



Interne Evaluatie Referendum Ruimtelijke Koers

Augustus 2021

gemeente Houten



Hoofdstuk 1: Inleiding

Maart 2021 vond het eerste lokale referendum in de gemeente Houten plaats. Het referendum over de Ruimtelijke Koers. Eind oktober 2020 dienden de initiatiefnemers het inleidend verzoek voor het houden van een referendum in. Dit markeerde het startpunt van het organiseren van het referendum. Vanaf dat moment moesten processen worden opgestart en allerlei instrumenten worden ontwikkeld om te komen tot een referendum. Hierbij is gebruik gemaakt van de referendumverordening die in 2006 is opgesteld. Doordat er in de gemeente niet eerder een referendum is gehouden, was het in sommige opzichten een proces waar wij niet op waren voorbereid.

De initiatiefnemers van het referendum hadden de nadrukkelijke wens om het referendum te combineren met de regulier geplande Tweede Kamer verkiezingen. Het college van Burgemeester en Wethouders begreep deze wens en is hieraan tegemoetgekomen. Dit had tot gevolg dat het referendum in slechts acht weken georganiseerd moest worden. In korte tijd moest er veel gebeuren, denk aan het op orde brengen van de interne projectorganisatie en het voordragen, benoemen en inregelen van de referendumcommissie. Maar ook een subsidieregeling opstellen, een opkomstcampagne starten en de neutrale informatievoorziening verzorgen.

Nu dit alles achter de rug is, is het van belang om te leren en te verbeteren. In deze interne evaluatie zal daarom worden gekeken naar de uitvoering van het referendum en de instrumenten die hiervoor gebruikt zijn. Hoewel dit geen wettelijke verplichting is, bestaat er wel een politiek-bestuurlijke wens om het proces te evalueren. Hierbij staat leren, verbeteren en aanpassen, waar nodig, centraal. Onder aanpassen wordt met name het actualiseren van de referendumverordening bedoeld.

Deze evaluatie zal uit vier onderdelen bestaan:

1. De uitvoering op basis van de bestaande referendumverordening
2. De campagnes en de bijbehorende processen
3. De organisatie van het referendum vanuit het oogpunt van logistiek, formatie en begroting.

Naast deze interne evaluatie zijn er ook nog twee andere evaluaties verschenen, namelijk de evaluatie van de referendumcommissie en de interne evaluatie van de logistieke organisatie van de verkiezingen (zoals deze altijd verschijnt na afloop van verkiezingen). De evaluatie van de referendumcommissie beschrijft het proces vanuit hun perspectief en vormt daarmee een eigenstandige aanvulling op deze evaluatie. In hoofdstuk 5 'De organisatie' zal kort worden ingegaan op de logistieke evaluatie vanuit het reguliere team verkiezingen.

Hoe is deze evaluatie tot stand gekomen?

Voor het opstellen van deze evaluatie is gekeken naar (formele) documenten. Daarnaast zijn ook ervaringen van betrokkenen uit de samenleving, politiek en de ambtelijke organisatie opgehaald. Voor de totstandkoming van deze evaluatie zijn zeventien personen bevraagd in een open gesprek. De uitkomsten van de gesprekken zijn in deze tekst terug te vinden. Hierbij is het van belang te melden dat de meningen van individuen niet altijd de algemene opinie zijn. Toch is er soms gekozen deze wel te beschrijven om de sfeer en het sentiment van het proces in kaart te brengen.

Hoofdstuk 2: De referendumverordening

Tijdens het referendum Ruimtelijke Koers in 2021, heeft de gemeente Houten voor het eerst gewerkt met de Referendumverordening Houten. Deze verordening stamt uit 2006. Dat deze verordening ‘niet van deze tijd’ is, is een veelgehoord geluid: *“Je start al met een achterstand”*.

Voor meer informatie over het ontstaan van de referendumverordening uit 2006 verwijzen wij u graag naar de evaluatie van de referendumcommissie. In algemene zin kan ten aanzien van de verordening worden geconcludeerd dat de regels goed zijn opgevolgd. Zo stelt één van de betrokkenen: *“We hebben ons gehouden aan de regels die zijn afgesproken.”* Door de grote (tijds)druk waaronder het proces stond, is het soms wel nodig geweest om een aantal korte bochten te nemen. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste stappen en thema’s waarin de referendumverordening voorziet nagelopen op basis van de ervaringen bij het referendum Ruimtelijke Koers. Aan het eind van het hoofdstuk worden aanbevelingen gegeven voor de ervaren knelpunten.

2.1 Het inleidend en definitief verzoek

De referendumverordening schrijft een volgordelijkheid voor, namelijk: (1) het indienen inleidend verzoek en daarna (2) het definitief verzoek. Vervolgens (3) het vaststellen van het voorgenomen (raads)besluit, (4) het opstellen van de vraagstelling voor het referendum en tot slot (5) het referendumbesluit.

Het deelproces van het inleidende en het definitieve verzoek is binnen de gestelde termijnen verlopen. Het inleidende verzoek is op 26 oktober 2020 bij de gemeente binnengekomen. Op 4 november 2020 hebben wethouder Bos en de burgemeester Isabella een gesprek gehad met de indieners in het gemeentehuis. Op 11 januari 2021 nam burgemeester Isabella de handtekeningen voor het definitieve verzoek in ontvangst.

Nadat de raad had besloten over het inleidend verzoek tot een referendum, wat gebeurde op 1 december 2020, kregen de indieners de tijd om handtekeningen te verzamelen voor het definitieve verzoek. De indieners kregen tot zes weken na het besluit van de raad de tijd om de benodigde 2250 handtekeningen op te halen. Begin december 2020 rezen er de nodige onduidelijkheden rondom de handtekeninglijsten. De gemeente had begin oktober lijsten beschikbaar gesteld. Deze lijst was enkel voor het inleidende verzoek, maar dit was voor de indieners onvoldoende helder. Hierdoor stond op deze lijsten o.a. geen nummer van het raadsvoorstel. Voor het definitieve verzoek was een tweede handtekeningenlijst nodig. Doordat de indieners hiervan niet op de hoogte waren, gingen zij door met het verzamelen van handtekeningen op de lijsten die eigenlijk alleen bedoeld waren voor het inleidende verzoek. Begin december kwam van gemeentezijde vervolgens het bericht dat zij voor het definitieve verzoek gebruik moesten maken van een nieuwe door de gemeente te verstrekken lijst.

Naar aanleiding van deze discussie over de handtekeningenlijsten heeft het college de referendumcommissie hierover met spoed om advies gevraagd. De referendumcommissie concludeerde het volgende (adviesbrief van 4 december 2020):

‘Wij zijn van mening dat de strekking van het bepaalde in de verordening duidelijk is:

- *De termijn voor het indienen van het definitieve verzoek, voorzien van de benodigde handtekeningen, begint te lopen nadat de raad een besluit over het inleidende verzoek heeft genomen. Dit was op 1 december jl. De termijn startte derhalve op 2 december.*
- *De termijn bedraagt zes weken en loopt derhalve tot en met 12 januari 2021.*

- *De handtekeningen en overige gegevens voor het definitieve verzoek moeten worden geplaatst op een lijst die door de gemeente is verstrekt en die specifiek is bedoeld voor het definitieve verzoek. Dit laatste blijkt uit het feit dat ook in het artikel betreffende het inleidend verzoek is opgenomen dat de gegevens dienen te worden geplaatst op door de gemeente verstrekte lijsten.'*

Ondanks dat de referendumcommissie concludeert dat op grond hiervan de reeds verzamelde handtekeningen niet mogen worden ingebracht voor het definitieve verzoek, heeft de commissie begrip voor de onduidelijkheid die is ontstaan. Zij stellen aanvullend daarop in het advies: *'Wij hebben de lijst die voor het inleidend verzoek bedoeld was, gezien en constateren dat daarop niet het woord "inleidend" staat. Daarnaast constateren wij dat in artikel 8 lid 2 weliswaar staat dat het definitieve verzoek moet zijn gedaan binnen zes weken nadat de raad op het inleidend verzoek heeft besloten, maar er staat niet expliciet dat de termijn pas begint te lopen nadat de raad het desbetreffende besluit heeft genomen.'* Op basis van deze constatering adviseerde de referendumcommissie om de handtekeningen die voor 1 december 2020 waren verzameld op de verkeerde lijsten alsnog mee te tellen voor het definitieve verzoek. Het college heeft dit advies overgenomen.

Diverse betrokkenen geven aan dat de communicatie met de initiatiefnemers beter had gekund. Door sommigen wordt gesuggereerd dat meer bestuurlijke gesprekken hadden kunnen bij dragen aan het zorgvuldig uitleggen van het proces. Gedacht wordt dat problemen zoals die rondom de formuleren voor handtekeningen dan voorkomen hadden kunnen worden. Daarnaast speelt de tijdsdruk waaronder het referendumproces georganiseerd moest worden een rol. Het begin van het proces was soms 'gehaast' en er moest veel georganiseerd worden, zonder dat daarvoor de benodigde ervaring aanwezig was. Hierdoor kwam de communicatie met de initiatiefnemers onder druk te staan.

Overigens wordt er in de huidige referendumverordening uit 2006 niet gesproken over het verzamelen van digitale handtekeningen. Terwijl langs de deuren gaan met papieren handtekeningenlijsten in de huidige tijdsgeest wellicht niet altijd meer vanzelfsprekend is. Het valt aan te bevelen om, gezien de digitale ontwikkelingen, op dit punt de referendumverordening aan te passen.

2.2 Voorgenomen besluit en vraagstelling

Na het goedkeuren van het definitieve verzoek tot het houden van een referendum, was het noodzakelijk om de vraagstelling en het voorgenomen (raads)besluit vast te stellen. Het raadsvoorstel over de Ruimtelijke Koers is in een vergadering van drie dagen met de indiening van vele moties en (ingrijpende) amendementen behandeld. Belangrijke onderdelen van die Ruimtelijke Koers, zoals de visie op Noordwest en Houten Oost, werden aangehouden voor nader onderzoek. Daarmee maakte dit geen deel uit van het voorgenomen besluit waarop het referendum betrekking heeft. In een brief van 20 januari aan de burgemeester, dus tijdens het lopende raadsdebat, wees de referendumcommissie daar nog nadrukkelijk op. Deze brief is gedurende het raadsdebat aan de raad ter beschikking gekomen. Op 21 januari 2021, de laatste dag van deze lange vergadering, lag daar het voorgenomen besluit over de Ruimtelijke Koers Houten 2040. De stemming over het voorgenomen raadsbesluit werd conform de referendumverordening uitgesteld tot na het te houden referendum en het definitieve besluit een referendum de houden werd genomen.

Een kleine week later, op 26 januari, stelde de raad vervolgens de vraagstelling, de datum en het budget vast. De referendumcommissie kwam op 23 januari met een advies hierover, waarbij de vraagstelling luidde: *‘Bent u voor of tegen het voorgenomen raadsbesluit over de Ruimtelijke Koers Houten 2040?’*

Het stellen van een goede, concrete en eenduidige vraag was ingewikkeld. Het raadsvoorstel Ruimtelijke Koers 2040 was een complex en veel omvattend raadsvoorstel. Dit maakte het komen tot een heldere vraagstelling die alles van het voorstel zou omvatten uitermate complex. Eén vraag over het besluit, die niet ingaat op alle dilemma’s van de Ruimtelijke Koers, doet wellicht geen recht aan het totale vraagstuk, geven betrokkenen aan. De raad nam het voorstel over de vraagstelling van de referendumcommissie wel over, maar realiseerde zich ook dat daarmee niet alle haken en ogen ondervangen waren. Zo stelt één van de raadsleden: *“Ja of nee, dat waren de opties. Hierdoor is veel specifieke informatie over de mening van de burgers uiteindelijk niet aan het licht gekomen. Dat is doodzonde. Met deze vraagstelling was eigenlijk was al meteen duidelijk wat de uitkomst van het referendum zou zijn.”* Anderen geven aan dat een gedeelde waarden en een gemeenschappelijke basis door de vraagstelling ook van tafel zijn gevallen. In elk geval wordt ervaren dat onvoldoende duidelijk is waar de inwoners van Houten nou precies voor of tegen hebben gestemd. Door de brede vraagstelling is het moeilijk te zeggen.

Respondenten suggereren, achteraf, andere opties en andere type vraagstellingen. Zo komt de optie van een meervoudige vraag voorbij, maar ook de optie van scenariokeuzes. De referendumverordening stond zulke vormen van vraagstelling ook toe. Maar het proces stond onder grote tijdsdruk en in het (verplichte) advies aan de raad van de referendumcommissie werden zulke opties niet benoemd. In slechts vier dagen moest er een vraagstelling liggen. Achteraf gezien wordt aangegeven dat hiervoor meer tijd genomen had moeten worden. Dan was er ook meer ruimte geweest voor dialoog met de initiatiefnemers over de vraagstelling. De referendumverordening geeft een termijn van vier weken aan de referendumcommissie om over de vraagstelling tot een voorstel te komen waarop vervolgens in de daaropvolgende gemeenteraadsvergadering door de raad een beslissing kan worden genomen. Deze tijd mag dus wel genomen worden. Overigens bepaalt de raad uiteindelijk de vraagstelling, niet de referendumcommissie. Het staat de raad dus vrij af te wijken van het vraagstellingsadvies van de referendumcommissie en een andere vraag vast te stellen. Daar heeft de gemeenteraad niet voor gekozen.

2.3 De volgorde van het proces

Zoals in de paragrafen hierboven aangegeven, beschrijft de referendumverordening een volgorde van het proces voor. Deze volgorde roept bij betrokkenen zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie vraagtekens op. Zouden initiatiefnemers na een inleidend verzoek niet beter met een afgerond voorgenomen besluit onder de arm op pad kunnen gaan om handtekeningen te verzamelen voor het definitieve verzoek? Dan weten mensen die ondertekenen tenminste precies waar het referendum over zou moeten gaan. Nu bleek het voorgenomen besluit uiteindelijk sterk af te wijken van het voorstel zoals dit door het college bij de raad was ingediend.

Daarnaast is het ook belangrijk om aandacht te geven aan de wisselwerking tussen de politieke besluitvorming in de raad en het lopende referendumproces. Ten tijde van het definitieve verzoek tot het referendum ging het politieke meningsvormingsproces over de Ruimtelijke Koers door. Of misschien sterker gesteld, het politieke proces stond nog maar net aan het begin. Respondenten geven aan dat het referendumproces invloed had op het politieke proces (het gesprek werd heftiger/intenser: *“Doordat het referendum ging meespelen werden die alleen maar heftiger”*), maar

ook het politieke proces had ook invloed op het referendum. Zo stelt één van de respondenten over de invloed van het verzamelen van de handtekeningen: *“Met het verzamelen kwam de maatschappelijke discussie al op gang, dat heeft invloed op het raadsbesluit en het debat waar het referendum over gaat. Dat is niet zuiver. Je zag dat de pro’s met aanpassingen kwamen zodat er niet tegengesteld zou worden bij het referendum.”*

Veel van de bevroegden geven aan de wens te hebben om een meer uitgekristalliseerd raadsbesluit te hebben voordat de initiatiefnemers op pad gaan voor het verzamelen van handtekeningen voor het definitieve verzoek. Het voelt daarmee voor de respondenten logischer om eerst het voorgenomen besluit te nemen en daarna te starten met het verzamelen van de handtekeningen voor het definitieve verzoek. De voorbeeld-verordening van de VNG uit 2019 voorziet in deze wens. Waar de verordening van Houten uit 2006 stelt dat na een inleidend verzoek de besluitvorming wordt uitgesteld (tot na het definitief verzoek), stelt de modelverordening juist voor op behandeling voorafgaand daaraan:

“Art 6. Lid 6 en 7 Modelverordening VNG:

6. De raad beslist of het inleidend verzoek wordt ingewilligd.

7. Als het verzoek wordt ingewilligd, behandelt de raad het ontwerp raadsbesluit waarop het verzoek zich richt. Het ontwerp raadsbesluit zoals dat luidt na verwerking van eventuele aangenomen amendementen, wordt vervolgens aangehouden tot de eerstvolgende vergadering na de dag waarop de uitslag van het referendum wordt bekendgemaakt, tenzij eerder negatief over de ontvankelijkheid van het referendumverzoek wordt beslist.”

2.4 Datum

De referendumverordening stelt dat het referendum binnen zes maanden na het referendumbesluit gehouden moet worden. En als in de periode van drie tot zes maanden daarna ook verkiezingen zijn, moeten deze parallel daaraan worden gehouden. Veel verordeningen stellen, volgens Westerweel en Van Tienen (2017)¹, voor het houden van het referendum een termijn van vier maanden vanaf het moment dat besloten is een referendum te houden. Houten kan er, volgens de eigen verordening, dus langer over doen. De termijn is belangrijk omdat er voldoende tijd moet worden gegeven aan voor- en tegenstanders, maar ook aan de neutrale informatievoorziening, om campagne te voeren. Het referendum moet dus niet te dicht gehouden worden op het besluit om een referendum te organiseren.

In de gemeente Houten werd bij het indienen van het inleidend verzoek direct de wens neergelegd om het referendum te combineren met de Tweede Kamerverkiezingen 2021. De achterliggende reden hiervoor was onder andere de positieve impact op het opkomstpercentage. Het college wilde graag aan deze wens tegemoet komen. Vooraf werd gesteld dat het een stevige klus zou worden en veel flexibiliteit van alle betrokken partijen zou vragen. De gemeente Houten nam uiteindelijk acht weken de tijd voor het organiseren van het referendum. Op 17 maart 2021, parallel aan de Tweede Kamerverkiezingen, werd het referendum gehouden.

Het leidde inderdaad tot een mooie opkomst. De opkomst voor het referendum was 76 procent van de kiesgerechtigden. De opkomst voor de Tweede Kamerverkiezingen was 84 procent van de kiesgerechtigden. Het besluit om het referendum te combineren met de Tweede Kamerverkiezingen

¹ Westerweel, J. & Tienen, F.J.H. van (2017, juli). Het gemeentelijke referendum in de praktijk: spanningen van directe democratie in een representatief stelsel. In: *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*.

leidde echter ook tot de nodige problemen. Zoals in de vorige paragrafen al aangegeven ontstond er grote tijdsdruk op het referendumproces. Dit zorgde in alle stappen van het proces voor druk, bijvoorbeeld voor het aanstellen van de referendumcommissie, het controleren van de geldigheid van de handtekeningen, het aanvragen van de subsidies etc. De advisering vanuit de referendumcommissie stond ook onder grote tijdsdruk. Zo was er voor het advies rondom de vraagstelling slechts vier dagen de tijd en moest binnen één of enkele dagen getoetst worden of de animatiefilm over de Ruimtelijke Koers wel neutraal was. Maar ook de inwoners van Houten hadden slechts acht weken om te ontdekken dat er een referendum aankwam, waar dat referendum over ging en waar daarover informatie was te vinden.

De referendumcommissie gaf in haar advies over het vaststellen van deze datum aan dat er veel verwacht werd van de neutrale informatievoorziening en campagne. Die moest dan wel zodanig sterk zijn dat de complexe materie van het voorgenomen raadsbesluit was uit te leggen aan de bevolking. Maar juist door die complexe materie, in combinatie met de vele andere zaken die nog geregeld moesten worden en net zo veel prioriteit hadden, kwam die neutrale informatievoorziening pas laat op gang. De neutrale informatieflyer, die was gefocust op de inhoud van het raadsbesluit, viel nu pas op maandag 1 maart bij de Houtenaren op de deurmat. Bij voorkeur zou je deze tegelijkertijd met de stempas willen aanleveren, maar de deadline voor het drukken en verzenden van de stempas stond dit niet toe. Er kon nog net een begeleidende brief van de burgemeester bij de stempas gevoegd worden. Kortom, de datum zorgde voor werkdruk en (te) strakke deadlines waarvan achteraf gesteld kan worden dat de doorlooptermijn in dit proces te kort is geweest.

Al met al hebben vooral het komen tot de juiste vraagstelling, de neutrale informatievoorziening, de opkomstcampagne en de kwaliteit van het debat te lijden gehad onder de korte tijdspanne tussen referendumbesluit, vraagstelling en referendum. Daartegenover staat een hoge opkomst en kosten die laag uit vielen.

2.5 De referendumcommissie

Conform artikel 15 lid 1 van de verordening is het college belast met de uitvoering van het referendum. De raad of het college kunnen daarbij, volgens art 11 lid 2a van de referendumverordening, de referendumcommissie vragen om advies over de wijze waarop de gemeente voorlichting geeft over het referendum. In de ambtelijke projectopdracht staat dat de referendumcommissie adviseert maar desgevraagd ook anderszins bij de voorlichting betrokken kan worden. Als de onafhankelijkheidspositie van de referendumcommissie maar gewaarborgd blijft.

Toen eind oktober duidelijk werd dat er mogelijk een referendum aan zat te komen, ging de gemeente Houten op zoek naar leden voor de referendumcommissie. Twee ervaren deskundigen werden snel gevonden, aangevuld met een betrokken inwoner van Houten. Met een bezetting van drie personen werd voldaan aan het vereiste uit de referendumverordening. De verordening stelt namelijk een minimum van drie en maximum van vijf personen. In korte tijd heeft de commissie de gemeente geadviseerd bij de verdere uitwerking van de noodzakelijke referendumstructuur. Onder de respondenten is waardering voor het werk van de referendumcommissie. De commissie was erg betrokken en speelde goed in op de actualiteiten. De respondenten hebben echter ook enkele verbeterpunten meegegeven. Deze zullen in deze paragraaf worden beschreven.

2.6.1 Klachtafhandeling

Artikel 10 lid 2.b van de referendumverordening stelt dat de referendumcommissie klachten behandelt over de wijze waarop ‘de initiatiefnemers’ campagne voeren. Wie deze initiatiefnemers

zijn wordt niet benoemd. Gaat het om iedereen uit de samenleving, inclusief de gemeente of vertegenwoordigers daarvan? Gaat het om de neutrale informatievoorziening? Dit is in de verordening niet geregeld. Wel staat in het reglement voor de werkwijze van de referendumcommissie dat *'eenieder bij de commissie een klacht kan indienen over de wijze waarop campagne wordt gevoerd'*. Dit reglement is in november in allerijl door de commissie zelf opgesteld en niet verder getoetst door derden of gezien in relatie tot de klachtafhandeling die binnen de gemeente gebruikelijk is.

De referendumcommissie heeft in campagnetijd twintig klachten in ontvangst genomen. Het grootste deel van deze klachten gingen over de neutrale informatievoorziening. Deze klachten waren grotendeels afkomstig van tegenstanders van de Ruimtelijke koers. Met name over de neutrale informatieflyer werden veel klachten ingediend (tien). De referendumcommissie heeft daarover een algemene reactie op de website geplaatst. Zo was er een klacht vanuit de tegenstanders van de Ruimtelijke Koers richtte zich onder andere op het feit dat in de folder de initiatiefnemers niet genoemd werden².

De referendumcommissie verklaarde de klachten over het niet benoemen van de initiatiefnemers in de gemeentelijke folder ongegrond. De referendumcommissie heeft vooraf de tekst van de flyer te beoordeeld. Suggesties voor aanpassingen zijn gedaan en overgenomen door de gemeente. De commissie oordeelde: *"Het niet vermelden daarvan (red: van de aanleiding van het referendum) heeft naar de mening van de referendumcommissie geen invloed op de neutraliteit van de gegeven informatie. De gemeente heeft een neutrale, begrijpelijke samenvatting gegeven van een niet volledig neutraal, zeer uitvoerig en ingewikkeld voorgenomen raadsbesluit. Daardoor kan het dat nuances verloren gaan."* Het is volgens de referendumcommissie niet aan de gemeente om de standpunten van de voor- en tegencampagne te benoemen en uit te leggen. De referendumcommissie oordeelde daarnaast dat het niet noemen van de initiatiefnemers feitelijk juist was, maar dat zij terugkijkend toch zouden adviseren in de flyer te benoemen dat het initiatief vanuit de inwoners komt.

De referendumcommissie heeft ook een klacht gegrond verklaard, welke zij middels een ongevraagd advies onder de aandacht van raad en college bracht. Het betrof een klacht over het gebruik van gemeentelijke communicatiemiddelen en -kanalen bij het naar voren brengen van een pro-standpunt. Deze communicatie was niet voorzien van het neutrale referendumlogo. De commissie oordeelde dat in de pro-campagne geen gebruik mocht worden gemaakt van gemeentelijke middelen zoals het gemeentenieuws of sociale media, dus ook niet als de gemeente zelf partij is. Wethouders moesten voor de pro-campagne daarom gebruik maken van hun eigen sociale media-accounts. Ook was de inzet van menskracht vanuit de gemeente niet wenselijk. Er moet sprake zijn van een eerlijk speelveld met de tegenstanders uit de samenleving.

De commissie is door de gemeente telkens in staat gesteld de neutraliteit en feitelijkheid van haar uitingen te beoordelen. Hetzelfde werd niet gedaan bij de uitingen van de tegencampagne. Dat leidde politiek tot het nodige onbegrip. Zo stelt één van de betrokkenen: *"Ik had het gevoel dat de referendumcommissie vooral de indieners ondersteunde en minder de raad."* Een andere respondent stelt het als volgt te hebben ervaren: *"De tegencampagne heeft onwaarheden op de site gezet. Ze zijn daarvoor niet terechtgewezen door de referendumcommissie. De referendumcommissie deed niet aan proactief aanspreken. Alleen reactief. (...) Besloten is niet mee te gaan met dat moddergooien. Ook al voelde het soms niet eerlijk."* Een enkele maal heeft de referendumcommissie

² Het gaat hierbij om de volgende zin in de flyer: *'Om tot een goede beslissing te komen wil de raad eerst de inwoners van houten om hun mening vragen. De raad heeft hiervoor een raadplegend referendum uitgeschreven.'*

toch ook inhoudelijk aan de bel getrokken bij enkele tegenstanders. Op de website van de initiatiefnemers zouden onjuiste legenda's en raamwerkkarten zijn gepubliceerd. Een rectificatie achtte de commissie niet noodzakelijk maar ze kwam in hun richting wel tot een aantal suggesties voor wijzigingen.

Het is volgens Westerweel en Van Tienen (2017)³ aan het gemeentebestuur om binnen haar beide rollen, van objectief informatieverstrekker en betrokken partij, zorgvuldig te handelen (verderop in deze evaluatie wordt daar nog wat dieper op ingegaan bij de behandeling van de neutrale informatievoorziening). Onafhankelijke referendumcommissies controleren die informatie op objectiviteit. Maar diezelfde commissies zijn in beginsel niet bevoegd om informatie van andere organisaties, laat staan hun campagnes als geheel, op objectiviteit te controleren. *“Dat is maar goed ook, want dat zou neerkomen op een vorm van censuur en daar verzet de vrijheid van meningsuiting zich terecht tegen. Het is aan maatschappelijke organisaties zelf om elkaar te controleren op feitelijkheid en elkaar daarop aan te spreken”*, aldus de auteurs.

In de modelverordening van de VNG wordt hier ook rekening mee gehouden door enkel op te nemen dat de referendumcommissie klachten behandelt in het kader van het toezicht op het objectieve of neutrale karakter van de door de gemeente verstrekte informatie. Het is aan te bevelen om deze passage uit de modelverordening over te nemen en in lijn daarmee artikel 8 lid 1 van het Reglement van de referendumcommissie Houten⁴ te heroverwegen. Het lijkt verder verstandig om vast te leggen hoe de commissie het gebruik van gemeentelijke middelen en communicatie-instrumenten in relatie tot de neutrale informatievoorziening onder een neutraal beeldmerk beoordeelt.

Overigens waren er daarnaast onder de respondenten ook twijfels over de timing van de brief aan de burgemeester over de gevolgen van het aanhouden van Noordwest en Houten Oost voor de vraagstelling. Deze brief bracht onrust tijdens het lopende raadsdebat en maakte dat het voorgenomen besluit en de vraagstelling onderdeel werden van het debat. Zo stelt één van de respondenten: *‘Het geeft extra onrust en wekte de indruk dat de referendumcommissie zich met het politieke proces bemoeide.’* Er zijn daarnaast ook enkele verbeterpunten aangedragen, zoals hoor- en wederhoor bij klachten, de verhouding tussen het neutrale referendumlogo en de pro-campagne en de openbaarheid van klachten zonder dat raad of college waren gehoord of op de hoogte gesteld.

2.6.3 Rolonduidelijkheid

Terugkijkend op het proces rondom de referendumcommissie kwamen er onduidelijkheden naar voren over de rol van de commissie bij de neutrale publieksvoorlichting en opkomstcampagne. Dit is wellicht te lang blijven hangen. Aanvankelijk was de gedachte dat de commissie verantwoordelijk zou zijn voor de neutrale informatievoorziening. De commissie vond die verantwoordelijkheid echter te ver gaan. Volgens de commissie is haar rol daarom, in overleg met directie en burgemeester, veranderd in advies en toezicht. Dit is ook in de rest van het land tegenwoordig gangbaar. Maar wat dit toezicht in de praktijk betekent, staat nergens eenduidig omschreven en dat leidde vervolgens toch ook weer tot onduidelijkheden. Betekent toezicht vooraf goedkeuring geven aan een campagne-uiting, of is het meer achteraf aan de bel trekken? Het zou behulpzaam zijn als dit vooraf helderder wordt. De verwachtingen naar elkaar toe waren onvoldoende duidelijk of niet voldoende gedocumenteerd. Het is wenselijk om de afspraken rondom de toezichtfunctie van de

³ Westerweel, J. & Tienen, F.J.H. van (2017, juli). Het gemeentelijke referendum in de praktijk: spanningen van directe democratie in een representatief stelsel. In: *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*.

⁴ In dit artikel staat: *‘Een ieder kan bij de commissie een klacht indienen over de wijze waarop in het kader van het referendum campagne wordt gevoerd.’*

referendumcommissie beter vast te leggen in de referendumverordening en de werkwijze van de referendumcommissie.

In de praktijk zijn de belangrijkste communicatie-uitingen vooraf gezien en becommentarieerd door de referendumcommissie. De meeste voorgedragen wijzigingsvoorstellen werden door het college overgenomen.

2.6.3 Samenstelling

Door enkele respondenten zijn opmerkingen gemaakt over bij de samenstelling van de referendumcommissie. Zo geeft één van de respondenten aan dat de samenstelling te juridisch ingestoken was. Een andere respondent stelt voor expertise uit de samenleving en de hoek van communicatie en campagne toe te voegen.

De referendumcommissie werd ondersteund door een ambtelijke secretaris die beschikbaar is gesteld vanuit de ambtelijke organisatie.

2.8 Ervaren knelpunten en adviezen

Op basis van het bovenstaande kunnen de volgende knelpunten en adviezen worden geconcludeerd:

Ervaren knelpunt: onduidelijkheid handtekeningenlijsten en termijnen vanuit de verordening

1. Schep in de referendumverordening duidelijkheid over:

- de twee verschillende handtekeningenlijsten;
- de termijnen waarbinnen de handtekening na het genomen raadsbesluit kunnen worden opgehaald en vervolgens ingediend

2. Onderzoek of het mogelijk is het verzamelen van digitale handtekeningen toe te staan.

Belangrijk hierbij is om aandacht te hebben voor privacy, fraude, veiligheid en de werking van de systemen.

Ervaren knelpunt: initiatiefnemers wisten onvoldoende hoe het proces in elkaar zat en dit kwam de relatie met het college van Burgemeester en Wethouders niet ten goede.

3. Communiceer bij een nieuw referendum vanaf het eerste moment met de initiatiefnemers over de procedures en termijnen. Investeer als burgemeester, als procesuitvoerder van het referendum, niet alleen in de organisatie van het referendum maar ook in de relatie met de initiatiefnemers en onderhoudt een regelmatig contact.

Ervaren knelpunt: de volgordelijkheid inleidend verzoek, definitief verzoek en daarna voorgenomen raadsbesluit leidt tot onduidelijkheid. Daarnaast wordt het als niet zuiver ervaren, omdat het politieke besluitvormingsproces en het referendumproces door elkaar heen gaan lopen.

4. Pas artikel 6 van de referendumverordening aan conform artikel 6 van de modelverordening VNG 2019.

Hiermee wordt de besluitvorming van de raad naar voren gehaald, waardoor het raadsvoorstel in zijn definitieve vorm inclusief moties en amendementen helder is voordat de initiatiefnemers handtekeningen ophalen voor het definitieve verzoek.

Ervaren knelpunt: tijdsdruk en (te) strakke planningen

5. Neem minstens drie maanden voor het organiseren van een volgend referendum

De genomen acht weken voor het doorlopen van het gehele referendumproces is te kort. Weliswaar heeft de combinatie met de Tweede Kamerverkiezingen geleid tot lagere kosten en waarschijnlijk hogere opkomst, maar het heeft ook veel druk op de organisatie opgeleverd.

Met name de vraagstelling, de (neutrale) campagne en de mogelijkheid voor de inwoner om informatie tot zich te nemen kwamen hierdoor onder druk te staan.

Ervaren knelpunt: de vraagstelling deed onvoldoende recht aan het complexe voorgenomen besluit

6. Neem meer tijd voor het formuleren van de juiste vraagstelling en kijk daarbij ook naar andere vraagopties (bijvoorbeeld: scenariokeuze, meervoudige vraagstelling etc.)

Zowel de raad als de referendumcommissie als adviseur moeten voldoende tijd nemen en krijgen.

Ervaren knelpunt: de referendumcommissie was sterk juridisch ingestoken

7. Breid de referendumcommissie uit met ten minste één persoon met expertise op het gebied van communicatie

De referendumcommissie mag bestaan uit maximaal vijf personen. Er is dus ruimte om de commissie aan te vullen vanuit andere expertise.

Ervaren knelpunt: onduidelijkheid over de rol van de referendumcommissie in relatie tot raad en college.

8. Maak heldere werkafspraken over de rol van de referendumcommissie in relatie tot de raad, het college, de burgemeester en de gemeentelijke organisatie. Leg deze waar nodig en mogelijk vast in de referendumverordening of het reglement. Heroverweeg de huidige referendumverordening ten aanzien van de rol van de referendumcommissie met betrekking tot het advies en toezicht.

Kijk hierbij naar de opties uit de VNG-modelverordening.

9. Neem Artikel 4 lid d en e van de modelverordening VNG over en geef de referendumcommissie in principe alleen de bevoegdheid tot het behandelen van klachten over de neutrale informatie vanuit de gemeente.

10. Heroverweeg artikel 8 lid 1 van het Reglement voor de werkwijze van de referendumcommissie gemeente Houten, zodat deze aansluit bij aanbeveling 8.

Art. 8 lid 1 van het Reglement voor de werkwijze van de referendumcommissie stelt: *‘Een ieder kan bij de commissie een klacht indienen over de wijze waarop in het kader van het referendum campagne wordt gevoerd.’* In lijn met de aanbeveling 8 is het noodzakelijk te overwegen dit artikel aan te passen, zodat in principe alleen het behandelen van klachten over de neutrale informatie een taak van de referendumcommissie is.

Hoofdstuk 3: De campagnes en bijbehorende processen

De respondenten zijn tevreden over de gang van zaken rondom de campagnes en de daarbij afgesproken processen. De betrokkenen geven aan dat het goed is dat een referendum heeft plaatsgevonden, dat inwoners de kans hebben gekregen zich uit te spreken. Grote waardering is er voor het feit dat dit gelijktijdig kon plaatsvinden met de Tweede Kamerverkiezingen. *“Ambtelijk verdient Houten een groot compliment!”* Maar ten aanzien van deze processen rondom de campagne zijn ook enkele verbeterpunten geformuleerd. In dit hoofdstuk lopen we enkele stappen van het proces door en zullen daarbij aangegeven welke verbeterpunten meegegeven zijn.

In algemene zin is er met name rondom de tijdsplanning het nodige aan verbeterpunten meegegeven. Volgens veel van de respondenten is het niet verstandig het referendum zo ‘gehaast’ te organiseren in een korte tijdspanne. Het samen laten vallen met de Tweede Kamer verkiezingen krijgt veel waardering, maar de respondenten geven ook aan dat dit in veel gevallen de nauwkeurigheid en het doordenken van verschillende stappen in het proces niet ten goede kwam. Zoals eerder in deze evaluatie ook al aangegeven kwam dit voort uit de bereidheid van de gemeente om aan te sluiten bij de expliciete wens van de initiatiefnemers om beide verkiezingen samen te laten vallen.

3.1 Opkomstcampagne

Dat er een referendum aan zat te komen, dat kon je als inwoner begin 2021 nauwelijks ontgaan. Je zag stevige koppen in de krant, Nee-posters achter de ramen en later ook enkele Ja-affiches en blauw-gele spandoeken in de publieke ruimte. Kortom, de discussie en het referendum over de Ruimtelijke Koers leefden behoorlijk in Houten. Vanuit haar specifieke taak om haar inwoners objectief en neutraal op de hoogte te stellen en te informeren over het referendum, droeg ook de gemeente daaraan bij. De ‘officiële aftrap’ voor de opkomstcampagne werd op 12 februari verricht door burgemeester Isabella samen met het plaatselijke lid van de referendumcommissie, de heer Van der Valk, hing hij op vrijdag 12 februari aan een brugreling aan het Rond een banner op. Deze opvallende banners zijn op diverse plekken in de wijken en aan de rondweg opgehangen.



De doelstelling van de opkomstcampagne was meerledig:

1. Een oproep om te gaan stemmen
2. Herken de neutrale campagne en informatievoorziening aan het eigen logo
3. Weet waar je alle neutrale informatie kunt vinden over stemmen, het voorgenomen besluit en de Ruimtelijke Koers

Naast de permanente spandoeken in de buitenruimte werden er diverse advertenties geplaatst, zoals in 't Groentje, het AD en op Facebook. Ook is informatie over het referendum, stemmen, briefstemmen en nog veel meer actief onder de aandacht gebracht via

www.facebook.com/referendumruimtelijkekoers. Deze pagina vormde later een belangrijke verwijzer richting de referendumwebsite.

Aanvankelijk lag de focus vooral op bewustmaking over het feit dat er een referendum aankwam, en op de presentatie van het neutrale referendumlogo. Naarmate de referendumdatum dichterbij kwam en ook de speciale referendumwebsite www.referendumruimtelijkekoers.nl in de lucht was, is de opkomstcampagne gecombineerd met de neutrale informatievoorziening. In advertenties is daarom gefocust op het genereren van bekendheid van de website. De facebook advertenties toonden vooral de laagdrempelige animatiefilm, die overigens ook was te zien op de referendumsite. Voor de neutrale beschrijvingen van de Koppeling, de Molenzoom en het Centrum bleek actieve organische verspreiding via facebook voldoende effectief.

Hebben al die inspanningen nu ook hun vruchten afgeworpen? 67% van de kiesgerechtigden is komen stemmen. Dit kan worden gezien als een succes. Maar dat zal zeker niet alleen aan de opkomstcampagne hebben gelegen. De campagne is breed uitgemeten in de pers. Deze aandacht heeft zich ook zeker vertaald naar een grote bekendheid van het referendum over de ruimtelijke koers. Daarnaast is het debat voor of tegen het voorgenomen besluit zeer nadrukkelijk en intensief gevoerd op sociale media, waaronder (aanvankelijk) in de facebookpagina van de gemeente Houten en de Houten Groep (>12.000 volgers).

Het gebruik en de zichtbaarheid van de ingezette online communicatiemiddelen zijn goed te herleiden. Uitgebreide statistieken zijn te vinden in de bijlagen. De referendumsite kreeg in totaal ongeveer 2000 unieke bezoekers. Gemiddeld keken zij twee minuten rond. De kijkduur is hoog te noemen en mensen bezochten een diversiteit aan menupagina's. Qua bezoekers zou je hogere aantallen wensen, maar anderzijds ging de website pas drie weken vóór de referendumdatum 'live'. Eén week voor het referendum kon ook de inhoudelijke animatiefilm op facebook en de referendumsite worden gezet. Op de referendumsite leverde dat in die week uiteindelijk ruim 1000 views op, op facebook zien we dat zo'n 1500 mensen de film langer dan een minuut hebben bekeken.

Als er meer tijd was geweest dan had de voorlichting een veel groter deel van de kiesgerechtigden in Houten kunnen bereiken. Zeker wanneer er nog enkele extra promotieactiviteiten waren uitgevoerd. Er was dan ook meer tijd geweest om mensen kennis te laten maken met het neutrale campagnelogo en de betekenis daarvan ten opzichte van de communicatie over de Ruimtelijke Koers met gebruikmaking van het gemeentelogo.

3.2 Neutrale informatievoorziening

Naast de argumenten van de voor- en tegenstanders is het belangrijk dat er (objectieve) feitelijk voorlichtingsmateriaal beschikbaar is. Dit helpt de inwoner een weloverwogen beslissing te maken. De huidige referendumverordening bevat een bepaling over voorlichtingsmateriaal. Onafhankelijke referendumcommissies zijn veelal belast met de taak de informatie te controleren op neutraliteit. Zo ook in de gemeente Houten.

De neutrale informatievoorziening bestond bij het referendum Ruimtelijke Koers vooral uit de website referendumruimtelijkekoers.nl de huis-aan-huis bezorgde flyer en de animatiefilm. Daarnaast waren er verdieppingspagina's over de spelregels en richtlijnen voor de gebieden Centrum, Molenzoom en de Koppeling. Daarnaast is er nog een paginagrote advertentie in het Groentje verschenen met daarop allerlei technische informatie over stemmen, wat een referendum is, de vraagstelling en nog veel meer. De website bood een compleet overzicht, met alle amendementen

en moties over het voorgenomen besluit, met de zienswijzen en onderliggende rapportages van de Ruimtelijke Koers en natuurlijk werd op neutrale wijze verhaald over de Ruimtelijke Koers. De animatiefilm trachtte vooral in te spelen op de betekenis van de Ruimtelijke Koers voor de beleving van de openbare ruimte. Met name als het gaat om toegestane bouwblokken, bouwhoogtes, functies en woonvormen.

De complexiteit van het thema, Ruimtelijke Koers 2040, dwong de gemeente keuzes te maken om zo de informatie begrijpelijk te houden. De gemeente koos ervoor om zo dicht mogelijk bij het voorgenomen besluit Ruimtelijke Koers 2040 te blijven. Zoals ook al eerder in deze evaluatie aangegeven leidde deze keuzes soms wel tot twijfels over de neutraliteit. Hierbij werd de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van de gemeente ook in twijfel gebracht. Zo stelt één van de respondenten: *“Je moet weergeven wat de belangrijkste voor- en nadelen zijn er, dat is neutraal. Maar de neutrale informatievoorziening is niet als neutraal ervaren.”*

Uit de situatie rondom dit referendum is gebleken dat het lastig is wanneer de gemeente zelf partij is in het publieke debat. Er ontstaat een soort spagaat waarbij de gemeente zowel een eigen standpunt heeft en de gemeente aan de andere kant verantwoordelijk is voor objectieve informatie. Zeker bij zoiets omvangrijks en ingrijpends als de Ruimtelijke Koers, waar ambtenaren, bestuurders en raadsleden jarenlang aan hebben gewerkt. Dit maakt het tot een complexe en ingewikkelde taak, waarbij de positie als gemeente gemakkelijk ter discussie kan worden gesteld. Zeker als er ook geen andere direct aanwijsbare belanghebbenden zijn die de strijd vóór kunnen voeren.

In de gemeente Houten is een bijzondere stap gezet om invulling te geven aan de neutrale informatievoorziening. Er is namelijk een neutraal referendumlogo ontwikkeld, die het mogelijk maakt om neutrale informatie en gekleurde informatie van de gemeente van elkaar te onderscheiden. De referendumcommissie looft deze keuze in haar advies aan het college. Het komt dan niet geheel consequent over dat de commissie toch adviseerde dat het college geen gebruik mag maken van gemeentelijke middelen voor de voor-campagne. Dit maakt het gebruik van het neutrale referendumlogo in feite onnodig. Immers, alle informatie vanuit de gemeente zou, als je het standpunt van de referendumcommissie volgt, neutraal moeten zijn. Dit maakt het voor de gemeente moeilijk om haar eigen standpunt te verdedigen. Zeker in een situatie, zoals bij de Ruimtelijke Koers, waarbij de gemeente al enkele jaren communiceerde over de plannen. Het wordt door enkele betrokkenen ervaren als een gemiste kans om op een herkenbare en controleerbare manier de gemeentelijke rollen van partijdige campagnevoerder en objectieve informatieverstrekker zowel te scheiden als mogelijk te maken. Een andere optie is om, in overleg met de referendumcommissie, opnieuw te kijken welke rol de commissie kan spelen bij het opstellen van en het verantwoordelijk zijn voor de neutrale informatie. Door deze taak, danwel de verantwoordelijkheid, bij de gemeentelijke organisatie weg te halen, kan ook het onderscheid tussen objectieve en gekleurde informatie makkelijker worden gemaakt.

3.3 Subsidie

Voor het vormen van een onderbouwde mening bij een referendum is het van groot belang dat burgers op de hoogte zijn van de verschillende standpunten en de achterliggende argumenten. Goede dialoog en informatievoorziening is cruciaal. In de praktijk betekent dit dat zoveel mogelijk geluiden uit de samenleving de kans moeten krijgen om gehoord te worden. Het creëren van een eerlijk speelveld is hiervoor een belangrijke voorwaarde. Om te voorkomen dat het al dan niet beschikken over geld de verhoudingen in het publieke debat te scheef trekt, kiezen veel gemeenten met een campagne-subsidie voor een ongelijkheidscompensatie. In de praktijk laten veel

gemeenteraden de mogelijkheid open om per referendum het budget, subsidieplafond en de verdeelsleutel vast te stellen (Westerweel en Van Tienen, 2017)⁵. Dit was ook in Houten het geval.

3.3.1 De regeling

De gemeenteraad van Houten reserveerde in totaal 18.000 euro budget voor de subsidie. Daarvan was 6.000 euro beschikbaar voor zowel voor, tegen als neutrale activiteiten. Per activiteit kon maximaal 2.000 euro verkregen worden. Organisaties konden verzoeken doen voor compensatie van meerdere activiteiten. De referendumcommissie heeft op verzoek van de burgemeester de subsidieregeling vooraf beoordeeld. De suggesties van de commissie zijn overgenomen.

De juridische basis was de subsidieregeling 'campagnevoering referendum'. Deze is parallel aan het referendumbesluit bekendgemaakt. De Subsidieregeling is in januari 2021 vastgesteld. Het aanvraagproces is goed verlopen. De aanvragers zijn, voor zover nodig, geattendeerd op het gebruik van het aanvraagformulier en de aanvraagtermijn. De verleningsbeschikkingen en de betaling van de subsidiebedragen zijn tijdig verstuurd. Ook de bestedingsverklaringen waren op tijd binnen. Uiterlijk vier weken na het referendum werd het subsidieproces afgerond. Voor de meeste bevrraagden ook naar tevredenheid. Opnieuw wordt door enkelen wel de ervaren partijdigheid in het proces ter sprake gebracht, bijvoorbeeld: *"Het verzoek van de burgemeester aan de referendumcommissie om voorstanders te attenderen op subsidiemogelijkheden, voelde als partijdigheid."*

3.3.2 Termijn

Subsidie kan in Houten worden aangevraagd tot uiterlijk twee weken na de dag waarop de raad heeft besloten tot het houden van een referendum. Op zich is dat een gangbare termijn. De regeling zelf is wat dat betreft op orde. Dat laat echter onverlet dat het zinvol kan zijn om tijdig publiekelijk aan te kondigen dat een subsidieregeling binnenkort 'opengesteld' wordt. Dit doet immers een beroep op het besef dat er überhaupt zoiets bestaat als een subsidieregeling campagne voeren. Anderzijds biedt dat mensen ook de gelegenheid om de koppen bij elkaar te steken en plannen te maken. In de praktijk bleek dat met name de neutrale- en pro-campagne onvoldoende op de hoogte waren van de mogelijkheid om een budget aan te vragen voor ondersteunende voorlichtingsactiviteiten. **Er is voor een pro campagne een enkele aanvraag ingediend, die echter na de aanvraagtermijn werd ontvangen,** en slechts heel beperkt voor een neutrale campagne. Voor de contra-campagne werd het beschikbare budget fors overvraagd.

3.3.3 Het budget

In de huidige subsidieregeling staat geen vast budget genoemd. Het college kan subsidie verstrekken voor zover de raad budget beschikbaar stelt. Dit kan de volgende keer dus een ander bedrag zijn dan € 18.000. Wel staat in de regeling vermeld dat per activiteit ten hoogste € 2.000 subsidie verstrekt wordt. In de regeling kan dit bedrag aangepast worden en afhankelijk worden gemaakt van het budget.

De referendumcommissie heeft op basis van de subsidieregeling geadviseerd over toekenning van subsidie. Die adviezen zijn door het college overgenomen.

Overigens is het voor indieners onduidelijk of onbegrijpelijk waarom bepaalde activiteiten van bepaalde initiatiefnemers wel, en andere geen of minder subsidie krijgen. *"Het is niet duidelijk hoe nu tot de verdeling van middelen is gekomen."* Diverse subsidieregelingen in de rest van het land maken daarom gebruik van puntensystemen om subsidies al dan niet toe te wijzen. Maar in hoeverre dat weloverwogen en terecht is, is zeer de vraag. Ook een systeem 'wie het eerst komt, het

⁵ Westerweel, J. & Tienen, F.J.H. van (2017, juli). Het gemeentelijke referendum in de praktijk: spanningen van directe democratie in een representatief stelsel. In: *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*.

eerst maalt' valt te overwegen. De pot sluit als die leeg is. Welk systeem het beste is voor Houten ligt aan de wensen van de raad. Het verdient aanbeveling de subsidieregeling op dit onderdeel nog eens te bezien. Uiteindelijk heeft één subsidieaanvragen bezwaar aangetekend tegen het subsidiebeleid.

3.5 Ervaren knelpunten en aanbevelingen

Op basis van het bovenstaande kunnen de volgende knelpunten en adviezen worden geconcludeerd:

Ervaren knelpunt: tijdsdruk en onvoldoende tijd om campagnes bij inwoners te laten landen

Herhaling aanbeveling 5: Neem minstens drie maanden voor het organiseren van een volgend referendum

11. Neem de tijd voor het opzetten de neutrale campagne, maar ook voor het zorgvuldig verspreiden van de objectieve informatie.

Neem ruim de tijd om het publiek te laten wennen aan de objectieve informatie en het neutrale logo. Leg de betekenis hiervan uit aan het publiek. Alleen zo zal de meerwaarde van de campagne opgepakt worden.

12. Neem de tijd om in een vroeg stadium de inwoners op de hoogte te stellen van de naderende subsidieregeling

Dit verhoogt de kans dat naast de initiatiefnemers voor het referendum ook andere inwoners en groepen de subsidieregeling gebruiken.

Ervaren knelpunt: klachten en onduidelijkheid rondom de neutrale campagne

13. Bepaal voorafgaand aan de campagne de spelregels over de omgang met neutrale en niet-neutrale informatie (financieel, organisatorisch, bestuurlijk, ambtelijk en politiek)

14. Behoud het beeldmerk van het referendumlogo

Meerdere personen hebben het neutrale referendumlogo als zeer positief ervaren. Zet dit voort bij een nieuw referendum.

15. Bespreek met de referendumcommissie dat het gebruik van het neutrale logo ertoe leidt dat de gemeente voor partijdige informatie haar standaard communicatiekanalen kan gebruiken. Leg deze afspraken vast.

Het logo zorgt ervoor dat de inwoner, indien voldoende bekend met het referendumlogo (zie aanbeveling 11), het onderscheid kan maken tussen de gekleurde en neutrale informatie vanuit de gemeente. Bespreek wat hierbij de mogelijkheden zijn. Dit geeft de gemeentelijke organisatie en bestuur meer kans om ook campagne te voeren.

Ervaren knelpunt: de subsidiepot voor de tegen-campagne werd ruim overvraagd

16. Bepaal per referendum de plafonds voor de subsidie voor de voor-, tegen- en neutrale campagne. Onderzoek daarbij:

- De mogelijkheden om het totaalbedrag voor de subsidie te verhogen, om zo te voorkomen dat een deelbudget te laag uitvalt
- De verschillende mogelijkheden om het geld over de voor-, tegen- en neutrale-campagne te verdelen.

Hoofdstuk 4: De organisatie

4.1 Formatie

Bij een referendum komt een grote hoeveelheid werk op de organisatie af. Dit had binnen de reguliere formatie nooit adequaat opgepakt kunnen worden, zonder dat dit op andere terreinen tot hoge werkdruk of stilvallen van de activiteit zou leiden. Veel van het werk en de wijze van handelen werd tijdens het proces ontwikkeld. Dit was immers het eerste referendum dat in Houten werd gehouden. Er is dan ook onder de respondenten veel waardering voor de betrokkenheid en inzet van de ambtelijke organisatie. Om deze extra werkzaamheden op te vangen is de keuze gemaakt een projectleider referendum en communicatieadviseur van buiten de organisatie aan te trekken. Op deze beslissing wordt met tevredenheid teruggekeken.

Naast de bedoelde projectleider referendum en de communicatieadviseur waren ook de ambtelijk secretaris van de referendumcommissie en twee flexibel inzetbare medewerkers ter ondersteuning betrokken. Bij elkaar genomen was deze formatie voldoende om de klus te klaren. Helaas kreeg de net aangetrokken en gestarte projectleider medio januari, vlak voor het referendumbesluit viel, te maken met ziekte. Er is uit praktische overweging begin februari gekozen om de communicatieadviseur Referendum tevens te benoemen tot projectleider Referendum. Die dubbele taakinvulling heeft gewerkt, maar was niet ideaal. Vooral tijdens de hoogtijdagen van de voorbereidingen, in februari, heeft de combinatie met het projectleiderschap tot enige vertraging geleid bij het opstellen van de neutrale informatievoorziening.

4.2 Organisatie

De organisatie rondom de verkiezingsdag zelf, zoals het inrichten van de stembureaus en het tellen van de stemmen, was in handen van het – zeer ervaren - reguliere team verkiezingen binnen de gemeente. Volgens het proces-verbaal van het hoofstembureau zijn er geen noemenswaardige problemen opgetreden bij het referendum. Ook bij de respondenten leeft tevredenheid over de organisatie van de verkiezingen en het referendum. In onderstaand kader zijn de belangrijkste conclusies van de logistieke evaluatie van de verkiezingen en het referendum te vinden:

Belangrijkste conclusies interne evaluatie reguliere team verkiezingen (bron: Evaluatie Tweede Kamerverkiezingen en Referendum Ruimtelijke Koers 17 maart 2021)

Het organiseren van verkiezingen (en een referendum) ten tijde van de Covid-19 pandemie zorgde voor extra organisatie- en regeldruk. Zo moesten voor enkele niet beschikbare locaties (verzorgingshuizen en scholen) nieuwe locaties worden gezocht, kon er ook op de twee dagen voor de verkiezingsdag gestemd worden en was het mogelijk om via de post te stemmen. Ook het relatief laat aangekondigde referendum zorgde voor extra werkdruk voor het team Verkiezingen. Ondanks de vele extra coronamaatregelen, zoals looproutes, kuschermen hygiëne- en veiligheidsvoorschriften, is de verkiezingsdag(en) nagenoeg vlekkeloos verlopen.

De verzending van de stem(plus)passen en de (brief)stembescheiden verliep anders dan voorzien, wat veel vragen van met name 70-plussers opriep. Het Telefonisch Informatie Centrum heeft veel van deze vragen ondervangen. De indruk bestaat – gelet op het geringe aantal retour gezonden stempassen en verzoeken om nieuwe stempassen - dat de bezorging van de stempassen weinig problemen heeft opgeleverd.

Ook in de evaluatie van het team verkiezingen komt naar voren dat bij een verzoek tot het houden van een referendum meer moet worden gekeken naar de praktische uitvoerbaarheid.

Geconcludeerd wordt dat de voorbereidingstijd te kort was. Dit leidde bij het team tot te hoge werkdruk: *“Voor het TV (red: Team Verkiezingen) heeft dit geleid tot een zodanige druk dat op meerdere momenten sprake is geweest van risico’s. Daarbij lijkt de wens de indieners van het verzoek om een referendum te houden tegemoet te komen belangrijker geweest dan de vraag of van het TV gevraagd kon worden een en ander in alle redelijkheid (in Corona-tijd) tijdig te organiseren.”*

Ten aanzien van de stembiljetten zijn wel de nodige aandachtspunten geformuleerd. In het coronajaar 2021 is aan ouderen (zeventigplussers) de mogelijkheid geboden om via de post te stemmen. In diverse processen-verbaal worden opmerkingen gemaakt over het stembiljet van het referendum, zo blijkt uit het proces-verbaal van het hoofdstembureau. Er was namelijk geen verschil tussen het stembiljet dat gebruikt werd in het stembureau en de briefstemmers. Dit in tegenstelling tot de Tweede Kamerverkiezingen. De opdracht voor het drukken van de stempassen voor het referendum kwam laat, waardoor de drukker niet meer in staat was een verschil tussen de stembiljetten aan te brengen. Ook de verzenddatum van de stempassen leidde volgens sommige respondenten tot verwarring bij inwoners. De stempassen van de Tweede Kamerverkiezingen en het referendum werden namelijk niet tegelijkertijd verzonden.

Via de referendumlijn kwamen er vooral vragen binnen over het briefstemmen. Deze waren voor het grootste deel te herleiden tot het lang uitblijven van de bezorging van de briefstembiljetten en tot de procedure van het opsturen van de stempas en het stembiljet. Vanuit de projectleiding is hier snel op geanticipeerd. Onder andere door het Telefonisch Informatie Centrum (TIC) te voorzien van aanvullende vragen en antwoorden op hun lijst met ‘vragen en antwoorden’ over het referendum. Verder is de bezorger gevraagd zo snel mogelijk helderheid te verschaffen over de verwachte bezorgdatum. Met het verzoek om eerder inzicht te geven in de werkelijke bezorgdatum is de duidelijkheid ontstaan die nodig was om ongeruste inwoners te informeren.

4.3 Begroting

Voor de realisatie van het referendum is door de raad een bedrag van € 145.000 beschikbaar gesteld, op basis van een opgestelde raming. De totale kosten komen lager uit dan geraamd. Een volledige verantwoording vindt u in de jaarrekening.

De reden voor de lagere realisatie is dat een aantal posten die boven op de kosten van een normale verkiezingsdag zijn geraamd (o.a. transportkosten, gebruiksgoederen) niet zijn opgetreden. De hier bedoelde extra werkzaamheden en kosten konden worden meegenomen met de “normale” gang van zaken. Voor drukwerk en porto zijn de kosten wel hoger geworden dan geraamd. Dit komt doordat de neutrale informatieflyer in een aparte opdracht is gedrukt en huis aan huis bezorgd, in plaats van tegelijkertijd met andere verkiezings-bescheiden. Dit was het gevolg van het feit dat de vaststelling van het voorgenomen besluit en de vraagstelling zeer kort op de referendumdatum zat. Hierdoor werd de deadline voor het met de stempassen meesturen van de neutrale referenduminformatie niet gehaald. Ook kon de vraagstelling in deze verzending niet worden vermeld. Daarom is apart een extra informatieve verzending opgezet.

In grote lijnen bedragen de totale kosten van het referendum Ruimtelijke Koers ruim €3,- per kiesgerechtigde.

FCL	Omschrijving kosten	Begroting	Realisatie	Restant
Referendum	Inhuur personeel: dekking vanuit exploitatie/saldo	46.000	39.570	6.430
Referendum	Druk- en bindwerk	13.000	26.881	-13.881
Referendum	Overige gebruiksgoederen	6.000		6.000
Referendum	Overige werkzaamheden door derden	4.000	254	3.746
Referendum	Presentiegeld en vergoedingen commissieleden	19.000		19.000
Referendum	Transport-/vrachtkosten	3.000		3.000
Referendum	Voorlichtingskosten	18.000	11.208	6.792
Referendum	Portikosten	18.000	25.866	-7.866
Referendum	Subsidies	18.000	8.000	10.000
		145.000	111.778	33.222

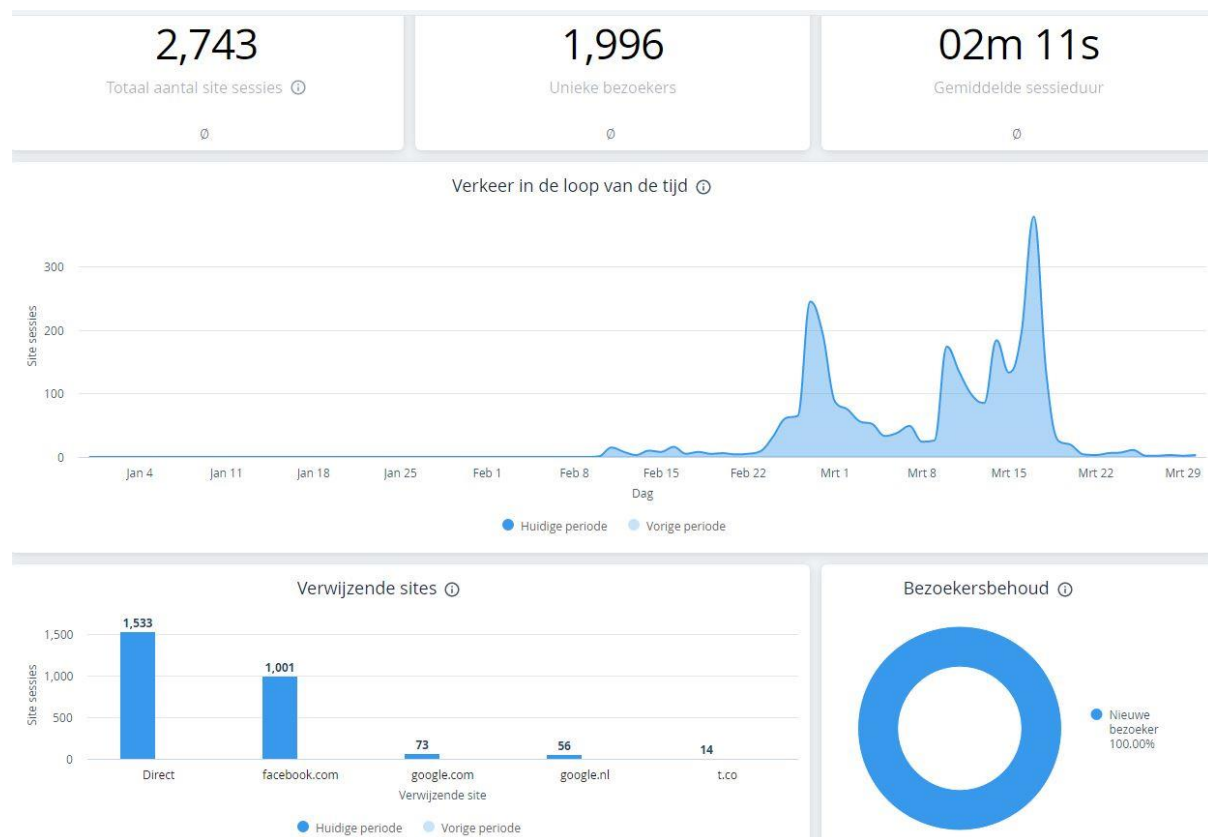
4.4 Ervaren knelpunten en adviezen

Op basis van het bovenstaande kunnen de volgende knelpunten en adviezen worden geconcludeerd:

Ervaren knelpunt: externen waren nodig om formatie aan te vullen

17. Trek zo snel mogelijk een (externe) projectleider en aan, om het proces in goede banen te leiden.

BIJLAGE: Inzet online communicatiemiddelen



Websitegegevens www.referendumruimtelijkekoers.nl

Referendum Ruimtelijke Koers Last 30 days 

Referendum Ruimtelijke Koers



2 weeks ago

Views

The number of times the video starts playing.

1.1k



Impressions

The number of times the video is loaded.

3.2k



Home



Videos



Analytics



Watch

Aantal views animatiefilm op website www.referendumruimtelijkekoers.nl

Videodetails

Referendum Ruimtelijke Koers: Referendum Ruimtelijke Koers...

Om inzicht te geven in hoe Houten er in 2040 uit kan zien, hebben we de Ruimtelijke Koers vertaald naar een leuke animatie*. Deze voert je door de Koppeling, via de Molenzoom naar het Centrum. Ga je mee? *Deze animatie is een onderdeel van de...

4:46 · Geüpload om 12-3-2021 · Eigendom · Wordt één keer weergegeven · Permalink weergeven · Video-ID kopiëren

Totale videoprestaties

- Aantal minuten bekeken: 7.664
- Videoweergaven van 1 minuut: 1.506
- Videoweergaven van 10 seconden: 4.015
- Videoweergaven van 3 seconden: 8.929
- Gemiddelde videokijktijd: 0:16
- Doelgroepbehoud
- Doelgroep en betrokkenheid

Deze video wordt gebruikt in 1 bericht

Berichten	Plaatsingsdatum	Geschat bereik	Videoweergaven van 3 seconden	Videoweergaven van 10 seconden	Unieke videoweergaven van 3 seconden	Betrokkenheid bij bericht	Gemiddelde videokijktijd
<p>Referendum Ruimtelijke Koers</p> <p>Referendum Ruimtelijke Koers O...</p>	<p>12-3-2021</p> <p>18:50</p>	<p>13 d.</p>	<p>8,9 d.</p> <p>100%</p>	<p>4 d.</p> <p>100%</p>	<p>5,5 d.</p>	<p>219</p>	<p>0:16 / 4:46</p>

Totale aantal videoweergaven van 3 seconden op Facebook: 8,9 d.

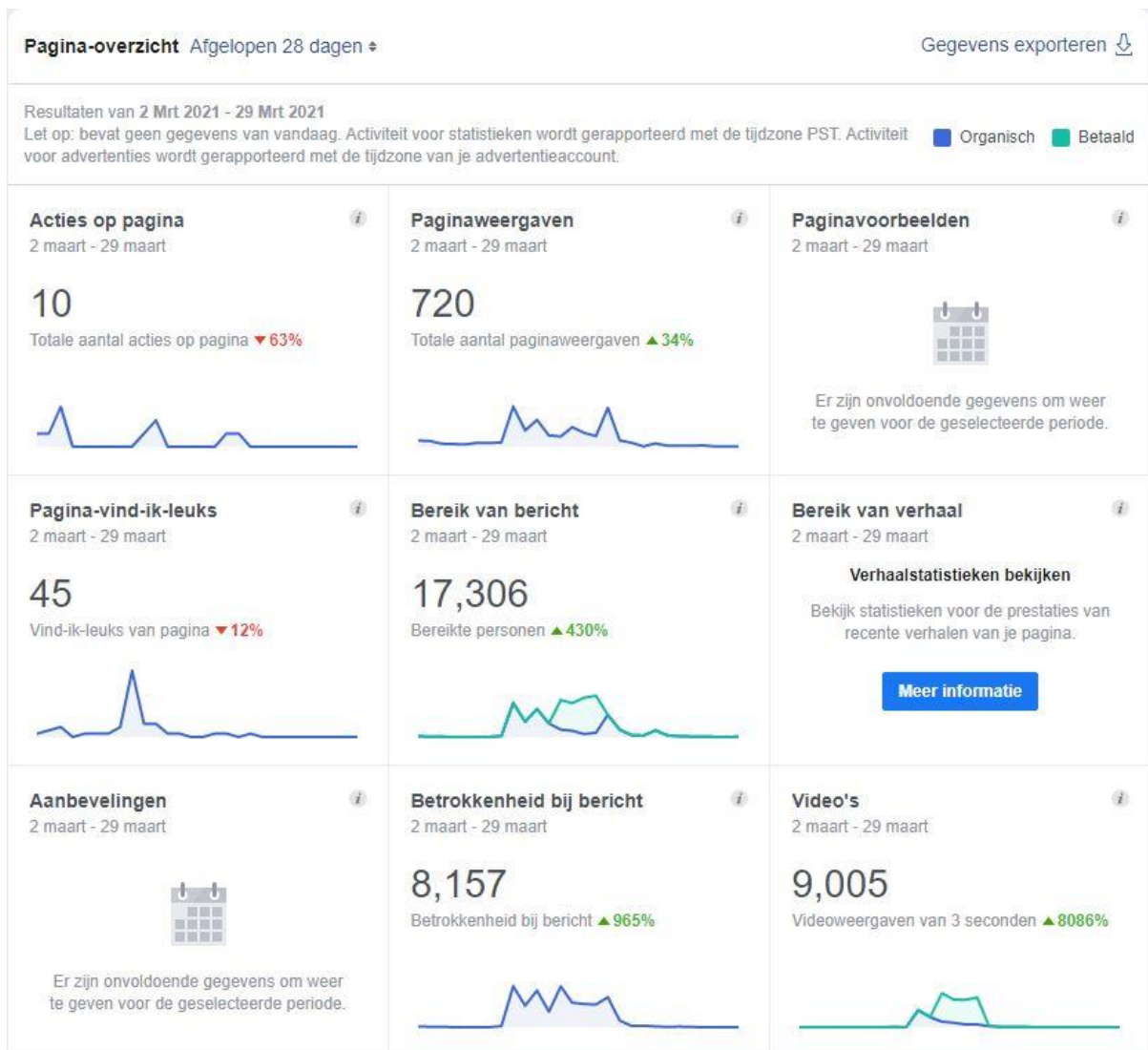
Statistieken worden samengesteld in de Pacificse tijdzone en bevatten mogelijk niet de recentste gegevens.

Videoparty maken Bericht maken met video

Videoweergaven op www.facebook.com/referendumruimtelijkekoers



Analytics Alle
websitegegevens AI



Statistieken facebook Maart 2021