

TWEE LEIDSE REFERENDA VAN DE BAAN:

DE MANCO'S VAN LOKALE REFERENDA IN DE PRAKTIJK

Even leek het erop dat er in Leiden binnen enkele maanden tijd maar liefst twee lokale referenda gehouden zouden worden. In juli van dit jaar had de gemeenteraad besloten tot het houden van een burgemeestersreferendum en in september dienden inwoners van de stad een aanvraag in voor een referendum over de Rijn-Gouwelijn. Nu, enkele maanden later, zijn beide referenda van de baan. In beide gevallen steunde D66, al jaren hartstochtelijk voorstander van het referendum, het besluit dat de beoogde referenda tegenhield.

Op 29 oktober jl. zou de Leidse gemeenteraad een beslissing nemen over het tracé van de Rijn-Gouwelijn (RGL), een *light rail*-verbinding Van Gouda via Alphen aan den Rijn en Leiden naar Katwijk en Noordwijk. Deze hoogwaardige openbaar vervoerlijn, in de ogen van D66 van groot belang om het gebruik van het openbaar vervoer in de regio te verbeteren, zou dwars door de Leidse binnenstad worden aangelegd.

Na een lange voorbereidingstijd, waarbij diverse varianten waren besproken, en na diverse inspraakrondes, waarbij inwoners van de stad hun mening hadden kunnen ventileren, diende de Leidse gemeenteraad eind oktober een besluit te nemen. Omdat een aantal onwonenden van het tracé van mening was dat de gemeente te weinig naar hun bezwaren had geluisterd, besloten zij om een referendum aan te vragen. Binnen enkele dagen tijd verzamelde het organiserend comité voldoende handtekeningen om een geldige aanvraag in te dienen.

Een geldige aanvraag betekent volgens de lokale referendumverordening echter nog niet dat er ook daadwerkelijk een referendum zal komen. Daarvoor moet de gemeenteraad eerst haar goedkeuring geven. En in de Leidse raad zat men niet bepaald te wachten op een referendum. Vanuit de landelijke politiek waren signalen ontvangen dat als er door het referendum vertraging zou optreden in de besluitvorming, de RGL lager op het prioriteitenlijstje van Verkeer en Waterstaat zou komen te staan, wat met de bezuinigingen in het achterhoofd zou betekenen dat er waarschijnlijk geen Rijksgeld voor de RGL gereserveerd zou worden. Dat zou tot gevolg hebben dat het hele project niet zou doorgaan.

Dit stelde D66 voor een dilemma: de partij is principieel voor het referendum (als instrument, niet als doel), maar had zich in haar verkiezingsprogramma ook voorstander van de Rijn-Gouwelijn getoond. In de nu voorliggende situatie kon slechts één van de twee doelstellingen gerealiseerd worden. Met dien verstande dat als zou worden vastgehouden aan het referendum, bij voorbaat bekend zou zijn dat de hele RGL niet door zou gaan en het referendum *de facto* nergens meer over zou gaan. Deze combinatie van factoren deed vier van de vijf leden van de Leidse gemeenteraadsfractie van D66 besluiten om tegen het referendum te stemmen.

Het tweede referendum dat in Leiden op de agenda stond, was die over de benoeming van de nieuwe burgemeester. Nadat burgemeester Postma eerder dit jaar zijn functie had neergelegd, had D66-Leiden het initiatief genomen om de gemeenteraad ertoe te bewegen om in de procedure voor de burgemeestersbenoeming een referendum op te nemen. D66 wilde de inwoners van Leiden op die manier de gelegenheid geven om hun eigen burgemeester te kiezen. Dankzij de vele positieve reacties op dit initiatief en de handtekeningen die D66 wist te verzamelen, besloot de gemeenteraad in september tot het organiseren van een referendum.

Dit referendum werd ingepast in de wettelijk vastgelegde procedure voor de benoeming van burgemeesters. Hierin is bepaald dat de Commissaris van de Koningin uit de sollicitanten die kandidaten selecteert die hij (of zij) benoembaar acht. Een door de gemeenteraad ingestelde vertrouwenscommissie selecteert uit de overgebleven kandidaten vervolgens twee kandidaten die namens de raad worden voorgedragen voor benoeming. Omdat de Leidse gemeenteraad had ingestemd met een referendum, kreeg de vertrouwenscommissie, waarin alle negen fractievoorzitters in de gemeenteraad zitting hadden, de opdracht om twee kandidaten te selecteren die voldeden aan de door de raad opgestelde profielschets en die alvorens te worden voorgedragen aan het burgemeestersreferendum zouden deelnemen.

Die dubbele eis (twee kandidaten die voldoen aan de profielschets) bleek in dit geval teveel gevraagd. Leiden heeft in bestuurlijk Nederland blijkbaar zo'n slechte naam, dat bijna niemand er burgemeester wil worden. In de loop van het selectieproces, dat zoals gebruikelijk achter gesloten deuren plaats vond, werd dan ook duidelijk dat slechts één kandidaat voldeed aan de hoge eisen die de gemeenteraad in haar profielschets had gesteld. De vertrouwenscommissie restte drie mogelijkheden: 1. het verlagen van de gestelde eisen zodat er alsnog een tweede kandidaat 'geschikt' zou kunnen worden verklaard, 2. het stopzetten van de procedure en de vacature opnieuw openstellen (waarbij het referendum waarschijnlijk door een meerderheid van de gemeenteraad zijn geschrappt uit de procedure) of 3. het doen van een enkelvoudige voordracht.

Op 26 november maakte de voorzitter van de vertrouwenscommissie bekend dat de commissie unaniem tot de conclusie was gekomen dat die laatste optie de enige reële was. Vanwege het vertrouwelijke karakter van de procedure zal nimmer bekend worden welke argumenten precies aanleiding hebben gegeven tot die conclusie, maar niettemin besloot de voltallige gemeenteraad om de als enige overgebleven kandidaat (de VVD-er Harry

Groen) bij de minister van Binnenlandse Zaken voor benoeming voor te dragen. In verband met het ontbreken van een tweede kandidaat, zal het voorgenomen referendum niet doorgaan.

Opnieuw sneuvelde een Leids referendum en opnieuw met steun van D66. Terwijl D66 in de zomermaanden het initiatief tot het burgemeestersreferendum had genomen en het signaal had afgegeven dat de partij er alles aan zou doen om een referendum over de burgemeestersbenoeming mogelijk te maken, restte de Leidse D66-fractie aan het eind van het verhaal niets anders dan haar teleurstelling uit te spreken over het feit dat het burgemeestersreferendum niet doorgaat.

Uit de recente voorbeelden uit Leiden kunnen een paar belangrijke conclusies worden getrokken:

1. In de huidige situatie wordt het referendum vaak als noodrem gebruikt. Op het moment dat burgers merken dat de politiek een besluit gaat nemen waarmee zij het niet eens zijn, organiseren ze een referendum om dat besluit tegen te houden. Op zich is daar niets op tegen, immers: in een democratie behoren de burgers het laatste woord te hebben. Dat komt politici niet altijd goed uit, maar de bij veel politici en bestuurders bestaande angst voor de ongewisse uitkomst van referenda is eerder een stimulans om het referendum te behouden dan om het af te schaffen. Als burgers een besluit van 'de politiek' tegenhouden of teruggedraaien, dan heeft 'de politiek' klaarblijkelijk óf een beslissing genomen die niet door de meerderheid van de bevolking wordt gesteund, óf onvoldoende gedaan om de bevolking van nut en/of noodzaak van de beslissing te overtuigen. Beide behoren naar mijn mening tot de taak van de politiek, wil zij haar legitimiteit behouden.

2. In Nederland zijn besluitvormingsprocedures (zeker bij infrastructurele projecten zoals de Rijn-Gouwelijn) vaak langdurige trajecten, met te onderscheiden fases en veel verschillende spelers. Door de complexiteit van de besluitvorming komt het referendum vaak slecht uit, zeker aangezien pas aan het eind van het besluitvormingsproces duidelijk wordt dát er een referendum wordt georganiseerd. In eerdere stadia van de procedure zijn dan al zoveel zaken besloten, dat de mogelijkheden voor burgers om zich over het project uit te spreken, beperkt zijn. Het voorbeeld van de RGL laat zien dat de besluitvormingsprocedure van tevoren zodanig dichtgetimmerd kan zijn dat er voor een uitspraak van de bevolking geen ruimte meer is. De burger staat daarmee per definitie op een zijspoor. Het verdient dan ook aanbeveling om het referendum als instrument voortaan aan het begin van besluitvormingsprocedures in te plannen. Daarmee is vanaf de aanvang duidelijk dat er later in het traject een referendum zal worden gehouden, hetgeen politici en bestuurders ertoe zal dwingen om rekening te houden met de gewenste uitkomst van dat referendum.

3. Het referendum over de Rijn-Gouwelijn toont aan dat de huidige referendumwet onacceptabel veel ruimte biedt voor institutioneel verzet tegen een in beginsel rechtsgeldig burgerinitiatief. Als het de politici niet goed uitkomt, kunnen zij een uitspraak van de burgers zonder veel moeite tegenhouden. Zo kon de Leidse gemeenteraad ondanks het feit dat er een geldige aanvraag voor een referendum werd ingediend, het initiatief voor een referendum tegenhouden. Hiermee werd de burgers een verworven recht ontnomen, een weeffout in de wet, die zo snel mogelijk moet worden hersteld.

4. De perikelen rondom het burgemeestersreferendum tonen aan dat de huidige benoemingsprocedure ruimte biedt voor manipulatie en achterkamertjespolitiek. Door de bevoegdheid van de Commissaris van de Koningin om in een vroeg stadium kandidaten te selecteren en door de vertrouwelijkheid waarin de voordracht van de gemeenteraad tot stand komt, is geen sprake van een open en heldere procedure en hebben de burgers de facto geen gelegenheid om zich een oordeel te vormen over de sollicitanten en hun voorkeur uit te spreken voor één van hen. De huidige gesloten benoemingsprocedure dient dan ook zo spoedig mogelijk te worden vervangen door een open en heldere procedure waarbij de burgers daadwerkelijk rechtstreeks hun eigen burgemeester kunnen kiezen.

Menno van der Land

Politicooloog en secretaris politiek van D66-Leiden