven over een nieuw te vormen gemeente Alexanderstad, waarvan deze drie wijken deel zouden uitmaken.

5. Juridische uitdagingen voor het lokale referendum

Wat zijn, afsluitend, de juridische uitdagingen voor het lokale referendum? Wij zien de volgende uitdagingen:
– Indien de grondwetgever een bindend referendum zou aanvaarden, dan zal de wetgever het lokale bindende referendum nader regelen. Het is te hopen dat hij gemeenten ruimte laat voor lokaal initiatief, met andere woorden niet het gehele lokale correctieve referendum dicht regelt. Wij bepleiten, gelet op eerdere ervaringen, lokale vrijheid, bijvoorbeeld ten aanzien van de referendabele onderwerpen, de termijnen, de vraagstelling, geografische locus, etc. Omdat bij het correctief referendum een reeds genomen raadsbesluit voorligt, zijn de antwoordmogelijkheden (voor contra tegen) en de stemmethode zo goed als gegeven. Ook een eventueel geldigheids-quorum zal vermoedelijk bij wet worden bepaald. Men kan daarbij leren van opgedane ervaringen met het quorum bij lokale en nationale referenda (no-show paradox).

– Daarnaast geldt dat de mogelijkheid tot aanvraag van een referendum reëel moet zijn. Dan geldt in de eerste plaats dat het aantal vereiste handtekeningen voor een inleidend en definitief verzoek niet te hoog mag zijn, maar ook dat de termijnen,

bijvoorbeeld om deze handtekeningen te verzamelen, niet te kort mogen zijn. De (nationale of lokale) wetgever mag van het referendum geen illusoir instrument maken.

– Mocht een bindend referendum in de Nederlandse rechtsorde worden opgenomen, dan rijst de vraag of er behoefte blijft bestaan aan niet-bindende refe-renda66 en of het derhalve nodig is dat gemeenten deze vorm van referenda blijven regelen. Dat ligt ons inziens aan twee aspecten. In de eerste plaats ligt dat aan de hoogte van de lat voor het houden van een referendum. Ligt die lat hoog, bijvoorbeeld ten aanzien van het aantal vereiste handtekeningen, dan zal er behoefte blijven bestaan aan een meer laagdrempelige referendumvorm. In de tweede plaats ligt dat aan de mogelijke wens van gemeenten om een niet-correctief referendum te kunnen houden. Het is voorstelbaar dat gemeenten een belangrijk onderwerp waarover de raad nog moet besluiten aan een referendum willen onderwerpen. Gemeentelijke herindeling kan daarvan een voorbeeld zijn. De afweging of zo'n referendum wenselijk is, komt ook indien is voorzien in een beslissend referendum aan de raad toe. In de Trw heeft de wetgever expliciet bepaald dat een aanvullende gemeentelijke referendumregeling mogelijk was. Het zou goed zijn als de formele wetgever dat ook in toekomstige referendumwetgeving doet.

– Ten aanzien van raadgevende en raadplegende referenda blijft het onderwerp van zelfbinding relevant. De raad mag zijn besluitvorming niet uit handen geven. Het betekent dat hij zich niet mag binden aan de uitslag van het referendum. Hiervoor gaven wij weer dat individuele raadsleden zich wel bij voorbaat mogen binden aan de uitslag, zolang die binding vrijwillig is en het raadslid op zijn uitspraak, dat hij zich gebonden acht, kan terugkomen. Hij moet vrij zijn om zijn stem in de raadsvergadering uit te brengen.

– Verder noemden wij de regionalisering van de gemeentelijke besluitvorming. Hoe meer onderwerpen op regionaal niveau worden behartigd, hoe minder besluiten de gemeentelijke bestuursorganen nemen met betrekking tot de onderwerpen die gemeenschappelijke regelingen nu behartigen en hoe minder onderwerpen daarmee referendabel zijn. Regionale referenda bestaan niet, maar het verdient aanbeveling na te denken over deze mogelijkheid. Deze aanbeveling betreft ook referenda over gemeentelijke besluiten met regionale invloed (bijv. infrastructuur en herindeling).

– Ten slotte heeft de digitalisering invloed op lokale referenda. Bij het landelijke Oekraïne-referendum deed zich al de vraag voor of ondersteuningsverklaringen digitaal kunnen worden verstrekt. Ook voor lokale referenda is dat een relevante vraag. Nog meer dan bij gewone verkiezingen speelt het vraagstuk van stemmen via internet. Hoewel denkbaar is, dat gemeenten hiervoor zelf een regeling vaststellen, lijkt het ons voor de hand te liggen dat ten aanzien van deze onderwerpen de wetgever voorzieningen treft.

Workshop 3: Legitimiteit, hoezo?
Door Bert Blase

'Herontwerp de democratie - in hoog tempo en gebruik daarbij de aanwezige kracht uit de samenleving. In de nieuwe democratie krijgen ideeën, kennis en initiatieven uit de samenleving de ruimte, denken we in oplossingen en proberen we die uit. Zeggenschap organiseren we in wisselende en gevarieerde vormen, die passen bij de aard, de omstandigheden en de schaal van het vraagstuk. Van buurt en dorp tot en met 'Den Haag' en 'Brussel'. Nieuwe democratie steunt op lerend vermogen, lef, vertrouwen en (ieders) betrokkenheid. Denken en analyseren gaat samen met doen en experimenteren'.

'De nieuwe democratie is een harde noodzaak. Onze huidige democratie stagneert door gebrek aan legitimatie, oplossingsgerichtheid en vertrouwen. Dit zorgt voor onvrede en zelfs voor maatschappelijke polarisatie. De nieuwe democratie biedt nieuwe vooruitzichten. We zien in organisaties, buurten en steden steeds meer voorbeelden van maatschappelijke democratie en burgerzeggenschap. Burgers hebben de behoefte én de vaardigheden om hun omgeving te beïnvloeden en (mee) te sturen. Daar waar dit gebeurt ontstaat vertrouwen en nieuwe inspiratie'.

Vragen die tijdens de workshop aan de orde komen:

- is er sprake van (afnemende?) legitimatie binnen de huidige 'representatieve' democratie?
- waartoe wordt de gekozene door de kiezer (in deze tijd) gelegitimeerd?
- (hoe) helpen nieuwe democratische vormen de legitimatie van beslissingen te vergroten?
- hoe draag je zorg voor legitimatie bij de toepassing van nieuwe democratische vormen?

TWEEDE RONDE

Workshop 4: Wat kan de gemeenteraad met een burgerbesluit?

door Franzeska Eckardt en Marcel Boogers

Veel gemeenten zijn bezig met nieuwe manieren om de democratische besluitvorming anders in te richten. Gemeenten hebben ervaring met vormen van interactieve besluitvorming of het delegeren van bepaalde delen van de besluitvorming (referenda, burgerjury's, buurtbudgetten, burgervisitaties). Daarbij wordt de rol van het gemeentebestuur (raad, college en burgemeester) er niet overzichtelijker van: ze hebben wel eindverantwoordelijkheid maar zijn niet overal bij betrokken.
Tijdens de interactieve workshop "Wat moet (kan) de gemeenteraad met een burgerbesluit?" willen wij graag met de deelnemers in discussie gaan over de vraag hoe lokale bestuurders het best met nieuwe vormen van democratie om zouden kunnen gaan. Wij maken hiervoor gebruik van één actueel casus – het initiatief van de gemeente Enschede om een burgerbesluit middels een nieuwe G1000 methodiek door te voeren. Aan de hand van deze casus bespreken we welke problemen een burgerbesluit in de praktijk met zich meebrengt, en wat de kansen voor het democratisch systeem kunnen zijn.
Thema's die hierbij aan de orde kunnen komen zijn:

- Representativiteit in meest simpele zin betekent dat er een bepaalde mate van overeenkomst moet zijn tussen belanghebbenden (inwoners) en de actieve burgers die hen vertegenwoordigen (afspiegeling), of dat zij met gezag namens hen kunnen spreken (vertegenwoordiging).
- Gelijkheidsbeginsel: gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld. Jongeren die Jongeren die met een voorstel voor een skate-ramp komen, moeten op eenzelfde manier tegemoet worden getreden dan ouderen die een jeux de-boules-baan wensen.
- In- en uitsluiting: eén van de manieren om met het gelijkheidsbeginsel in de praktijk van burgerinitiatieven om te gaan is door te letten op processen van in- en uitsluiting. Zijn er (groepen) mensen die bewust worden buitengesloten of onterecht voorgetrokken?
- Transparantie en openbaarheid: Beide zaken vormen de kern van democratische besluitvorming. Alleen op die manier is duidelijk door wie, wanneer en met welke intentie een bepaald besluit genomen is. Welke afwegingen vinden waar plaats, wie stelt kaders en op welke manier?
- Verantwoording en toezicht: zijn de gestelde doelen behaald, en op de juiste manier (in de zin van conform de regels)? Doelmatigheid en rechtmatigheid zijn belangrijke aspecten bij verantwoording; toezicht gaat breder dan dat en gaat bijvoorbeeld ook over het voorkomen van misstanden en zorgen dat risico's voldoende in beeld zijn.
- Checks and balances: Een democratie functioneert niet zonder dat de verschillende spelers elkaar in evenwicht houden. Macht en tegenmacht zijn zo twee belangrijke aspecten in een democratie. De gemeenteraad is vanuit dit perspectief een belangrijke speler maar kan dit zeker niet alleen. De gemeenteraad dient er wel oog voor te hebben dat er bij projecten vanuit de gemeente zelf en bij activiteiten van burgers voldoende 'checks and balances' worden ingericht. Is er voldoende tegengeluid mogelijk? Is er controle op het handelen van betrokkenen?

Workshop 5: Wat betekent het om een Burgerbesluit te organiseren?

Door Nicol Oude Luttikhuis-Roelofs

Aanleiding

In Enschede wordt veel plezier beleefd aan vuurwerk, maar er wordt tegelijk veel overlast door vuurwerk ervaren rondom de jaarwisseling. Daarom heeft de burgemeester in nauwe samenspraak met presidium van de raad en het college het initiatief genomen om vanuit de gemeente het gesprek over vuurwerk binnen de samenleving aan te wakkeren en dit gesprek vervolgens te faciliteren. Dit doen we met behulp van de dialoogvorm van de G1000. We zijn met de stad het experiment aangegaan om te bekijken of we gezamenlijk tot een oplossing kunnen komen voor vuurwerk. De G1000Enschede is de eerste G1000 waarbij de gemeente samen met het Platform G1000.nu initiatiefnemer is, in plaats van de inwoners zelf. Voor beide een experiment.

Doel G1000Enschede

Doel van de G1000 Enschede is om de inwoners van Enschede met elkaar in gesprek te brengen over hoe de inwoners oud en nieuw willen vieren. Wat ze belangrijk vinden en wat ze daarover wensen. De insteek is vuurwerk, maar het doel is om met elkaar en met respect voor elkaar samen feest te vieren. Op een manier die leuk is voor iedereen. De uitkomsten van dit gesprek geven richting aan hoe de viering van oud en nieuw in Enschede voortaan kan verlopen. Tegelijkertijd is het ook een doeltreffende manier om de samenleving “aan” te zetten. Met andere woorden, door met elkaar in gesprek te gaan stimuleer je op hetzelfde moment initiatieven vanuit de samenleving voor het tegengaan van overlast. Inwoners van Enschede nemen dan zelf de verantwoordelijkheid door met elkaar oplossingen te bedenken, draagvlak te creëren én uit te voeren op een manier die de overheid niet kan. Het voeren van de deliberatieve gesprekken is dan ook een doel op zich.

De G1000Enschede

De G1000Enschede bestaat uit meerdere fases. De eerste fase was de Burgertop op 10 juni jl. Met gebruik van de G1000-methodiek gingen rond de 350 inwoners op deze dag met elkaar in gesprek over de jaarwisseling. Het werd een dag waarop inwoners en professionals met veel respect voor ieders standpunten van gedachten konden wisselen over dit thema. De reacties op deze dag waren positief Er was veel waardering voor de vorm, waardoor open gesprekken konden ontstaan tussen voor- en tegenstanders van vuurwerk.
De tweede fase betreft het Burgerforum. In deze fase bevinden wij ons nu. Hierin worden de voorstellen nader uitgewerkt door de inwoners. Ruim 100 mensen waren bij de vervolgbijeenkomst op 1 juli. Tijdens deze vervolgbijeenkomst hebben zij de volgende thema’s bepaald om verder uit te werken, aan de hand van alle voorstellen die op 10 juni zijn gemaakt:

- Vuurwerkvrije en vuurwerk zones
- Vuurwerkshows
- Handhaving
- Voorlichting
- Betrekken van scholen
- Vergroten van verantwoordelijkheid
- Verhogen van de kwaliteit van consumentenvuurwerk
- App

Alle 100 deelnemers hebben aangegeven welk thema zij verder willen helpen uitwerken en op deze manier zijn 8 zogenoemde werkplaatsen gevormd. De werkplaatsen zijn op dit moment druk bezig om hun voorstellen nader uit te werken. Deze voorstellen zullen zij bespreken in de stad, om zo draagvlak te creëren. Dit zullen ze enerzijds fysiek doen. Zo presenteren ze hun voorstellen voor het eerst op het democratiefestival D’ran op 8 en 9 september. En anderzijds ook digitaal. Hiervoor is een digitaal platform ingericht op www.g1000enschede.nl. Op

deze manier kan ervoor gezorgd worden dat de voorstellen realistisch zijn en een zo breed mogelijk draagvlak hebben.

De derde fase, betreft de slotbijeenkomst. Deze is op 11 november. Alle ideeën en plannen zullen dan worden voorgelegd aan de stad. Het voorstel vanuit de G1000 is hierbij als volgt: Alle deelnemers aan de bijeenkomst van 10 juni worden uitgenodigd om deel te nemen aan deze slotbijeenkomst en krijgen stemrecht. Alle andere Enschedeërs worden uitgenodigd om de beraadslagingen gedurende de dag als toehoorders te volgen.
De werkplaatsen presenteren deze dag hun voorstellen achtereenvolgens aan 3 panels: het burgerpanel, het professionalspanel en het politicipanel, zodat deze panels zich een oordeel kunnen vormen en een advies kunnen geven. De presentatie vindt plaats ten overstaan van publiek en deelnemers. Zij verzamelen op deze manier rechtstreeks informatie en inzichten om 's middags tot een afgewogen besluit te kunnen komen. Door middel van een stemming door de deelnemers aan de bijeenkomst van 10 juni, zal een keuze worden gemaakt uit de voorstellen. Het betreft dus zeker geen wedstrijd tussen de voorstellen, maar meerdere voorstellen kunnen worden aangenomen. De opbrengst uit de werkplaatsen vormt samen een set van afspraken over hoe Enschede de jaarwisseling wil vieren.
De komende tijd wordt dit voorstel met (afvaardiging van) de werkplaatsen besproken, om zo tot een definitief programma te komen.

Burgerbesluit
Deze set van afspraken die door de inwoners van Enschede wordt gemaakt, noemen we het burgerbesluit. Zoals nu al door de werkplaatsen wordt aangegeven verwachten ze te komen met concrete voorstellen, plannen en langetermijnvisies. Sommige van deze voorstellen kunnen wellicht dit jaar al gerealiseerd worden; andere punten hebben waarschijnlijk meer voorbereidingstijd nodig.

Maar wat is dat dan een burgerbesluit? En welke status heeft? Wie bepalen/ nemen? eigenlijk het burgerbesluit? Het is een nobel streven dat mensen met elkaar samen tot een besluit komen, maar is dat realistisch en haalbaar? Hoe krijg je inwoners en professionals zover dat ze meedoen? Dat zijn vragen die ons gedurende dit proces wel bezighouden. Moet je als gemeente elke uitkomst zomaar accepteren, of kun je daar voorwaarden aan verbinden?. Allemaal vragen waar wij zowel ambtelijk als bestuurlijk tegenaan lopen. Graag ga ik hierover met u in gesprek.

Wij hebben als gemeente gezegd dat het burgerbesluit moet voldoen aan de volgende voorwaarden, om deze te kunnen accepteren:
- Het moet wettelijk zijn toegestaan;
- De hulpdiensten en professionals (bijv. Onderhoud Enschede) moeten het als uitvoerbaar beschouwen;
- Het past binnen de geldende raadskaders. (bijv. budgetrecht raad).

Het burgerbesluit zal door de leden van de werkplaatsen worden aangeboden aan de burgemeester met het verzoek deze door te geleiden aan de raad, voor de onderdelen die raken aan het kader van de raad.

De experimenteeragenda van de werkgroep Stad en Bestuur (een werkgroep uit de gemeenteraad die bezig is met bestuurlijke vernieuwing) die op 10 april j.l. is vastgesteld roept op tot het o.a. experimenteren met stadsdialogen. De G1000Enschede geeft mede uitvoering aan die oproep. Toch merk je dat de meningen over de G1000 en met name over het nemen van een burgerbesluit binnen de raad verdeeld zijn.

Over onze ervaringen in het G1000Enschede-proces, inclusief de hierboven geschetste dilemma's gaan we graag tijdens de G1000 University met u in gesprek.

Workshop 6: E-democracy en digitale dialoog bij het Burgerbesluit

Door Aline Muylaert

Online of offline burgerinspraak, wat werkt het beste? Zowel online als offline platformen hebben hun verdiensten en wanneer gecombineerd, kunnen ze uitzonderlijk sterk zijn. Gemeenten onderbenutten echter vaak het potentieel hiervan.

Online vs. offline burgerinspraak?
Louter burgers engageren via offline bijeenkomsten heeft duidelijk haar beperkingen. In geval van een succesvol evenement, bereik je 20-30 burgers, hooguit. Het internet heeft echter de manier waarop we met elkaar interageren drastisch verandert. Ook overheden beseffen dit maar al te goed, passen bijgevolg hun communicatiekanalen aan en zetten steeds meer in op online participatieplatformen om hun burgers een stem te geven. Bovendien kosten de traditionele ontmoetingsmomenten de lokale overheid aardig wat aan resources: personeel, benodigd materiaal en het volgen van protocols om de evenementen te laten plaatsvinden.

Daarmee vergeleken is een online platform een goedkopere **en** flexibelere **manier om met de burger in contact te komen**. Offline methodes vereisen aardig wat tijd van de burger om de bijeenkomst bij te wonen. Online, daarentegen, kan men in 1, 2, 3 voorkeuren communiceren rond bepaalde projecten, en mee discussiëren vanuit de luie zetel. Als gevolg zal je zien dat voornamelijk **jongere burgers** makkelijk hun weg vinden naar deze online platforms, en daarmee uiterst complementair zijn aan het publiek dat je vandaag al met de traditionelere methodes bereikt.

Hoe multichannel elkaar versterkt: 3 tips

1. Maak WiFi beschikbaar en gebruik hashtags
First things first, om ook op offline evenementen burgers hun ideeën met de rest van de wereld te delen, dien je op z'n minst een **gratis wi-fi verbinding** aan te bieden. Online engagement vanaf een offline vertrekpunt wordt versterkt door een specifieke **hashtag** te creëren. Hashtags cureren al wat er gezegd wordt rond één specifiek topic of project, and staan burgers toe om live te interageren tijdens evenementen. Steden en gemeenten kunnen de kracht van sociale media benutten door hierdoor ook de conversatie buiten de vergaderingsmuren te laten plaatsvinden.

2. Live stream offline evenementen
Live streaming is een simpele, kosteneffectieve manier om engagement te versterken. Het is bovendien in de laatste jaren sterk in populariteit gerezen. Al wat je namelijk nodig hebt is een goede HD camera of telefoon en een internetverbinding. De kracht schuilt in de **transparantie** die men hiermee creëert, en staat het **interactie** toe door burgers te laten commentaren plaatsen.

3. Bediscussieer online voorstellen op offline evenementen, en vice versa
Gemeenteraden plaatsen rapporten online van de offline raden of livestreamen deze raden. Men kan ook de voorstellen van op online platforms meenemen naar de offline evenementen en deze daar als voer tot discussie gebruiken. Op deze manier versterkt online ook het offline gedeelte en vergroot men het bereik en komt ware co-creatie tot stand.

Case study: G1000 Enschede & CitizenLab

G1000

op weg naar een andere democratie

www.**g1000**.nu

jerphaas@g1000.nu 06 52 09 09 39
harm@g1000.nu 06 83 99 51 71

Met steun van:

vfonds investeert in VREDE