

# **Evaluatie raadplegend referendum bestuurlijke toekomst gemeente Landerd**

**25 november 2015**

## **Referendumcommissie Landerd**

Koen van der Krieken

Christine Bleijenberg

Hansko Broeksteeg

Juni 2016

## Inhoudsopgave

1. Introductie.....	3
2. Aanloop naar het referendum.....	3
3. Vraagstelling en stemprocedure.....	6
3.1. Proces totstandkoming vraagstelling.....	6
3.2. Overwegingen voor de stemvraag, antwoordschalen en stemprocedure.....	8
3.3 Reflectie op vraagstelling en stemprocedure.....	11
4. Uitslag van het referendum.....	12
4.1. Uitslag van het referendum beschouwd.....	12
4.2. Opkomst referendum in breder perspectief.....	15
5. Communicatietraject.....	18
5.1. Verloop traject.....	18
5.2. Reflectie op de communicatie.....	19
6. Rol referendumcommissie.....	20
6.1. Takenpakket referendumcommissie.....	20
6.2. Communicatie tussen commissie, gemeenteraad en gemeentelijke organisatie.....	20
6.3. Klachtenbehandeling door de commissie.....	21
7. Referendumverordening.....	22
7.1. Voorstellen Elzinga.....	22
7.2. Voorstellen referendumcommissie.....	23
8. Belangrijkste lessen en aanbevelingen referendum Landerd.....	23
9. Bijlagen.....	24
1. Tijdelijk referendum Landerd.....	24
2. Interne evaluatie gemeente Landerd.....	24

## 1. Introductie

Het gemeentelijk referendum in Landerd dat werd gehouden op 25 november 2015 was in meerdere opzichten bijzonder te noemen. Zo stond de stemming niet op zichzelf, maar was zij een onderdeel van een breder en langduriger proces over 'de toekomst van Landerd'. In eerdere stadia van dit proces werden de burgers van Landerd ook nadrukkelijk betrokken. Daarnaast konden burgers veel meer opties kiezen dan bij een referendum of verkiezing gebruikelijk is. Bij de meeste stemmingen kunnen burgers enkel *voor* of *tegen* een bepaalde kwestie stemmen of kiezen ze één persoon. In dit referendum werden zes opties voorgelegd aan de Landerdse kiezers. Vanwege deze hoeveelheid aan opties werd een bijzondere stemprocedure gebruikt. Kiezers konden hun stem uitbrengen op meer dan één antwoordoptie. De reden voor de alternatieve stemprocedure was om de voorkeuren van het Landerdse electoraat optimaal tot uitdrukking te laten komen in de uitslag. Tot slot mochten 16- en 17-jarigen ook deelnemen aan de stemming. Doorgaans zijn bij (gemeentelijke) referenda en verkiezingen alleen inwoners vanaf 18 jaar stemgerechtigd. Het voorgaande maakt de stemming in Landerd uniek in Nederland en daarbuiten.

Het is gebruikelijk om een referendum na afloop te evalueren. In deze evaluaties staat centraal wat er goed is gegaan en wat minder goed is gegaan. Het doel hiervan is om te leren en lessen te trekken met het oog op toekomstige referenda. Het bijzondere karakter van de Landerdse stemming versterkt de behoefte aan een evaluatie. Vandaar dat we in dit stuk reflecteren op de stemming in Landerd. De opbouw die we in deze evaluatie hanteren is als volgt. In de tweede paragraaf beschrijven we de aanloop naar het referendum. We staan hierbij uitgebreid stil bij de motie die de aanleiding vormde voor het referendum. In paragraaf 3 staan de overwegingen voor de geadviseerde vraagstelling en stemprocedure centraal. Ook reflecteren we op het gebruik hiervan. De uitslag van het referendum wordt besproken in de vierde paragraaf. Het communicatietraject en een reflectie hierop komen aan de orde in paragraaf 5. In paragraaf 6 beschouwen we de rol van de referendumcommissie. Concrete voorstellen voor wijziging van de huidige referendumverordening staan in paragraaf 7. In paragraaf 8 sommen we de belangrijkste lessen en aanbevelingen uit het referendum op. De bijlagen zijn te vinden onder paragraaf 9.

## 2. Aanloop naar het referendum

Op 9 juli 2015 behandelde de raad van de gemeente Landerd een motie die – kort weergegeven – inhoud had dat een referendum wordt georganiseerd over herindeling van de gemeente. De motie luidt als volgt:

‘De raad van de gemeente Landerd,

In vergadering bijeen op donderdag 9 juli 2015,

Overwegende,

- \* dat de gemeenteraad gevraagd wordt een zeer belangrijke, lastig omkeerbare beslissing te nemen over de toekomst van onze gemeente,

- \* dat de inwoners van Landerd in het proces “Toekomst van Landerd” hebben aangegeven betrokken te zijn bij, en mee te willen praten over die toekomst,
- \* dat de voorkeur/mening van onze inwoners onvoldoende bekend is,
- \* dat die mening onmisbaar is om de juiste afwegingen te kunnen maken,

Besluit,

Het college van B&W opdracht te geven om in overleg met het presidium een raadplegend referendum te organiseren conform de referendumverordening Landerd 2014.

Deze te organiseren op 21 oktober 2015.

In dit referendum de in het college voorstel genoemde varianten aan de inwoners voor te leggen zodanig dat een beeld wordt gekregen van welke variant de voorkeur heeft.

Over alle varianten conform de referendumverordening objectieve en evenwichtige informatie te verstrekken.

Over de inhoud en vorm hiervan in de maanden juli/augustus 2015 te overleggen met het presidium.

De vragen naar de voorkeur ten aanzien van de varianten in principe als volgt te vertalen:

Vraag 1. Herindelingsvraag

De meest optimale toekomst voor de inwoners van Landerd is te verwachten als we:

- Vlot herindelen (streefdatum 1-1-2019), direct herindelingsgesprekken met desbetreffende Maashorstgemeenten starten.
  - Nog niet herindelen, samenwerking intensiveren met Maashorstgemeenten.
- Herindeling naar verwachting niet voor 2029.

Vraag 2. Voorkeursvraag

Wanneer de uitslag van vraag 1 zou leiden tot vlot herindelen dan:

- Opsplitsen, Schaijk en Reek naar Oss, Zeeland naar Uden.
- Als gehele gemeente over naar een nieuwe gemeenten met minimaal Uden.

De definitieve vertaling van vragen en antwoorden die bij de raadpleging voorgelegd worden, gehoord het advies van de referendumcommissie, op 3 september door de raad vast te stellen.

De uitkomsten per kern beschikbaar te hebben en het nu voorliggende collegevoorstel op 5 november 2015 te agenderen en te bespreken in een raadsvergadering.

Overeenkomstig de referendumverordening een referendumcommissie in te stellen. Als leden daarvan per 9 juli te benoemen de heren W. Donkers uit Elsendorp en P. Vogels uit Langenboom. Het presidium op te dragen op de vergadering van 15 juli een derde lid voorlopig te benoemen, vooruitlopend op een definitieve aanstelling door de raad op 3 september.

De commissie te verzoeken per direct de noodzakelijke taken op zich te nemen. De commissieleden overeenkomstige dezelfde regels voor hun werkzaamheden te vergoeden als bij de rekenkamer.

Als budget voor dit referendum naast de kosten voor de commissie en de organisatie van het referendum zelf 10.000 euro ter beschikking te stellen voor de noodzakelijke voorlichting en informatieverstrekking aan de inwoners.

En gaat over tot de orde van de dag.

De fracties van

Vereniging Herindelen Landerd

DS97

CDA'

De motie werd aanvaard. Een motie van Progressief Landerd, RPP en VVD om de inwoners van Landerd op een later moment, namelijk als de toekomstvisie van de gemeente is opgesteld, te betrekken bij een mogelijke herindeling, werd verworpen.

Op 7 september 2015 adviseerde prof.mr. D.J. Elzinga over het referendumbesluit. Aan Elzinga is de volgende vraag voorgelegd: is er door het aannemen van de aangeduide motie van 9 juli een rechtsgeldig besluit genomen betreffende het uitschrijven van een referendum voor 21 oktober, benoeming leden referendumcommissie, beschikbaarstelling middelen, etc.?

Elzinga constateert in de eerste plaats dat een motie rechtsgevolg kan hebben. Dat vloeit voort uit het hoofdschap van de gemeenteraad. Dat betekent dat het college in beginsel verplicht is de motie uit te voeren. Om die reden zou het reglement van orde van de gemeenteraad bij voorkeur een procedure moeten kennen dat moties met verstrekkende (financiële of andere gevolgen) tijdig worden aangemeld. Aldus kunnen college en raadsfracties zich voldoende voorbereiden op de behandeling van de motie. Voorts constateert Elzinga dat het besluit tot het houden van een referendum, zo volgt ook uit de referendumverordening, in de vorm van een motie kan worden genomen.

Wel stelt hij vast dat de raad bij voorkeur niet in dezelfde motie over het in de motie genoemde budget en subsidieplafond besluit. Immers, eerst wordt besloten een referendum te houden en vervolgens volgt een separaat besluit over budget en subsidieplafond. Aldus kunnen raadsleden voor het referendum stemmen en tegen het budget, of andersom. Ook is Elzinga kritisch over de besluitvorming aangaande de samenstelling van de referendumcommissie. Reeds in de motie zijn twee van de drie kandidaten voor lidmaatschap voorgedragen. De motie geeft geen informatie over de kandidaten. Omdat de referendumverordening echter eisen stelt aan de leden, waarvan onafhankelijkheid de belangrijkste is, moet de raad voldoende informatie hebben over de kandidaten. Het is daarom, zo stelt Elzinga vast, gebruikelijk om voor de besluitvorming omtrent het lidmaatschap van de commissie een apart traject te hanteren. Daarbij moet, vanwege de vereiste onafhankelijkheid, de nodige zorgvuldigheid worden betracht. Hij noemt het daarom ongelukkig dat reeds twee kandidaten voor het lidmaatschap van de referendumcommissie reeds in de motie zijn genoemd. Ook het besluit over lidmaatschap daarvan had beter losgekoppeld kunnen worden van het besluit over het houden van een referendum.

Elzinga concludeert dat een combinatiebesluit, zoals hier het geval is, ongebruikelijk en onwenselijk is. Er is nochtans sprake van een rechtsgeldig besluit, nu een combinatiebesluit door de referendumverordening niet wordt uitgesloten en er geen wettelijke voorschriften zijn die tot rechtsongeldigheid nopen. Hij adviseert om: 1. een raadsbesluit tot het houden van een referendum in twee vergaderingen te behandelen; 2. het voornemen daartoe vroegtijdig aan te melden; 3. het besluit tot het houden van een referendum te splitsen van besluiten over budget of de samenstelling van de commissie; 4. deze punten in de referendumverordening vast te leggen. De commissie overweegt ten aanzien van deze adviezen in paragraaf 7.

### **3. Vraagstelling en stemprocedure**

#### **3.1. Proces totstandkoming vraagstelling**

##### *Criteria voor een vraagstelling bij referenda*

Een van de lastigste en vaak ook gevoeligste onderdelen van een referendum is de vaststelling van de stenvraag met de bijbehorende antwoordcategorieën. Het 'lastige' slaat terug op het gegeven dat complexe materie, waar soms al jaren over wordt vergaderd en gesproken, in één korte en bondige stenvraag moet worden samengevat. De kern van het vraagstuk moet met de stenvraag worden geraakt. Om de vraag voor burgers begrijpelijk te maken is het wijs bestuurlijke terminologie zo veel mogelijk te vermijden. Vaak is het lastig al deze eisen met elkaar te verenigen. Het 'gevoelige' in stenvragen slaat terug op mogelijk sturende elementen in de vraagstelling.

Uit onderzoeken naar vraagstellingen, vragenlijsten en stemgedrag van kiezers komen meer criteria naar voren voor de vraagformulering bij een referendum. Naast het al genoemde criterium met betrekking tot attitudeobjecten is het bij een formulering van een stenvraag en antwoordschaal van belang om: alle alternatieven die een reëel maatschappelijk draagvlak hebben aan kiezers voor te leggen; te voorkomen dat er dubbelzinnigheid ontstaat bij het bepalen van de meerderheid; te voorkomen dat een 'ja'-stem een stem 'tegen' een voorliggende beleidsmaatregel is en een 'nee'-stem een stem 'voor' een maatregel; blanco cheques te vermijden (het moet duidelijk zijn wat de gevolgen van een 'ja'-stem zijn); suggestieve woorden te vermijden; sturing in de begeleidende tekst en opeenvolgende vragen te vermijden (bijv. door het gebruik van argumenten); te voorkomen dat gebruik wordt gemaakt van sterke woorden (de zogenaamde 'verbieden-toelaten'-asymmetrie).

De bovenstaande criteria worden niet altijd consequent toegepast bij de formulering van de vraagstelling bij gemeentelijke referenda. Een recent en discutabel voorbeeld is de voorgestelde vraagstelling van de referendumkamer van de gemeente Delft van 14 april 2016 voor een referendum over de komst van een asielzoekerscentrum.<sup>1</sup> De voorgestelde vraagstelling luidt: 'In de gemeenteraad is voorgesteld om te besluiten de komst van een asielzoekerscentrum in Delft niet toe te staan. Bent u voor of tegen dit voorstel'. Kiezers die *tegen* de komst van een asielzoekerscentrum in Delft zijn dienen *voor* te stemmen en kiezers die *voor* de komst zijn dienen *tegen* te stemmen. Verder kan worden gediscussieerd over de toepasbaarheid van de 'verbieden-toelaten'-asymmetrie. Mensen zijn eerder geneigd iets niet toe te staan dan het te verbieden. Verbieden wordt door mensen vaker als iets extreems

---

<sup>1</sup> Zie de volgende weblink voor het advies van de referendumkamer van Delft:  
[http://ris.delft.nl/internet/actueel\\_3173/item/referendumkamer-stuurt-advies-naar-de-raad\\_57952.html](http://ris.delft.nl/internet/actueel_3173/item/referendumkamer-stuurt-advies-naar-de-raad_57952.html)

gezien. In dit opzicht heeft het 'tegen'-kamp bij deze vraagformulering mogelijk een streepje voor.

#### *Proces tot het komen van een vraagstelling*

Mede vanwege het belang van een zorgvuldige en weloverwogen vraagformulering heeft de gemeenteraad van Landerd ervoor gekozen om zich bij de vaststelling van de stemvraag en antwoordcategorieën te laten adviseren door een onafhankelijke externe referendumcommissie. De grondslag voor deze adviserende rol van de commissie is te vinden in art. 13, lid 1 van de 'Referendumverordening Landerd 2014'. Volgens dit artikel in de verordening doet de referendumcommissie de raad een voorstel voor de vraagstelling van een referendum.

Door de gemeente Landerd is een voorstel gedaan voor een nadere invulling van het proces van de vraagformulering. Dit procesvoorstel is door de gehele gemeenteraad, in het bijzijn van de commissie, besproken en bediscussieerd tijdens een raadsbijeenkomst op zaterdag 12 september 2015. De uitkomst en gemaakte afspraken waren als volgt: het presidium en de stuurgroep referendum leverden input voor de vraagstelling aan de referendumcommissie. De referendumcommissie deed op haar beurt een concreet voorstel aan het presidium voor de stemvraag, antwoordschaal en stemprocedure. Vervolgens was het aan het presidium om het voorstel van de commissie te agenderen voor een raadsvergadering. Tot slot was het aan de gemeenteraad om het finale oordeel te vellen over de vraagstelling. Dit proces is ook op deze wijze verlopen. In Tabel 1 is een overzicht te vinden van het verloop van de verschillende stappen in dit proces.

*Tabel 1. Overzicht vergaderingen over vaststelling vraagstelling*

<b>Datum</b>	<b>Locatie</b>	<b>Onderwerp</b>
9 september 2015	Schaijk	Verkennde bespreking onderwerp referendum met presidium en stuurgroep
12 september 2015	Schaijk	Raadsbijeenkomst proces referendumtraject en rolverdeling raad-college-referendumcommissie + vervolgvergadering referendumcommissie
16 september 2015	Schaijk	Bespreking meerdere uitgewerkte opties voor een vraagstelling met presidium en stuurgroep
21 september 2015	Schaijk	Bespreking concept-advies referendumcommissie voor vraagstelling en stemprocedure met presidium en stuurgroep
1 oktober 2015	Schaijk	Besluit gemeenteraad over definitieve vraagstelling en stemprocedure

Zoals te zien in Tabel 1 is in totaal vijf maal vergaderd over de formulering van de vraag in wisselende samenstellingen. De commissie heeft na afloop van iedere vergadering kort intern gereflecteerd op het besproken. Op basis daarvan zijn onderling de verdere werkzaamheden afgestemd. Op 28 september zond de referendumcommissie een definitief advies omtrent de vraagstelling aan de raad. De raad stelde op 1 oktober de referendumvraag, de stemprocedure en de rekenmethode vast. Hij wijzigde daarbij het voorstel van de referendumcommissie op twee punten. Bij de bespreking van de uitslag van het referendum in paragraaf 4 staan wij kort stil bij dit besluit van de gemeenteraad.

Het desbetreffende amendement luidt als volgt:

‘De raad van de gemeente Landerd

Gelezen het raadsvoorstel ‘vaststellen van de vraag en rekenmethode voor het raadplegend referendum van 25 november 2015’ (ag 7);

Gelet op de dienaangaande besprokene;

BESLUIT:

**In te stemmen met het voorliggende voorstel met dien verstande dat:**

- 1. bij het onderdeel 1c de zinsnede: “en dat de optie die uiteindelijk de meeste stemmen heeft gekregen winst” wordt geschrapt;**
- 2. het onderdeel 1d, luidende “om voor dit referendum de categorie 16- en 17-jarigen niet te laten deelnemen” in zijn geheel wordt geschrapt;**
- 3. de referendumcommissie te verzoeken na te gaan of de referendumverordening vanwege beslispoint 1 moet worden aangepast, en zo ja, daartoe een voorstel te doen in de raadsvergadering van 5 november 2015.**

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Landerd van 1 oktober 2015.

Fracties CDA, VHL en DS97’

### **3.2. Overwegingen voor de stemvraag, antwoordschalen en stemprocedure**

#### *Overwegingen formulering stemvraag en antwoordschalen*

De gemeenteraad van Landerd heeft in zijn vergadering van 1 oktober 2015 ingestemd met de door de referendumcommissie voorgestelde vraagstelling, stemprocedure en rekenmethode. Het advies van de commissie week af van de door de raad op 9 juli 2015 vastgestelde vraagstelling. Mede vanwege de criteria hieronder vond de commissie dit geen geschikte vraagstelling.

De definitieve vraagstelling en antwoordschalen zijn als volgt:

De gemeenteraad van Landerd neemt dit jaar een besluit over de bestuurlijke toekomst van de gemeente en wil daarover uw mening weten.

In welke optie of opties kunt u zich vinden? Maak uw mening kenbaar door één of meer vakjes rood te kleuren.

- De gemeente Landerd blijft zelfstandig;
- De gemeente Landerd wordt samengevoegd met de gemeente Oss;
- De gemeente Landerd wordt samengevoegd met de gemeente Uden;

- De gemeente Landerd wordt samengevoegd met de gemeenten Uden en (een gedeelte van) Bernheze tot de 'Maashorst-gemeente';
- De gemeente Landerd wordt opgesplitst: Reek wordt bij Oss gevoegd, Schaijk bij Oss en Zeeland bij Uden;
- De gemeente Landerd wordt opgesplitst: Reek wordt bij Uden gevoegd, Schaijk bij Oss en Zeeland bij Uden.

Bij de formulering van de definitieve vraagstelling heeft de referendumcommissie zich naast de hierboven genoemde wetenschappelijke criteria voor een deugdelijke vraagstelling laten leiden door een drietal uitgangspunten, gehoord het presidium. Ten eerste, de voorkeur ging uit naar een stembvraag met meerdere alternatieven. In de te onderscheiden antwoordcategorieën moesten minstens drie hoofdscenario's naar voren komen: zelfstandigheid, samenvoeging en opsplitsing. Binnen de drie hoofdscenario's moesten alle alternatieven met een reëel maatschappelijk draagvlak worden voorgelegd aan de kiezer. Daarbij diende nadrukkelijk onderscheid te worden gemaakt tussen samenvoegingsscenario's – waarbij de gehele gemeente Landerd werd samengevoegd met één gemeente of (delen van) meerdere gemeenten – en opsplitsingsscenario's waarbij de verschillende kernen van de gemeente Landerd bij andere gemeenten werden gevoegd.

Ten tweede, het moest mogelijk zijn om de uitkomst van de volksraadpleging per kern van de gemeente Landerd vast te stellen. De directe wens tot het bepalen van de uitkomst per kern zat vooral opgesloten in de diverse splitsingsscenario's. Het voorleggen van de opsplitsingsopties was immers het meest relevant als bij het vaststellen van de uitkomst ook een onderscheid kon worden gemaakt tussen de voorkeuren van de inwoners in de drie kernen van Landerd. Door de resultaten van de stemming per stembureau te presenteren en publiceren kan worden voldaan aan dit uitgangspunt.

Het derde uitgangspunt was de uitgesproken voorkeur voor één stembvraag in plaats van meerdere stembvragen. Dit uitgangspunt is in het bijzonder ingegeven door het gevaar van strategisch stemgedrag bij het gebruik van meerdere vragen. Het antwoord op de ene vraag kan namelijk sterk afhankelijk zijn van het antwoord op een andere vraag. In het geval van één stembvraag moeten kiezers een oordeel vormen over de gehele voorliggende kwestie, zonder deze op te splitsen in deelonderwerpen.

Het is, tot slot, van belang hier te vermelden dat de vraag die aan de kiezers in Landerd is voorgelegd afweek van het door de gemeenteraad aanvaarde voorstel. Omdat de raad naar alle waarschijnlijkheid pas in het begin van 2016 zou kunnen besluiten over de verdere richting met betrekking tot de bestuurlijke toekomst van Landerd, zijn de woorden 'dit jaar' weggehaald. Deze beslissing is door de gemeente genomen en de commissie is hier niet bij betrokken geweest.

#### *Overwegingen stemprocedure*

Een referendum moet vanuit technisch oogpunt zo zijn ingericht dat het kan leiden tot een zo duidelijk mogelijke uitslag. In ieder geval moet worden voorkomen dat een uitslag op grond van technische aspecten gemakkelijk multi-interpretabel wordt. Dit uitgangspunt zou bij een 'klassieke' stemprocedure bij de voorgestelde vraagstelling onder druk zijn komen te staan. Met klassieke stemprocedure bedoelen we de situatie waarin een stemgerechtigde slechts één

antwoordoptie mag aankruisen, zoals gebruikelijk is bij verkiezingen en (nationale) referenda (bijv. de keuze tussen 'voor' en 'tegen'). Wanneer meer dan twee antwoordopties worden voorgelegd aan kiezers bestaat de reële kans dat geen van de alternatieven een absolute meerderheid van de stemmen krijgt. In het onderstaande fictieve rekenvoorbeeld wordt deze kwestie duidelijk:

#### Fictief rekenvoorbeeld 1

Optie A: 12%  
 Optie B: 18%  
 Optie C: 33%  
 Optie D: 37%

Uit het rekenvoorbeeld blijkt dat geen enkele optie een absolute meerderheid (50% + 1) van de stemmen heeft gekregen. Een dergelijke uitslag kan problematisch zijn voor het verdere vervolgproces. De uitslag is namelijk multi-interpretabel. Op grond van het principe 'degene met de meeste stemmen wint' zou optie D tot winnaar worden uitgeroepen. Optie D heeft namelijk 37% van de stemmen gekregen en dit percentage is hoger dan alle andere afzonderlijke opties. Echter, een overduidelijke meerderheid van de kiezers (63%) heeft niet op optie D gestemd. Vraag is nu hoe we de uitkomst in dit fictieve voorbeeld moeten interpreteren. Wat is nu de werkelijke voorkeur van de kiezer? De politiek kan hier in ieder geval alle kanten mee uit.

Aan de standaard stemprocedure kleeft nog een nadeel. De kans is aanwezig dat een andere optie dan de 'winnende' optie onder het klassieke meerderheidsprincipe door een meerderheid van de kiezers als beter wordt gezien. Theoretisch kan zelfs het alternatief met de meeste stemmen (relatief, optie D in het rekenvoorbeeld) door een meerderheid van de kiezers als de 'slechtste' optie worden gezien. Dit wordt duidelijk in het onderstaande rekenvoorbeeld, waarbij we uitgaan van de eerste, tweede, derde en vierde voorkeur van groepen kiezers.

#### Fictief rekenvoorbeeld 2

Groep	Omvang	1 <sup>e</sup> voorkeur	2 <sup>e</sup> voorkeur	3 <sup>e</sup> voorkeur	4 <sup>e</sup> voorkeur
I	12%	Optie A	Optie B	<i>Optie C</i>	<b>Optie D</b>
II	18%	Optie B	<i>Optie C</i>	Optie A	<b>Optie D</b>
III	33%	<i>Optie C</i>	Optie B	Optie A	<b>Optie D</b>
IV	37%	<b>Optie D</b>	<i>Optie C</i>	Optie B	Optie A

In het tweede rekenvoorbeeld staan vier groepen kiezers. De eerste groep kiezers, waartoe 12% behoort, heeft een voorkeur voor optie A. De tweede voorkeur van deze groep kiezers is optie B; de derde voorkeur is optie C en de vierde voorkeur is optie D. De voorkeuren van de overige drie groepen kiezers zijn op een vergelijkbare wijze in het rekenvoorbeeld weergegeven. Wanneer aan kiezers wordt gevraagd een voorkeursoptie aan te geven, en de winnaar wordt bepaald op basis van de relatieve meerderheid, zou optie D als winnaar worden aangewezen. Het rekenvoorbeeld laat duidelijk te zien dat 63% van de kiezers optie D de slechtste optie vindt. Rekening houdend met alle kiezersvoorkeuren zou het gerechtvaardigd zijn om optie C als winnaar uit te roepen.

Om recht te doen aan de voorkeuren van de kiezers en om de kans op een multi-interpretabele uitslag te verkleinen, heeft de referendumcommissie geadviseerd de stemprocedure van de meervoudige stem ofwel *approval voting* te gebruiken als de stemprocedure voor het Landerdse referendum. Kiezers kunnen bij deze stemprocedure op zoveel opties stemmen als ze willen (bij stemmingen met meer dan twee antwoordopties). Ze keuren dus *geen, één, meerdere* of *alle* opties goed. Iedere afzonderlijke optie wordt binnen deze procedure door de kiezer goed- of afgekeurd. Hierbij kennen kiezers als het ware steeds 0 of 1 punt(en) toe aan de voorliggende opties. De optie die de meeste stemmen krijgt is de voorkeursoptie (bij een relatieve meerderheid). In het onderstaande voorbeeld is de fictieve uitslag van een stemming met vijf kiezers op grond van *approval voting* weergegeven.

### Fictief rekenvoorbeeld 3

Kiezer 1	Kiezer 2	Kiezer 3	Kiezer 4	Kiezer 5
<input type="checkbox"/> Optie A	<input type="checkbox"/> Optie A	<input checked="" type="checkbox"/> Optie A	<input type="checkbox"/> Optie A	<input type="checkbox"/> Optie A
<input type="checkbox"/> Optie B	<input checked="" type="checkbox"/> Optie B	<input checked="" type="checkbox"/> Optie B	<input checked="" type="checkbox"/> Optie B	<input checked="" type="checkbox"/> Optie B
<input checked="" type="checkbox"/> Optie C	<input type="checkbox"/> Optie C	<input type="checkbox"/> Optie C	<input type="checkbox"/> Optie C	<input checked="" type="checkbox"/> Optie C
<input type="checkbox"/> Optie D	<input type="checkbox"/> Optie D	<input type="checkbox"/> Optie D	<input type="checkbox"/> Optie D	<input type="checkbox"/> Optie D

### Uitslag stemming

	Aantallen	Percentage
Optie A	1 stem	20%
Optie B	4 stemmen	80%
Optie C	2 stemmen	40%
Optie D	0 stemmen	0%

In het bovenstaande rekenvoorbeeld heeft optie B de meeste stemmen gekregen en is daarmee de 'winnaar' van het referendum. De meeste kiezers zien deze optie zitten. Wanneer we nader inzoomen op uitslagpercentage, dan valt op dat deze boven de honderd procent uit komt. Dit komt doordat vijf kiezers in totaal zeven stemmen hebben uitgebracht. Er zijn dus meer stemmen uitgebracht dan dat er kiezers zijn. Dit is een van de inherente kenmerken van *approval voting*. Hoewel deze stemprocedure geen garantie biedt voor een absolute meerderheid van de geldig uitgebrachte stemmen voor de 'winnende' optie, is de kans hierop wel aanzienlijk groter dan bij toepassing van de methode van de enkelvoudige, niet-overdraagbare stem (de 'klassieke' methode). Via deze systematiek is het ook mogelijk dat meer dan één optie kan rekenen op de steun van de absolute meerderheid. In dit geval is de 'winnaar' de optie met de grootste meerderheid.

### **3.3. Reflectie op vraagstelling en stemprocedure**

In deze reflectie blikken we kort terug op de keuze voor de vraagstelling en de stemprocedure. De vraag staat centraal in hoeverre tegemoet is gekomen aan de criteria en overwegingen in de keuze voor de vraagstelling en stemprocedure. Uiteindelijk willen we op basis hiervan weten of de keuze voor vraag en *approval voting*, met zijn eigen voor- en nadelen, passend is gebleken.

De keuze voor een vraagstelling met meer dan twee antwoordcategorieën vloeide grotendeels voort uit de politieke realiteit van dat moment. Binnen de Landerdse gemeenteraad bestond geen overeenstemming over de keuze met betrekking tot de bestuurlijke toekomst van Landerd. Dit betekende dat verschillende scenario's tot de

mogelijkheid behoorden. De raad wilde, alvorens een afslag te nemen, in brede zin weten welke optie(s) het meest geprefereerd werden door de Landerdse burger. Het aantal reële maatschappelijke alternatieven kwam in het advies van de commissie op zes te liggen (inclusief de status quo). De gemeenteraad heeft dit advies van de commissie overgenomen. Wij vermoeden dat dit deels te maken heeft met een belangrijk uitgangspunt van de commissie om tijdens het proces in gesprek te blijven met de raad. Daarnaast zijn alle reële alternatieven voor de toekomst van Landerd opgenomen in de antwoordcategorieën. De 'favoriet' van iedere politieke partij stond er dan ook bij. Dit stelde partijen tijdens de campagne in staat om te lobbyen voor de eigen voorkeur. Vanuit deze gehanteerde werkwijze is het volgens de commissie ook te begrijpen dat de vraag en stemprocedure tijdens de raadsvergadering relatief weinig zijn bediscussieerd. In de gesprekken en discussies binnen het presidium en tijdens de raadsbijeenkomst is hier al uitvoerig bij stilgestaan.

Geconfronteerd met de realiteit van zes antwoordcategorieën was de keuze voor *approval voting* als stemprocedure een passende. Deze keuze is wel bijzonder te noemen. Slechts eenmaal eerder is in Nederland de procedure van *approval voting* toegepast. Dit was bij een gemeentelijk referendum in Duiven in 2008. Verder is de procedure gebruikt bij een referendum in de Amerikaanse staat Oregon. *Approval voting* als stemprocedure is wel gebruikelijker voor verkiezingen van functionarissen van beroepsorganisaties als ook voor bijvoorbeeld de verkiezing van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties.

Omdat het hier ging om een niet alledaagse vraagstelling en stemprocedure, is het van belang om na te gaan of het wel heeft gewerkt zoals vooraf werd verondersteld. Achteraf bezien is de commissie van oordeel dat de keuze van deze stemprocedure passend is gebleken. Mede dankzij de stemprocedure is één alternatief als duidelijke 'winnaar' uit de bus gekomen (zie ook de paragraaf over de uitslag). De optie met de meeste stemmen wist zelfs een absolute meerderheid van de keizers achter zich te krijgen. Wanneer de methode van de enkelvoudige niet-overdraagbare stem was gebruikt, was de kans reëel dat geen enkele optie een absolute meerderheid van de stemmen had weten te vergaren. De stemprocedure deed recht dus recht aan de technische vormgeving van de vraagstelling. Uit niets is gebleken dat de stemprocedure tot onduidelijkheid, verwarring of zelfs onbedoeld stemgedrag heeft geleid. Een aanzienlijk deel van het electoraat heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid om meerdere stemmen uit te brengen. De stemprocedure heeft verder geleid tot een relatief laag aantal ongeldige stemmen. Langs andere wegen zijn ons geen problemen met betrekking tot de vraagstelling of stemprocedure bekend geworden. Niemand heeft zich met een klacht gemeld over deze onderwerpen. We kunnen niet anders dan concluderen dat de vraagstelling en *approval voting* passend zijn gebleken in het eerste Landerdse referendum.

## **4. Uitslag van het referendum**

### **4.1. Uitslag van het referendum beschouwd**

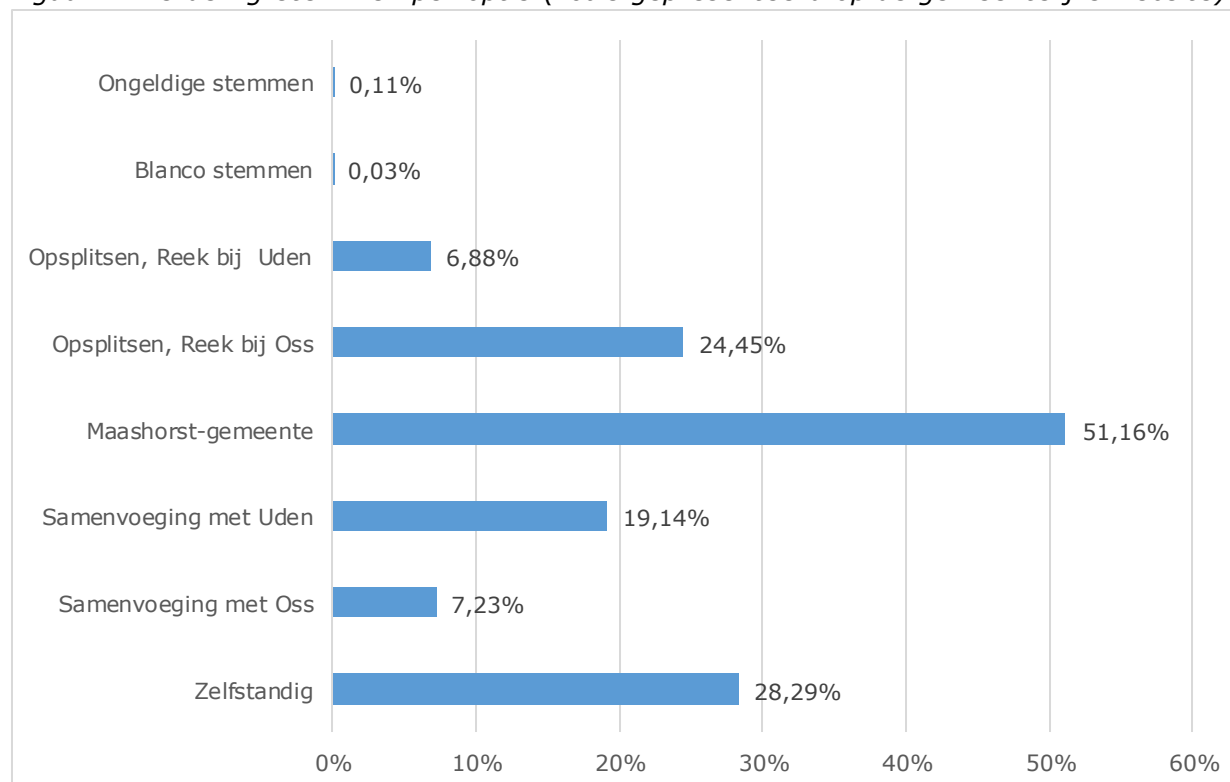
Op de dag van het referendum maakte burgemeester Bakermans, nadat de stembussen waren gesloten, de voorlopige opkomst en uitslag van het referendum bekend. Ruim 52 procent van de kiesgerechtigde inwoners van Landerd bleek de gang naar de stembus te hebben gemaakt. Hiermee was de uitslag van het referendum rechtsgeldig; er gold immers een opkomstdrempel van dertig procent. De stemmen bleken, gekeken naar de afzonderlijke stembureaus (en dus ook kernen van Landerd), als volgt te zijn verdeeld:

Tabel 2. Overzicht stemverdeling en totalen per stembureau (voorlopige uitslag, 25-11-2015)

Opties	De Wijers	De Phoenix	De Potter	Het Wapen van Reek	De Garf	Compostella	't Oventje	Totaal
Zelfstandig	290	291	311	126	366	231	219	1.834
Samen met Oss	152	132	113	52	11	7	2	469
Samen met Uden	114	171	175	87	339	225	130	1.241
Maashorst-gemeente	502	560	618	514	532	385	206	3.317
Opsplitsen, Reek bij Oss	208	230	191	126	368	256	206	1.585
Opsplitsen, Reek bij Uden	44	37	38	35	146	90	56	446
Blanco stemmen	0	0	0	1	1	0	0	2
Ongeldige stemmen	1	2	1	0	0	2	1	7
Totaal	1.311	1.423	1.447	941	1.763	1.196	820	8.901

De verdeling van het totaal aantal stemmen per optie was als volgt:

Figuur 1. Verdeling stemmen per optie (zoals gepresenteerd op de gemeentelijke website)

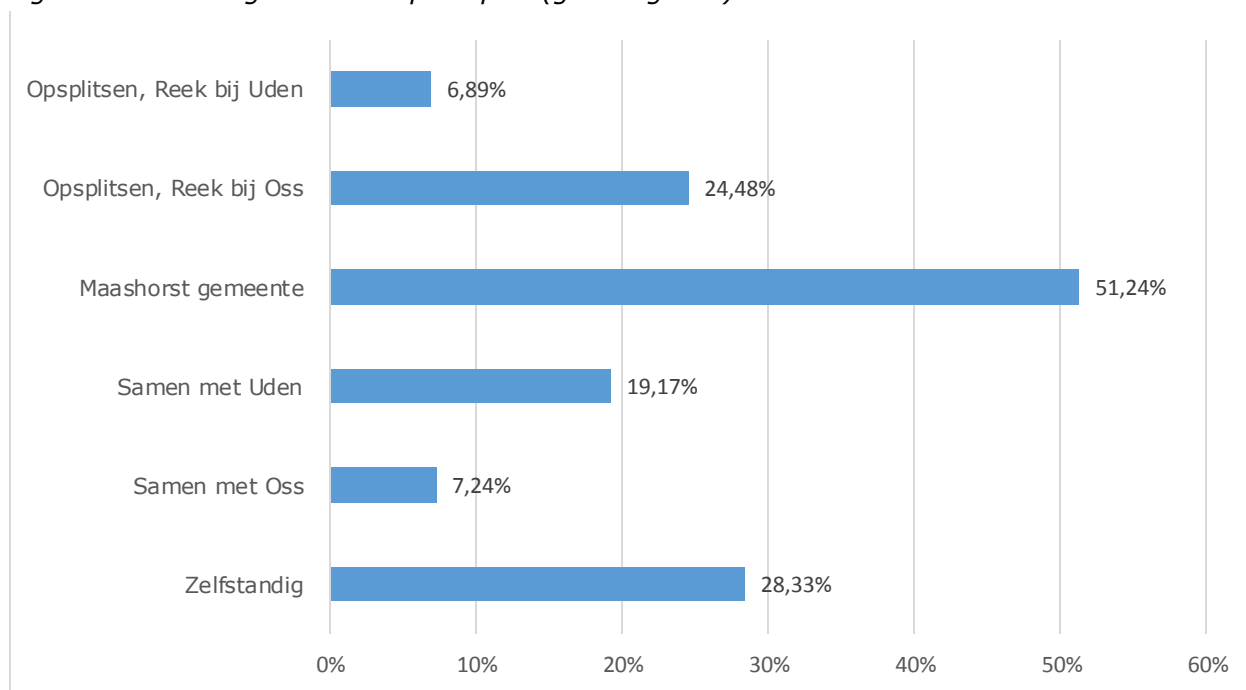


De optie 'Maashorst-gemeente', een samenvoeging met Uden en (een gedeelte van) Bernheze, kreeg veruit de meeste stemmen van de kiezers in Landerd. Meer dan de helft van het aantal opgekomen kiezers (51,16%) sprak de voorkeur uit voor deze variant. De eerstvolgende optie qua aantallen stemmen, een zelfstandige gemeente Landerd, kreeg 1.483 stemmen minder en wist hiermee ruim 28 procent van de steun te verkrijgen. De opsplitsingvariant waarbij Reek bij Oss werd gevoegd kreeg de steun van bijna een kwart van de kiezers. Net geen twintig procent van de stemmers sprak zijn voorkeur uit voor een samenvoeging van Landerd met Uden. Slechts zeven procent van de Landerdse kiezers zag heil in een samenvoeging met de gemeente Oss. De opsplitsingsvariant waarbij Reek bij Uden werd gevoegd kon op de steun van net geen zeven procent van het opgekomen electoraat rekenen. Verder valt op dat weinig kiezers een ongeldige of blanco stem hebben uitgebracht.

Ten aanzien van de (definitieve) uitslag moeten een aantal extra opmerkingen worden gemaakt. Ten eerste, de definitieve uitslag – zoals vastgesteld op vrijdag 27 november 2015, wijkt niet af van de voorlopige uitslag. Ten tweede, omdat de gemeenteraad het advies over de 'winnaar' van het referendum uit het advies had geschrapt, kon geen 'winnende optie' op basis van het referendumuitslag worden aangewezen. Ten derde, de door de gemeente gepresenteerde (voorlopige) uitslag verdient nadere reflectie. Naast de grafiek hierboven (staafdiagram) presenteerde de gemeente nog een grafiek op haar website, waarbij de 'verdeling van de opties over het aantal uitgebrachte stemmen' werd weergegeven. Deze grafiek had de vorm van een cirkeldiagram en de verschillende percentages telden op honderd procent. Vanuit de logica van *approval voting* is een dergelijke weergave van de verdeling van het aantal stemmen niet gebruikelijk. Omdat kiezers in staat worden gesteld meerdere stemmen uit te brengen, ligt het totale percentage van de uitgebrachte stemmen meestal boven de honderd procent. De uitslag dient de keuzes van de stemmers volledig weer te geven. Het presenteren van een cirkeldiagram naast de (correcte) staafdiagram kan leiden tot verwarring over wat nu precies de uitslag van de stemming is. Vanwege het voorgaande heeft de referendumcommissie daags na het referendum de gemeente geadviseerd de cirkeldiagram van de gemeentelijke website te verwijderen. Dit is diezelfde dag nog gebeurd. Om dergelijke situaties in de toekomst te voorkomen, overweegt de commissie indien nodig ook te adviseren over de visuele presentatie van de uitslag.

Verder valt bij de schematische weergave van de uitslag op dat blanco en ongeldige stemmen meetellen bij de berekening van de uitkomst (beide opties zijn voorzien van een percentage in de uitslag). Vraag is op dit een juiste omgang is met deze twee opties. In de referendumverordening van Landerd staat niet vermeld hoe om te gaan met blanco of ongeldige stemmen. In de Kieswet staat dat blanco en ongeldige stemmen bij verkiezingen meetellen bij de bepaling van de opkomst maar niet bij de uitslag. In de Wet raadgevend referendum wordt anders omgegaan met blanco en ongeldige stemmen. Ongeldige en blanco stemmen tellen mee voor de opkomst, maar alleen blanco stemmen tellen mee bij het bepalen van de uitslag. Wat is nu wijsheid in de Landerdse situatie? De commissie adviseert om de blanco en ongeldig uitgebrachte stemmen mee te laten tellen voor de opkomst. Deze stemmen hebben hiermee betekenis bij de vaststelling van de geldigheid van de uitslag. Voorts adviseert de commissie om blanco en ongeldige stemmen niet mee te nemen in de uitslag. De percentages in Figuur 1 wijzigen dan licht en worden als volgt:

Figuur 2. Verdeling stemmen per optie (gecorrigeerd)



Deze suggestie heeft geen gevolgen voor de definitieve uitslag van het referendum. In het proces verbaal van de stemming zijn geen percentages maar absolute aantallen gebruikt. Gelet op toekomstige referenda is het aan te bevelen in de referendumverordening aan te geven hoe om te gaan met blanco en ongeldige stemmen.

Tot slot staan we kort stil bij de keuze van de raad om zinsnede over de 'winnende' optie uit het advies te schrappen. Vanuit de logica van de stemprocedure en de verwachtingen naar de burger kan deze keuze als bijzonder worden aangeduid. Een stemprocedure is gericht op het zo duidelijk mogelijk weergeven van de stemvoorkeuren van de kiezer en het faciliteren van een 'winnende optie'. Bij *approval voting* is winnende optie bij de stemming de optie met de meeste stemmen. Het buiten spel zetten van deze logica kan de kiezer op een verkeerd spoor zetten. Wat zal de raad doen met mijn stem als het adagium 'de optie met de meeste stemmen wint' niet van toepassing is? De commissie is van oordeel dat het beter was geweest deze bepaling te handhaven en desnoods met een werkbaar alternatief te komen. Nu bleef de kiezer op voorhand in het ongewisse over de betekenis van de uitslag. Voor de consequenties van de uitslag had de aanduiding 'winnende optie' geen verdere gevolgen gehad. Alle referenda in Nederland, ook die in Landerd, zijn wegens grondwettelijke beperkingen adviserend van aard. Een raad hoeft de uitslag van een referendum dus niet over te nemen. De uitslag moet worden gezien als een zwaarwegend advies van de bevolking, zeker indien de uitslag rechtsgeldig is.

#### 4.2. Opkomst referendum in breder perspectief

Nog meer dan bij verkiezingen speelt bij referenda de opkomst een gewichtige rol. Niet zelden is de rechtsgeldigheid van een referendum gekoppeld aan de opkomst. In Landerd is dit niet anders. Er geldt bij referenda in Landerd een opkomstdrempel van dertig procent van de kiesgerechtigden (zie art. 11 van de Landerdse referendumverordening). Pas als dertig

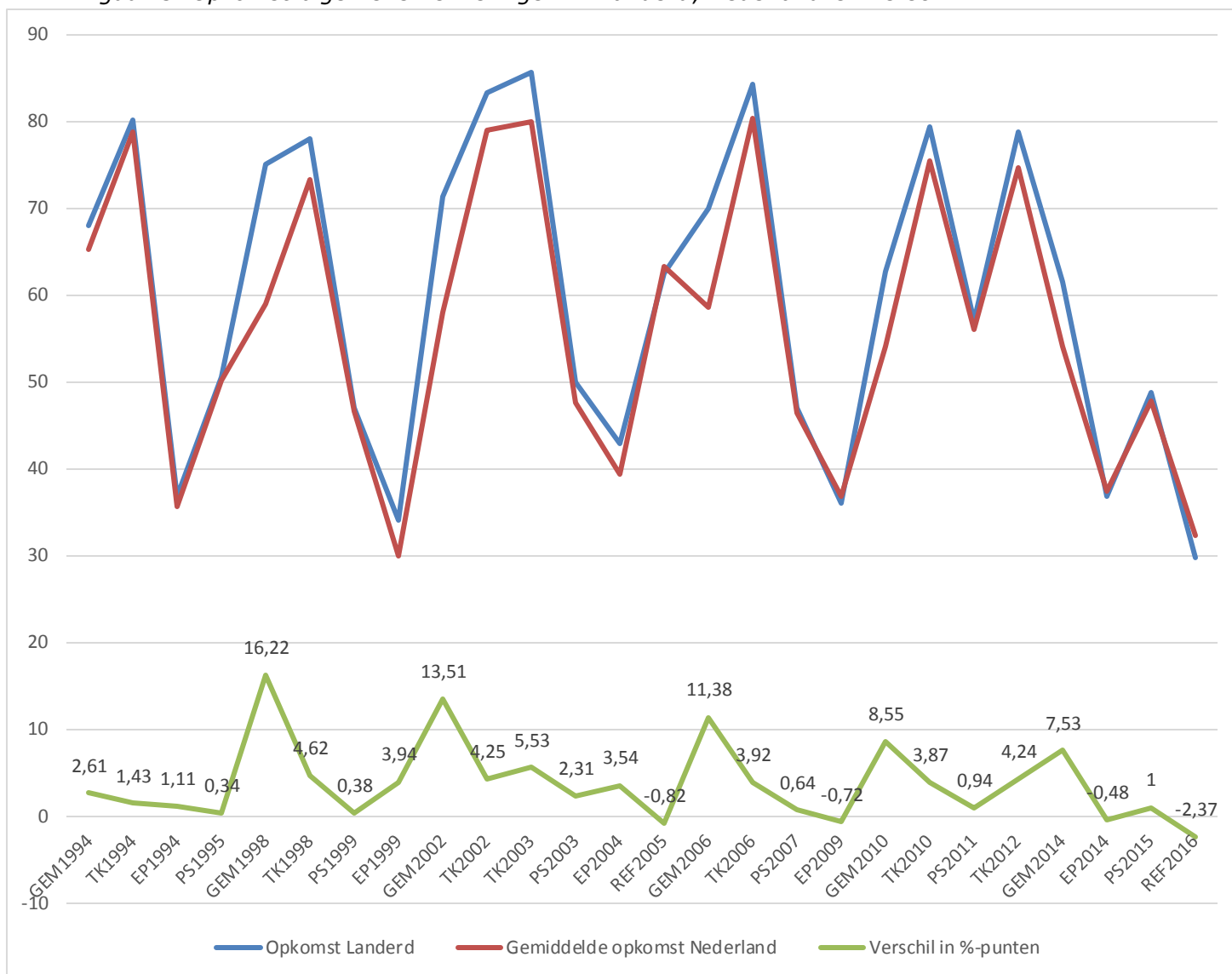
procent van de kiezers een geldige stem uitbrengt, kan gesproken worden van een geldige uitslag. De geldigheidsdrempel is ruimschoots gehaald bij het referendum. Meer dan de helft van de kiesgerechtigde bevolking kwam opdagen (6.483 kiezers op een totaal van 12.454 kiesgerechtigden = 52,06%). De commissie is van oordeel dat de drempel in dit referendum goed heeft gewerkt. Toch plaatst de commissie enkele kanttekeningen bij deze drempel met het oog op toekomstig gebruik. De geldigheidsdrempel bij het landelijk referendum van 6 april jl., die gelijk is aan die bij het referendum in Landerd, heeft veel stof doen opwaaien. Het belangrijkste bezwaar is dat deze opkomstdrempel kan leiden tot een vorm van strategisch stemgedrag die zorgt dat de uitslag van het referendum multi-interpretabel wordt. Voorts voegt de commissie hier aan toe dat uit internationaal onderzoek overtuigend blijkt dat het gebruik van een opkomstdrempel kan bijdragen aan een lagere opkomst bij een referendum. Alternatieve geldigheidsdrempels hebben dit effect niet, zo blijkt uit onderzoek. Dit gegeven kan aanleiding zijn de huidige drempel in de Landerdse referendumverordening te herzien. Als u daartoe zou besluiten, adviseren wij u graag over een passend alternatief.

Een interessante vraag is hoe de opkomst bij het Landerdse referendum zich verhoudt ten opzichte van de opkomst bij algemene verkiezingen in deze gemeente en eerder gehouden gemeentelijke referenda in Nederland. Met andere woorden: hoe goed was de opkomst in Landerd? Het antwoord op deze vraag zegt niet alleen hoe zeer het onderwerp leefde onder de inwoners, maar tevens hoe representatief de uitslag is. We behandelen hieronder eerst de vraag hoe de opkomst zich verhoudt ten opzichte van andere verkiezingen en maken daarna een vergelijking met eerdere gemeentelijke referenda in Nederland.

In Figuur 3 staan een drietal lijnen afgebeeld. De blauwe lijn geeft de opkomst weer in de gemeente Landerd bij alle algemene verkiezingen die sinds het ontstaan van Landerd, in 1994, zijn georganiseerd. Het gaat hier om gemeenteraadsverkiezingen, Tweede Kamerverkiezingen, Provinciale Statenverkiezingen, verkiezingen voor het Europees Parlement, en het nationale referendum in 2005 (Europese Grondwet) en 2016 (associatieverdrag EU en Oekraïne). De gemiddelde opkomst in Nederland bij al deze verkiezingen is weergegeven in de rode lijn in de Figuur. De groen gekleurde lijn geeft het verschil weer tussen de gemiddelde opkomst in Nederland en de opkomst in de gemeente Landerd in procentpunten. Een positief cijfer duidt op een hogere opkomst in Landerd dan het Nederlands gemiddelde. Wanneer het de cijferaanwijzing negatief is, was de opkomst in Landerd lager dan het gemiddelde voor die stemming. Op basis van de (cijfers boven de) groene lijn kunnen we concluderen dat de Landerdse kiezers vaker dan gemiddeld gaan stemmen bij algemene verkiezingen. Het verschil met de landelijke opkomst is het grootst bij gemeenteraadsverkiezingen – in 1998 +16,22 procentpunten boven het landelijk gemiddelde; in 2002 +13,51 procentpunten; in 2006 +11,38 procentpunten; in 2010 + 8,55 procentpunten; in 2014 +7,53% – en het kleinst bij Provinciale Statenverkiezingen – in 1995 +0,34 procentpunten boven het landelijk gemiddelde; in 1999 +0,38 procentpunten; in 2003 +2,31 procentpunten; in 2007 +0,64 procentpunten; in 2011 +0,94 procentpunten; in 2015 +1 procentpunt. Slechts bij vier stemmingen was de opkomst in Landerd lager dan het landelijk gemiddelde: het nationaal referendum in 2005 (-0,82 procentpunten) en 2016 (-2,37 procentpunten), en de Europese Parlementsverkiezingen van 2009 (-0,72 procentpunten) en 2014 (-0,48 procentpunten). Het is opvallend dat juist de opkomst bij alle gehouden (nationale) referenda in Landerd lager ligt dan het landelijk gemiddelde. Dit maakt een vergelijking van de opkomst bij het gemeentelijk referendum in Landerd met andere gemeentelijke referenda extra relevant. Verder constateren we dat de opkomst van het

gemeentelijk referendum (52,06%) net onder de gewogen gemiddelde opkomst ligt van alle verkiezingen in Landerd van 59,74%.<sup>2</sup>

Figuur 3. Opkomst algemene verkiezingen in Landerd, Nederland en verschil

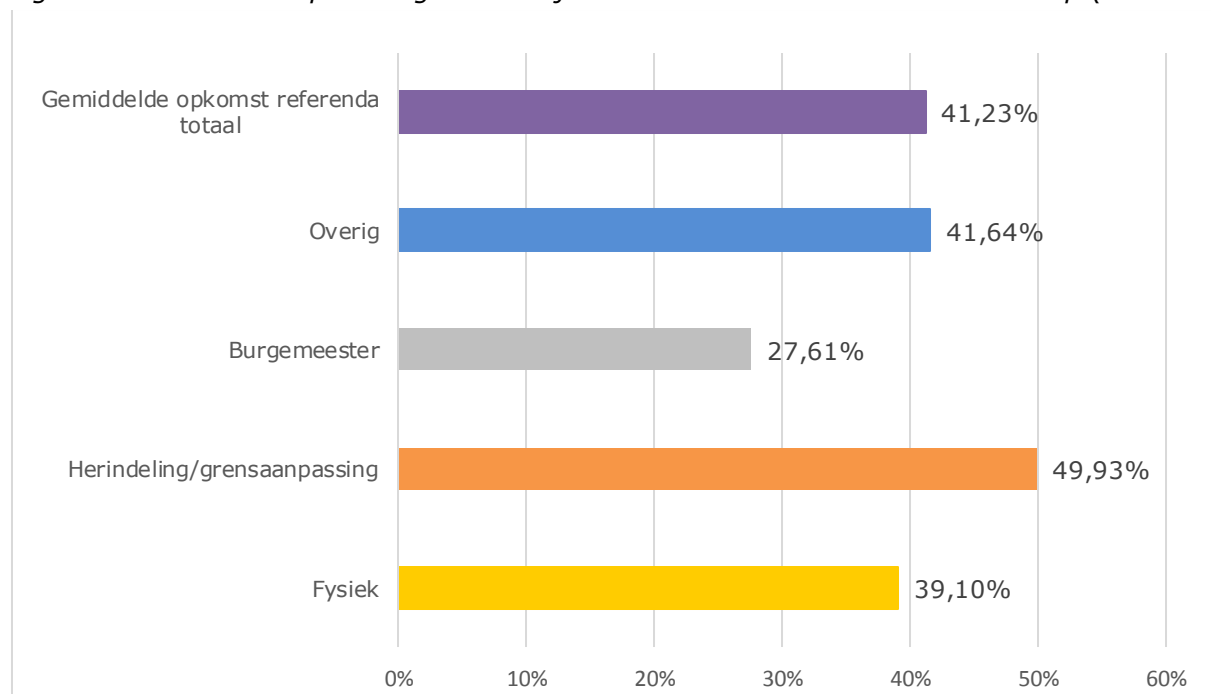


Om de opkomst van het eerste gemeentelijke referendum beter in de context van decentrale referenda kunnen duiden, moeten we de vergelijking maken met andere gemeentelijke referenda in Nederland. Uit vergelijkend onderzoek naar de referendumpraktijk in Nederland weten we dat de gemiddelde gewogen opkomst van gemeentelijke referenda tussen 1906 en 2014 ligt op 41,23%. De opkomst in Landerd is dus een stuk hoger dan bij andere referenda. Dit beeld wordt verder bevestigd en versterkt wanneer we kijken naar de

<sup>2</sup> Het gewogen gemiddelde is berekend door van alle verkiezingen de absolute opkomst op te tellen en te delen door het opgetelde totaal van het aantal kiesgerechtigden, en de uitkomst hiervan te vermenigvuldigen met 100. Dit komt neer op  $172.589/288.889 * 100 = 59,74\%$ . Gegevens over de opkomst en het aantal kiesgerechtigden zijn afkomstig van de databank verkiezingen van de Kiesraad ([www.verkiezingsuitslagen.nl](http://www.verkiezingsuitslagen.nl)). De gegevens van het referendum van 6 april 2016 in Landerd zijn ontleend aan de gemeentelijke website.

gemiddelde opkomst per onderwerp (zie Figuur 4). Vooral gemeentelijke referenda over herindelingskwesties en grensaanpassingen tussen gemeenten scoren goed qua opkomst. De gemiddelde opkomst binnen deze categorie ligt net onder de vijftig procent. We concluderen dat de opkomst bij het eerste gemeentelijk referendum in Landerd: 1) net onder de gemiddelde opkomst van verkiezingen in deze gemeente ligt; 2) boven de totale gemiddelde opkomst van alle gemeentelijke referenda ligt; 3) net boven de gemiddelde opkomst bij gemeentelijke referenda in de categorie 'herindeling/grensaanpassing' ligt.

*Figuur 4. Gemiddelde opkomst gemeentelijke referenda totaal en naar onderwerp (1906-2014)*



## 5. Communicatietraject

### 5.1. Verloop traject

Bij communicatie met betrekking tot een referendum moet onderscheid gemaakt worden tussen voorlichtende en meningsvormende communicatie. Voorlichtende communicatie is de feitelijke informatie over het referendum, waaronder de achtergrond van het referendum, toelichting op de vraagstelling zodat deze begrijpelijk is voor kiezers, praktische informatie over het stemmen en de betekenis van de uitslag van het referendum in de politieke besluitvorming. Ook een opkomst bevorderende campagne kan hier onderdeel van uitmaken. Meningsvormende communicatie heeft tot doel de mening van de kiezers te beïnvloeden. Het gaat hier om de standpunten van voor- en tegenstanders van de keuzes die in het referendum worden voorgelegd.

De gemeenteraad heeft de keuze gemaakt om de voorlichtende communicatie door de gemeente te laten verzorgen. De meningsvormende communicatie was de verantwoordelijkheid van de politieke partijen en actoren en organisaties in de Landerdse gemeenschap. Het College van B&W heeft zich afzijdig gehouden van inhoudelijke kwesties met betrekking tot de vraagstelling van het referendum.

De gemeente heeft verschillende communicatiemiddelen ingezet. De belangrijkste waren een speciale referendum website (ruim 1.000 bezoekers) en een huis-aan-huis krant. In beide middelen werd er voorlichting gegeven over het referendum. Ook werd er ruimte geboden aan de politieke partijen om hun opvattingen en standpunten weer te geven. Het publieke debat tussen de politieke partijen is niet door de gemeente gefaciliteerd. De keuze om 16- en 17-jarigen aan het referendum deel te laten nemen vroeg om een aanvullende en gerichte communicatie aanpak voor deze groep. Hiervoor is een voorstel ontwikkeld waarin jongeren persoonlijk zouden worden aangesproken onderweg naar of bij middelbare scholen. Dit voorstel is niet tot uitvoering gebracht. De referendumcommissie heeft hierop herhaaldelijk onder de aandacht gebracht dat extra aandacht voor deze groep nodig was. Hierbij is de suggestie gedaan een aanpak te kiezen waarvan aangetoond is dat deze effectief is: een persoonlijke brief van de burgemeester met een uitleg en oproep om te gaan stemmen. Deze suggestie is overgenomen. Er is een bureau aangetrokken om de uitvoering van de communicatie. De campagne is twee weken voor het referendum gestart.

Ten behoeve van de meningsvormende communicatie heeft de gemeenteraad een bedrag van €1.000,- voor elke politieke partij beschikbaar gesteld. Op deze wijze werd het actief campagne voeren voor het referendum door politieke partijen gefaciliteerd. Partijen hebben hier op eigen wijze invulling aangegeven. Ook zijn er verschillende meningsvormende activiteiten door de Landerdse gemeenschap georganiseerd. Zo werd er in de lokale media regelmatig aandacht besteed aan het referendum zelf en de standpunten ten aanzien van de toekomst van de gemeente. Ook organiseerde weekblad Arena een informatiebijeenkomst over het referendum (15 november). In de kernen verschenen uitingen, waaronder posters en lichtkranten, waarin standpunten van politieke partijen en ondernemers kenbaar werden gemaakt. Tot slot heeft een van de potentiële herindelingsgemeenten daags voor het referendum huis aan huis informatie verspreid onder inwoners van Landerd.

## **5.2. Reflectie op de communicatie**

De opkomst bij het referendum laat zien dat het onderwerp en het referendum leefde onder inwoners. De inspanningen op het gebied van voorlichtende communicatie waren bescheiden maar naar de mening van de referendumcommissie voldoende. Politieke partijen, de lokale media en ondernemers hebben bijgedragen aan een levendig publiek debat in de aanloop naar het referendum. Hierin zal ook een rol hebben gespeeld dat de bestuurlijke toekomst van de gemeente in de gemeenteraadsverkiezing van 2014 een belangrijk thema is geweest, alsmede het hierop volgende behoefteonderzoek in de gemeente.

Ondanks het advies van de commissie heeft de gemeenteraad gekozen om ook 16- en 17-jarigen deel te laten nemen aan het referendum. De argumentatie van de commissie was dat vanwege de aard van het vraagstuk het referendum minder geschikt was als eerste kennismaking met de formele democratie. Ook was de verwachting dat de opkomst onder deze groep relatief laag zou zijn. Op advies en na aandringen van de commissie is er extra aandacht besteed aan het bevorderen van de opkomst onder deze groep. De referendumcommissie heeft geen informatie gekregen over de opkomst onder de 16- en 17-jarigen.

Het hanteren van een strikt onderscheid tussen voorlichtende en meningsvormende communicatie heeft naar mening van de referendumcommissie goed gewerkt maar heeft er aan bijgedragen dat de informatie over de verschillende herindelingsopties minimaal was. Er

zijn ons geen signalen bekend dat de informatie te kort schoot waardoor het voor kiezers moeilijk was om hun standpunt te bepalen.

De keuze om als gemeente geen debat- of informatiebijeenkomst te organiseren maar dit aan de politieke partijen over te laten, heeft ruimte gecreëerd voor weekblad Arena om een goed bezochte informatiebijeenkomst te organiseren. Op basis van voortschrijdend inzicht is de referendumcommissie van mening dat het passender zou zijn geweest om de organisatie van een dergelijke bijeenkomst in gemeentelijke hand te houden, en op deze manier de meningsvorming van kiezers op een neutrale en professionele wijze te faciliteren. Ons inziens zou dit niet tot spanning hoeven te leiden met de voorlichtende en faciliterende rol van de gemeente.

Over de besteding van het bedrag van € 1.000,- per politieke partij ten behoeve van de meningsvormende communicatie is bij de commissie niets bekend. De commissie kan dan ook niet oordelen over de rechtmatigheid en doelmatigheid van deze besteding.

## **6. Rol referendumcommissie**

### **6.1. Takenpakket referendumcommissie**

Het takenpakket van de referendumcommissie, zoals beschreven in art. 13 van de referendumverordening, beslaat het volgende. De commissie heeft tot taak: 1) de raad te adviseren over de toepassing van artikel 2 (referendabele besluiten); de raad een voorstel te doen voor de vraagstelling van een referendum; toezicht te houden op de uitvoering van de verordening en de organisatie van het referendum; toezicht te houden op de objectiviteit van de door de gemeente te verstrekken voorlichting; de raad te adviseren over de verdeling van het subsidieplafond bedoeld in artikel 8, tweede lid; de raad te adviseren over de evaluatie van gehouden referenda en van voorstellen en verzoeken die niet tot een referendum hebben geleid; het college te adviseren over de vaststelling van beleidsregels door het college op grond van artikel 8, derde lid (subsidie); het behandelen van klachten over de toepassing van deze regeling; 2) de commissie adviseert voorts gevraagd en ongevraagd over aanpassingen van deze verordening, over de bij referenda en referendumverzoeken te volgen procedure en alle overige zaken die het referendum betreffen. Omdat het wenselijk is nadere regels te stellen ten aanzien van de werkwijze van de referendumcommissie, heeft de commissie het 'Reglement werkwijze referendumcommissie Landerd' vastgesteld en ter informatie naar de gemeenteraad gestuurd. De commissie is van oordeel dat het takenpakket van de commissie, in combinatie met de nadere uitwerking in de vorm van het reglement, tijdens dit referendum voldoende zijn gebleken voor een adequate uitvoering van haar rol binnen het referendumproces. We stellen dan ook geen wijziging voor van het huidige takenpakket.

### **6.2. Communicatie tussen commissie, gemeenteraad en gemeentelijke organisatie**

De commissie constateert dat zij aan het werk ging in een politiek roerige periode. Voor een adequate uitvoering van het takenpakket heeft de commissie veelvuldig contact gehad met de gemeente. De aangewezen contactpersonen binnen de gemeentelijke organisatie waren de programmamanager en griffier. De communicatie tussen de gemeente en de referendumcommissie verliep, buiten de eerder genoemde collectieve vergaderingen met het presidium om, via de voorzitter van de referendumcommissie. De voorzitter onderhield op zijn beurt contact met de andere leden van de referendumcommissie en bracht hen daarbij steeds op de hoogte van de uitkomsten van de gesprekken. Omdat in een korte tijd veel werk

moest worden verzet heeft de commissie met enige regelmaat via e-mail en telefoon gecommuniceerd met de genoemde personen binnen de gemeentelijke organisatie. Dankzij de korte lijntjes en goede bereikbaarheid was de commissie in staat snel te reageren op vragen vanuit de gemeenteraad en gemeentelijke organisatie. Ook kon de commissie snel zaken navragen bij de gemeente. De commissie heeft de communicatie met de betrokkenen dan ook als prettig en efficiënt ervaren. Desalniettemin wil de commissie een drietal aanvullende opmerkingen maken over deze communicatie.

Ten eerste, de commissie heeft één situatie meegemaakt waarbij een vraag van een raadslid pas in een vrij laat stadium door de gemeente is voorgelegd aan de referendumcommissie. Het betrof een vraag over het weergeven van alle gekozen antwoordcombinaties bij de uitslag van het referendum. Deze vraag werd pas na een maand voorgelegd aan de commissie. Het was beter geweest deze vraag in een eerder stadium door te geleiden. Ten tweede, de commissie is eenmaal rechtstreeks via e-mail door een raadslid benaderd met een vraag. De voorzitter van de referendumcommissie werd benaderd met de vraag waarom de commissie – volgens het raadslid – de gemeente Landerd zou hebben afgeraden om op de gemeentelijke website melding te maken van de door weekblad Arena georganiseerde voorlichtingsmiddag. Omdat de commissie hecht aan een open en transparante vorm van communiceren is het antwoord op de vraag van het raadslid via de griffie aan alle raadsleden gestuurd. In het vervolg dient beter naar raadsleden te worden gecommuniceerd dat vragen aan de commissie via de griffie horen te lopen. Ten derde, de voorzitter van de commissie is vlak voor de raadsvergadering van 1 oktober 2015 telefonisch benaderd door een raadslid. Dit raadslid legde de voorzitter enkele vragen voor met betrekking tot de geadviseerde vraagstelling en stemprocedure. Achteraf heeft de commissie vernomen dat de woorden van haar voorzitter in een andere, verkeerde context zijn gebruikt. Zowel andere raadsleden als de commissie waren niet in staat hierop te reageren gegeven de context. De commissie neemt hieruit voor haar eigen werkproces mee dat in het vervolg buiten (presidium)vergaderingen om alleen schriftelijk via de griffie aan alle raadsleden zal worden gereageerd op vragen vanuit de raad.

### **6.3. Klachtenbehandeling door de commissie**

Uit het takenpakket van de commissie vloeit ook de behandeling van eventuele klachten voort. Met de gemeentelijke organisatie is overlegd hoe dit het beste vorm kon krijgen. De gekozen werkwijze is vastgelegd in art. 8 van het 'Reglement werkwijze referendumcommissie Landerd'. De referendumcommissie heeft één klacht ontvangen. Een inwoner van Landerd maakte bezwaar tegen de aanwezigheid van folders die in de foyer van een van de stembureaus te vinden waren. Dit feit is ook geconstateerd door de voorzitter van de referendumcommissie, die op de dag van het referendum alle stembureaus heeft bezocht. De klacht is door de commissie ongegrond verklaard. Art. J36 van de Kieswet bepaalt namelijk dat IN het stemlokaal geen activiteiten worden ontplooid die erop zijn gericht de kiezers in hun keuze te beïnvloeden. De folders lagen duidelijk buiten het stemlokaal. De commissie heeft wel vernomen dat de gemeente de stemlokalen heeft vergroot, zodat bij een volgende verkiezing folders ook niet in foyers zijn toegestaan.

## 7. Referendumverordening

### 7.1. Voorstellen Elzinga

Hiervoor, in paragraaf 2, is weergegeven dat prof.mr. D.J. Elzinga adviseert de referendumverordening op een aantal punten te wijzigen. In de eerste plaats zouden combinatiebesluit, dat wil zeggen besluiten tot het houden van een referendum waaraan gekoppeld besluiten over bijvoorbeeld budget, uitgesloten moeten worden. Elzinga adviseerde voorts om een besluit tot het houden van een referendum, al dan niet in de vorm van een motie, tijdig aan de raad voor te leggen. Een behandeling in twee vergaderingen dan wel vroegtijdige aanmelding is, aldus Elzinga, aan te bevelen.

De referendumcommissie onderschrijft het advies van Elzinga. De uitvoering daarvan noodzaakt echter niet altijd tot wijziging van de referendumverordening. Dat geldt in het bijzonder voor de combinatiebesluiten. Art. 8, eerste lid, bepaalt: 'Nadat is besloten tot het houden van een referendum, brengt de raad een bedrag op de begroting voor voorlichting en organisatie'. Reeds uit het woord 'nadat' vloeit voort dat het besluit tot het houden van een referendum niet gepaard kan gaan met het besluit tot het ter beschikking stellen van budget. Dat besluit kan pas volgen *nadat* het besluit tot het houden van een referendum is genomen en derhalve kan dat niet één en hetzelfde besluit zijn. De raad kan weliswaar wel in één raadsvergadering besluiten om een referendum te houden en om budget ter beschikking te stellen, maar moet dat op grond van art. 8, eerste lid, in afzonderlijke besluiten doen.

Elzinga bekritiseerde ook het noemen van kandidaten in de motie van 9 juli 2015. Nu reeds een referendumcommissie is benoemd, hun termijn pas in 2019 afloopt en dan wederom leden moeten worden benoemd, zal een soortgelijke situatie zich, naar het zich laat aanzien, niet meer voordoen. Het lijkt de referendumcommissie niet nodig om zulks nog afzonderlijk in de referendumverordening vast te leggen.

De commissie constateert dat het Reglement van Orde van de raad reeds is aangepast en art. 29, tweede lid, voorziet in vroegtijdige aanmelding. Mocht de raad evenwel, bijvoorbeeld vanuit een oogpunt van nog zorgvuldiger behandeling van een referendumvoorstel, de behandeling daarvan in twee vergaderingen prefereren, dan kan hij volgende wijziging in overweging nemen.

Voorstel: art. 3, vierde lid, wordt gewijzigd en komt te luiden: 'Indien het verzoek voldoet aan het bepaalde in de voorgaande leden, beraadslaat de raad plenair over het verzoek en beslist de raad, in een daarop volgende raadsvergadering die minimaal een week later plaatsheeft, met inachtneming van artikel 2, of het verzoek tot het houden van een referendum wordt ingewilligd.'  
Art. 5, eerste lid, wordt gewijzigd en komt te luiden: 'De raad kan beraadslagen over een voorstel tot het houden van een raadplegend referendum over een mogelijk te nemen besluit of over meerdere door de raad geformuleerde alternatieven voor een eventueel besluit. Hij beslist, met inachtneming van artikel 2, over het voorstel in een daarop volgende raadsvergadering die minimaal een week later plaatsheeft.'

Toelichting: het verzoek of het voorstel tot het houden van een referendum wordt in twee raadsvergaderingen behandeld en er zit voldoende tijd tussen de beraadslaging en de

stemming. De stemming vindt plaats in een raadsvergadering volgend op de vergadering waarin over het verzoek of voorstel is beraadslaagt. Tussen deze vergaderingen zit minimaal een week, zodat niet op één avond twee raadsvergaderingen uitgeschreven worden om aldus (te) snel over het houden van een referendum te besluiten. Het Reglement van Orde waarborgt dat de eerstvolgende raadsvergadering niet al te lang na de eerdere raadsvergadering plaatsvindt.

## **7.2. Voorstellen referendumcommissie**

De referendumcommissie stelt bovendien, na de opgedane ervaringen met het referendum, de volgende aanvullende wijzigingen van de referendumverordening voor.

Het betreft art. 6, tweede lid, waarin is bepaald dat de datum van het referendum niet verder weg ligt dan vier maanden na de dag waarop de raad heeft besloten tot het houden van een referendum.

Voorstel: in art. 6, tweede lid, wordt 'vier maanden' gewijzigd in 'zes maanden'.

Toelichting: de praktijk leert dat vier maanden krap is. De termijn is niet gehaald, terwijl zowel van de zijde van het presidium als de ambtelijke dienst veel in het werk is gesteld om het referendum snel te doen plaatsvinden. Een termijn van zes maanden geeft wat meer ruimte om belangrijke keuzes goed te overdenken.

Daarnaast wil de referendumcommissie het voorstel in overweging geven om de wat merkwaardige bepaling van art. 11, derde lid, te schrappen. Op uitdrukkelijk verzoek van de raad is deze bepaling in de referendumverordening opgenomen. De referendumcommissie hecht er echter aan het doel van een referendum te benadrukken: het vaststellen van een uitspraak van de kiesgerechtigden. Deze referendumuitspraak is de antwoordoptie die de meeste stemmen heeft gekregen. Het niet willen vaststellen van een referendumuitspraak past niet bij de bedoeling van een referendum.

Voorstel: art. 11, derde lid, wordt geschrapt.

## **8. Belangrijkste lessen en aanbevelingen referendum Landerd**

De commissie somt hieronder puntsgewijs en in willekeurige volgorde de belangrijkste lessen en aanbevelingen op, gericht aan de raad, naar aanleiding van het raadplegend referendum van 25 november 2015 in Landerd:

### *Lessen:*

- blijf in het proces van de totstandkoming van de vraagstelling in gesprek met alle betrokken partijen (presidium, referendumcommissie, stuurgroep);
- pas de stemprocedure en rekenmethode aan op de geformuleerde vraagstelling. Maak hierbij gebruik van wetenschappelijk verkregen inzichten en ervaringen elders;
- kijk voor de bepaling van de representativiteit van de uitslag ook naar de opkomst in breder perspectief (vergelijking met andere verkiezingen en referenda);
- maak als raad vooraf een keuze of het college naast een voorlichtende campagne zich ook mag bezighouden met een meningsvormende campagne;
- laat bij iedere woning in de gemeente een huis-aan-huis krant bezorgen met daarin informatie over de stemming en de standpunten van de voor- en tegenstanders;

- stuur kiezers die voor het eerst mogen deelnemen aan een stemming of verkiezing een persoonlijke brief vanuit de gemeente (ondertekend door de burgemeester);
- laat politieke partijen verantwoording afleggen over de besteding van de publieke middelen aan de (meningsvormende) communicatie.

*Aanbevelingen:*

- neem een apart besluit ten aanzien van het uitschrijven van een referendum en ten aanzien van het budget en subsidieplafond;
- neem wat langer de tijd voor de organisatie van een referendum: maximaal zes maanden in plaats van vier (zie voorstel voor wijziging referendumverordening);
- leg voorafgaand aan een referendum vast hoe in de uitslag om te gaan met blanco en ongeldige stemmen;
- laat de referendumcommissie indien nodig vooraf adviseren over de (visuele) presentatie van de uitslag;
- wijk niet af van de logica van de gebruikte stemprocedure en rekenmethode bij de vaststelling van de uitslag;
- laat de communicatie tussen raadsleden en referendumcommissie, afgezien van vergaderingen, schriftelijk via de griffie verlopen;
- leg relevante vragen vanuit de gemeenteraad zo spoedig mogelijk voor aan de referendumcommissie;
- organiseer als gemeente zelf een informatiebijeenkomst ten aanzien van een referendum;
- beslis per referendum of 16- of 17-jarigen deel mogen nemen aan een referendum;
- laat de commissie, indien gewenst, adviseren over een alternatief voor de discutabele opkomstdrempel als norm voor de geldigheid van de uitslag.

## **9. Bijlagen**

### **Bijlage 1 – Tijdlijn referendum Landerd**

22 mei 2014

De gemeenteraad stelt het coalitieprogramma 2014-2018 vast. Het college stelt zich ten doel binnen een jaar met een voorstel te komen voor een herindeling van de gemeente.

16 juni 2015

Vaststelling van het herindelingsvoorstel door het College van B&W. Dit voorstel is mede gebaseerd op een behoefteonderzoek onder inwoners.

9 juli 2015

De gemeenteraad neemt een motie aan om een referendum te houden over de herindeling van de gemeente. Uitgangspunt is dat de gemeenteraad in 2015 alsnog een besluit neemt over de bestuurlijke toekomst van de gemeente. Kort treedt het college af en starten besprekingen over de vorming van een nieuwe coalitie.

3 september 2015

De gemeenteraad stelt het coalitieprogramma 2015-2018 vast. De gemeenteraad benoemt de leden van de Referendumcommissie

1 oktober 2015

De gemeenteraad neemt een besluit over de vraagstelling en stemprocedure voor het referendum, aanpassing van de referendumverordening en het beschikbaar stellen van € 9.000,- om politieke partijen te stimuleren actief campagne te voeren.

9 november 2015

Start van de gemeentelijke opkomst bevorderende campagne en voorlichting over het referendum.

25 november 2015

Het raadplegend referendum over de bestuurlijke toekomst van de gemeente vindt plaats. Tijdens de uitslagenavond wordt de voorlopige uitslag vastgesteld.

27 november 2015

Het centraal stembureau stelt de definitieve uitslag vast van het raadplegend referendum over de bestuurlijke toekomst van de gemeente Landerd.

14 januari 2016

De gemeenteraad besluit om op basis van de uitslag van het raadplegend referendum het college opdracht te geven voor het voeren van verkennende gesprekken gericht op de totstandkoming van een 'Maashorst-gemeente'.

## **Bijlage 2 – Interne evaluatie gemeente Landerd**

Zie het afzonderlijke document vanuit de gemeentelijke organisatie voor de interne evaluatie en verantwoording van het referendum.