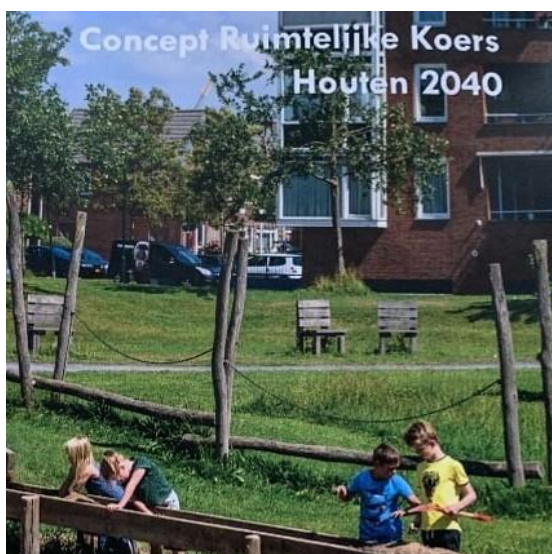


EVALUATIE
van het
REFERENDUM
RUIMTELIJKE KOERS HOUTEN 2040



Referendum
Ruimtelijke Koers



REFERENDUMCOMMISSIE
Gemeente Houten

mei 2021

Inhoud

Inleiding.....	3
Leeswijzer	3
Conclusies	4
Voorfase: van totstandkoming referendumverordening tot aankondiging initiatief referendum Ruimtelijke Koers (2006 - medio oktober 2020)	5
Referendumverordening	5
Fase 1: tot en met besluit m.b.t. inleidend referendumverzoek (medio oktober t/m 1 december 2020) ..	7
Inleidend referendumverzoek.....	7
Referendumcommissie	8
Eerste advies van de referendumcommissie.....	10
Fase 2: tot en met indiening definitief referendumverzoek (2 december 2020 t/m 11 januari 2021) ...	12
Inzameling handtekeningen definitief referendumverzoek	12
Openbaar gesprek met initiatiefnemers, wethouder en burgemeester	13
Totstandkoming subsidieregeling	14
Fase 3: tot en met besluit over de vraagstelling (12 januari t/m 26 januari 2021)	17
Definitief referendumverzoek	17
Bestuurlijke besluitvorming over referendum en Ruimtelijke Koers	17
Vraagstelling	19
Fase 4: tot en met het referendum (27 januari t/m 17 maart)	20
Stempassen en stembiljetten	20
Subsidieverstrekking	21
Neutrale informatievoorziening en campagnevoering college en raad.....	23
Campagnevoering.....	24
Klachtbehandeling	24
Het referendum	25
Nafase: tot en met de evaluatie (18 maart tot medio mei)	27
Uitslag en raadsbehandeling.....	27
Afhandeling subsidieverstrekking	27
Evaluatie.....	28
<i>Bijlage 1: overzicht adviezen en brieven referendumcommissie</i>	<i>29</i>
<i>Bijlage 2: overzicht aanbevelingen</i>	<i>30</i>
Referendumverordening	30
Referendumcommissie	30
Subsidie(regeling)	31
Overige aanbevelingen	31

Inleiding

Op 17 maart 2021 werd in de gemeente Houten het eerste referendum gehouden. Dit ging over het voorgenomen raadsbesluit met betrekking tot de Ruimtelijke Koers Houten 2040. Het referendum kwam er op initiatief van drie inwoners van de gemeente.

Vanwege het op handen zijnde referendum stelde de raad op 17 november 2020 een permanente referendumcommissie in en benoemde de volgende leden:

- de heer J.G. (Jan) van der Valk;
- mevrouw M. (Marion) Veerbeek;
- mevrouw C.C.L. (Charlotte) Wagenaar.

De referendumcommissie benoemde uit haar midden mevrouw Wagenaar als voorzitter. Nadat de raad de commissie benoemd had, ging deze onmiddellijk aan de slag. De belangrijkste werkzaamheden van de commissie in het afgelopen half jaar bestonden uit het adviseren van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders, het beoordelen van neutrale informatie en het behandelen van klachten. Deze evaluatie vormt het sluitstuk van de werkzaamheden van de referendumcommissie ten behoeve van het referendum Ruimtelijke Koers.

Dit evaluatierapport is opgesteld vanuit het gezichtspunt van de referendumcommissie. Het heeft betrekking op het gehele referendumproces en wat daaraan voorafging. Omdat het college ook zelf een evaluatie uitvoert, gaat de referendumcommissie in deze evaluatie hooguit zijdelings in op de wijze waarop de gemeente de organisatie van het referendum intern vorm heeft gegeven. Verder gaat de evaluatie alleen voor zover zich bijzonderheden hebben voorgedaan over de operationele kant van de organisatie van het referendum. Deze maakte namelijk deel uit van de organisatie van de Tweede Kamerverkiezingen, waar de gemeente veel ervaring mee heeft en die normaliter goed verloopt.

Voor deze evaluatie heeft de commissie voornamelijk geput uit haar eigen ervaring en waarnemingen. De commissie of haar voorzitter heeft tijdens het proces een aantal keer gesproken met de burgemeester en de projectleider Referendum. Ook heeft er een gesprek met het college plaatsgevonden. Verder heeft de referendumcommissie voor deze evaluatie gebruik gemaakt van de kennis van haar secretaris en, in mindere mate, van informatie verkregen van de projectleider en van medewerkers van de gemeente. Tevens heeft de referendumcommissie een gesprek gevoerd met de griffier.

Leeswijzer

Dit evaluatierapport begint met de algemene conclusies die de referendumcommissie heeft getrokken. Vervolgens is de evaluatie opgedeeld in zes fasen:

- Voorfase: van totstandkoming referendumverordening tot aankondiging initiatief referendum Ruimtelijke Koers (2006 - medio oktober 2020);
- Fase 1: tot en met besluit m.b.t. inleidend referendumverzoek (medio oktober t/m 1 december 2020)
- Fase 2: tot en met indiening definitief referendumverzoek (2 december 2020 t/m 11 januari 2021)
- Fase 3: tot en met besluit over de vraagstelling (12 januari t/m 26 januari 2021)
- Fase 4: tot en met het referendum (27 januari t/m 17 maart)
- Nafase: tot en met de evaluatie (18 maart tot medio mei)

Per fase zijn thema's benoemd. Bij elk thema zijn een feitelijke weergave, de bevindingen van de referendumcommissie ten aanzien van deze feiten en eventueel één of meerdere aanbevelingen opgenomen.

Als bijlagen zijn bijgevoegd: een overzicht van de adviezen en brieven van de referendumcommissie en een overzicht van alle aanbevelingen.

Conclusies

De referendumcommissie heeft de volgende algemene conclusies getrokken:

- ❖ Het is gelukt om binnen krap vijf maanden het referendum over de Ruimtelijke Koers te organiseren. Dit is een prestatie van formaat, te meer omdat dit referendum het eerste lokale referendum in de gemeente Houten was. Daarbij komt dat de gemeentelijke organisatie, de raad en het college niet op een referendum voorbereid waren. Een complicerende factor was bovendien de coronacrisis, waardoor bij het referendum zelf en bij de voorbereiding daarvan coronamaatregelen in acht moesten worden genomen. Dit alles betekende dat een uiterst flexibele instelling van alle betrokkenen gevergd werd. De werkdruk was hoog, ten gevolge van de strakke planning van het referendumproces en/of het intensieve besluitvormingsproces rond de Ruimtelijke Koers.
- ❖ De Ruimtelijke Koers is een veelomvattende en daardoor complexe visie, die desondanks onderwerp werd van een referendum. Het was dan ook een uitdaging om op een begrijpelijke manier uit te leggen waar het referendum over ging. Dit werd nog eens bemoeilijkt doordat het raadsvoorstel ingrijpend geamendeerd werd. Desondanks is de gemeente hierin geslaagd.
- ❖ De Referendumverordening Houten is toe aan actualisering. De verordening vormt het kader voor het referendumproces, maar is sinds 2006 niet herzien. In de praktijk is de verordening op een aantal punten niet logisch of niet duidelijk gebleken, bijvoorbeeld wat betreft de rollen van de betrokkenen en de volgorde van indiening van het definitieve referendumverzoek en voorlopige besluitvorming door de raad. De [modelreferendumverordening van de VNG](#) kan als basis dienen voor een nieuwe Houtense referendumverordening.
- ❖ De rollen van college, raad, griffie, referendumcommissie, projectleider en ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever waren gedurende het referendumproces niet altijd en niet voor iedereen even duidelijk. Omdat het het eerste referendum was, wekt dat geen verbazing. Wel is het zaak daarover bij een volgend referendum, deels door aanpassing van de Referendumverordening, scherpe afspraken te maken.

Voorfase: van totstandkoming referendumverordening tot aankondiging initiatief referendum Ruimtelijke Koers (2006 - medio oktober 2020)

Referendumverordening

De Referendumverordening Houten dateert van 2006 en vormt de juridische basis voor het proces van het referendum Ruimtelijke Koers. Het zal veel van de huidige raads- en collegeleden niet bekend zijn hoe deze verordening tot stand is gekomen. Hierom en omdat ook uit de voorgeschiedenis lering kan worden getrokken, vindt de referendumcommissie het van belang om kort in te gaan op wat er voorafging aan het proces van het referendum Ruimtelijke Koers.

In september 2005 nam de gemeenteraad de motie van Houtens Belang en D66 aan, waarin het college werd opgedragen om een gemeentelijke referendumverordening ter besluitvorming aan de raad voor te leggen. Het college legde vervolgens een startnotitie aan de raad voor, aan de hand waarvan de Commissie Bestuur zich tijdens een opiniërende discussie kon uitspreken over de verschillende keuzemogelijkheden in de verordening. Basis voor de nieuwe verordening was de conceptverordening zoals die in 2001 aan de raad was voorgelegd, en toen niet was aangenomen, met enkele aanpassingen in verband met de dualisering van het gemeentebestuur in 2002.

De volgende keuzes werden verwerkt in de conceptreferendumverordening:

- 1) Een referendum kan zowel op initiatief van de raad als op initiatief van kiesgerechtigden worden gehouden.
- 2) Voor een inleidend en definitief verzoek van kiesgerechtigden tot het houden van een referendum, worden de drempels van de Tijdelijke referendumwet (die van 2002 tot 2005 van kracht was) gehanteerd, dat wil zeggen 0,7 respectievelijk 7%. Hieraan wordt (eveneens conform de Tijdelijke referendumwet) een maximumaantal benodigde handtekeningen verbonden, te weten 200 respectievelijk 2.250, gebaseerd op het in 2006 verwachte aantal kiesgerechtigden van 32.000.
- 3) Een referendum kan worden gehouden over een voorgenomen raadsbesluit, dus vóórdat besluitvorming in de raad heeft plaatsgevonden.
- 4) Er wordt een permanente referendumcommissie ingesteld.
- 5) De uitslag van het referendum is geldig als 30% van de kiesgerechtigden heeft gestemd.
- 6) Over een limitatief en beperkt aantal met name genoemde besluiten kan geen referendum worden gehouden. Daarnaast geldt een algemene weigeringsgrond.
- 7) Er wordt een budget beschikbaar gesteld ten behoeve van een tegemoetkoming in de kosten van campagnevoering door derden.

De raad stelde de [Referendumverordening Houten](#) op 14 maart 2006 vast.

In de raadsvoorstellen betreffende de startnotitie en de verordening stond dat in het vervolg op de vaststelling van de referendumverordening onder andere een permanente referendumcommissie ingesteld moest worden, regels vastgesteld moesten worden voor de tegemoetkoming in de kosten van derden en de afdeling Burgerzaken formulieren beschikbaar moest hebben voor het indienen van een inleidend respectievelijk definitief referendumverzoek.

Sinds de vaststelling van de referendumverordening was er nog geen referendum gehouden. Wel werd begin 2015 een inleidend verzoek ingediend met betrekking tot een raadsvoorstel over verruiming van de winkeltijden. De raad besloot toen om wegens dringende redenen (de algemene weigeringsgrond) geen referendum te houden.

Bevindingen

- De referendumverordening is gebaseerd op een voorbeeldverordening die dateert van vóór de dualisering. Weliswaar zijn er in verband met de dualisering enkele wijzigingen doorgevoerd, maar op sommige punten is de verordening nog altijd monistisch van aard. De referendumcommissie ziet de referendumverordening als een autonome verordening van de raad, waarbij het college enkel belast is met de uitvoering.

- De referendumverordening is nooit geactualiseerd. Er zijn dus ook geen voortschrijdende inzichten in verwerkt, zoals wel het geval is in de modelverordeningen van 2009 en 2019 van de VNG.
- Aan de hiervoor beschreven vervolgacties is indertijd geen uitvoering gegeven, waardoor er tot voor kort geen referendumcommissie was, geen subsidieverordening of –regeling was vastgesteld en geen handtekeningenformulieren beschikbaar waren. Als er eerder een referendumcommissie was ingesteld, had deze kunnen adviseren over het actualiseren van de referendumverordening en het voorbereid zijn op een eventueel referendum.
- Het feit dat de gemeente nooit eerder ervaring had opgedaan met een lokaal referendum, maakte de organisatie ervan tot een extra uitdaging.

Aanbeveling

-
- Actualiseer de Referendumverordening Houten, met gebruikmaking van de modelverordening van de VNG. De referendumcommissie is graag bereid daaraan een bijdrage te leveren. (In het vervolg van deze evaluatie worden concrete suggesties gedaan voor aanpassing van de verordening.)
-

Fase 1: tot en met besluit m.b.t. inleidend referendumverzoek (medio oktober t/m 1 december 2020)

Inleidend referendumverzoek

Nadat er circa 400 zienswijzen waren ingediend, legde het college eind september 2020 de raad een voorstel voor ter vaststelling van de Ruimtelijke Koers, als richtinggevende visie en strategie voor de ruimtelijke ontwikkeling van Houten tot 2040. Kort daarna werd het de gemeente bekend dat drie inwoners handtekeningen aan het verzamelen waren voor een petitie tegen de Ruimtelijke Koers en dat zij tevens voornemens waren een referendumverzoek in te dienen. De initiatiefnemers namen contact op met de griffie, waarbij zij verzochten om een formulier om handtekeningen voor een inleidend referendumverzoek te verzamelen. Omdat een dergelijk formulier niet voorhanden was, ontwierp de griffie aan de hand van voorbeelden een formulier en mailde dit naar de initiatiefnemers. Op 26 oktober 2020 dienden de initiatiefnemers een inleidend verzoekschrift in, voorzien van een lijst met 208 handtekeningen. Op 27 oktober werd een aanvullende lijst met 15 handtekeningen ingeleverd.

In het verzoekschrift gaven de initiatiefnemers aan dat zij wat betreft de datum van een eventueel referendum voorkeur hadden voor 17 maart 2021, zodat het referendum gelijktijdig met de Tweede Kamerverkiezing kon worden gehouden. Om organisatorische en financiële redenen had ook het college deze voorkeur. Dat dit een uitdaging betekende was meteen duidelijk, gelet op de korte periode waarbinnen de besluitvorming en de organisatie, als er inderdaad een referendum zou komen, zou moeten plaatsvinden. In de planning, en de mogelijke varianten daarbinnen, namen de burgemeester en een van de bestuursadviseurs het voortouw. Bij de planning moest niet alleen rekening worden gehouden met de in de Referendumverordening beschreven stappen en termijnen, maar ook met het besluitvormingsproces betreffende de Ruimtelijke Koers.

Terwijl binnen de gemeente het team Dienstverlening aan de slag ging met de controle van de gegevens van de ondertekenaars van het inleidend verzoek, onderzocht het college of er sprake was van een van de weigeringsgronden genoemd in de Referendumverordening. Blijkens het collegebesluit en raadsvoorstel van 10 november 2020 oordeelde het college na rijp beraad dat zich geen weigeringsgrond voordeed en dat er een voldoende aantal geldige handtekeningen, namelijk 218, was ingediend. Op 1 december 2020 stelde de raad vast dat het inleidend verzoek aan de vereisten voldeed en dat zich geen weigeringsgrond voordeed voor het houden van een referendum over de Ruimtelijke Koers. Dit besluit impliceerde, op grond van artikel 7 lid 2 van de Referendumverordening, dat de raad de besluitvorming omtrent de Ruimtelijke Koers aanhield.

Bevindingen

- De referendumcommissie constateert dat er geen formulier voorhanden was voor het plaatsen van handtekeningen en NAW-gegevens ten behoeve van het inleidend referendumverzoek. De griffie wist toch op korte termijn een formulier te verstrekken.
- De gemeente werkt met handtekeningenformulieren die geprint moeten worden en waarop inwoners handmatig hun gegevens en handtekening moeten plaatsen. Dit zou tegenwoordig ook langs digitale weg kunnen gebeuren, wat ook voordelen kan bieden voor de privacy van de ondertekenaars.
- In de Referendumverordening is het maximumaantal handtekeningen voor een inleidend verzoek gesteld op 200. Hierbij is ervan uitgegaan dat 0,7% van het aantal kiesgerechtigden rond de 200 zou liggen. Inmiddels ligt dat aantal echter op 261, waardoor feitelijk slechts een percentage van ruim 0,5% het inleidend verzoek hoeft te ondersteunen.
- In deze fase lijkt de griffie niet te zijn betrokken bij de planning, terwijl daarin de nodige flexibiliteit van de raad wordt verwacht.
- Volgens de Referendumverordening verzoekt het college de referendumcommissie alleen om een advies als het van mening is dat zich een weigeringsgrond voordoet. De referendumcommissie

zou echter, als onafhankelijke adviescommissie en vanuit haar ervaring en deskundigheid, sowieso kunnen meedenken en adviseren over de vraag of zich een weigeringsgrond voordoet, mede omdat de beoordeling of er sprake is van een weigeringsgrond politiek gevoelig kan liggen.

Aanbevelingen

-
- Zorg dat er formulieren voor een inleidend en definitief referendumverzoek voorhanden zijn.
 - Overweeg om het mogelijk te maken een referendumverzoek digitaal te ondersteunen.
 - Stel in de Referendumverordening het maximaal aantal van 200 kiesgerechtigden voor een inleidend verzoek bij (ervan uitgaande dat het vereiste percentage van 0,7% van het aantal kiesgerechtigden gehandhaafd blijft).
 - Betrek de griffie vanaf het begin bij de planning van het referendumproces.
 - Laat de referendumcommissie adviseren over de toepasselijkheid van weigeringsgronden, onafhankelijk van de vraag of het college van mening is dat zich een weigeringsgrond voordoet.
 - Neem in de Referendumverordening op dat de referendumcommissie adviseert over de toepasselijkheid van de weigeringsgronden.
-

Referendumcommissie

Zodra duidelijk was dat er mogelijk een referendum zou worden gehouden, ondernamen de burgemeester en bestuursadviseur actie om een referendumcommissie in te stellen. Voor een open sollicitatieprocedure was geen tijd. Daarom werden drie deskundige potentiële leden geselecteerd uit het netwerk van de burgemeester en bestuursadviseur. De burgemeester, griffier en bestuursadviseur voerde een gesprek met elk van hen. Op 3 november 2020 besloot het college hen, conform de Referendumverordening, voor te dragen aan de raad. Daarnaast besloot het college de leden van de referendumcommissie een vergoeding te betalen overeenkomstig het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers. Ook stelde het college de reeds bij het proces betrokken bestuursadviseur aan als ambtelijk secretaris. De raad besloot op 17 november 2020 tot instelling van de referendumcommissie en benoeming van de leden.

Op grond van de Referendumverordening heeft de referendumcommissie tot taak:

- a) te adviseren over:
 - een eventuele weigeringsgrond voor een referendum;
 - de formulering van de vraagstelling van het referendum;
 - de wijze waarop van gemeentezijde voorlichting over het referendum wordt verstrekt;
 - organisatorische kwesties rond het referendum;
 - de hoogte van het budget dat beschikbaar wordt gesteld voor voorlichting over en de organisatie van het referendum.
- b) klachten te behandelen over de wijze waarop initiatiefnemers een campagne in het kader van het referendum voeren.

De referendumcommissie stelde op 23 november 2020, conform de Referendumverordening, haar eigen [reglement](#) vast. Daarin bepaalde zij, in afstemming met de burgemeester, dat de commissie naast de genoemde taken ongevraagd advies kan uitbrengen aan de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Zij nam in het reglement tevens een bredere taak ten aanzien van klachten op: de commissie behandelt klachten over de wijze waarop in het kader van het referendum (niet alleen door initiatiefnemers) campagne wordt gevoerd.

De referendumcommissie is een commissie van de raad. Zij adviseert dan ook primair de raad, maar heeft tevens een adviserende rol richting college. In de praktijk had de commissie geen direct contact met de raad of de griffie. Alle contacten met de raad liepen via de burgemeester, als portefeuillehouder verkiezingen en voorzitter van de raad. Ook het contact met het college liep via de burgemeester. De referendumcommissie zond haar adviezen, evenals (in cc) de mails ter afhandeling van klachten, naar de burgemeester.

De secretaris van de referendumcommissie had tot februari 2021, toen zij tevens fungeerde als projectleider voor het referendum, ambtelijk contact met de directeur Strategie en ontwikkeling. Vanaf februari vond waar nodig afstemming plaats tussen haar en de ingehuurd projectleider.

De referendumcommissie heeft gedurende het gehele proces van het referendum over de Ruimtelijke Koers 22 keer (online) vergaderd. Daarnaast heeft zij veel mailcontact gehad over de advisering en klachtbehandeling.

Bevindingen

- De referendumcommissie begrijpt dat voor de selectie van haar leden geput is uit persoonlijke netwerken. Zij stelt ook vast dat het de gemeente daardoor gelukt is op zeer korte termijn een referendumcommissie in te stellen die onafhankelijk is en – voor zover zij daar zelf over kan oordelen – ervaring en deskundigheid in huis heeft.

Desondanks verdient een sollicitatieprocedure de voorkeur, omdat daarmee meer mensen in de gelegenheid worden gesteld hun interesse voor de commissie kenbaar te maken en er met een bredere blik naar mogelijk geschikte kandidaten kan worden gekeken.

- Omdat de referendumcommissie een commissie van de raad is, ligt het in de rede dat de raad de sollicitatieprocedure voert en de commissieleden vervolgens zonder tussenkomst van het college benoemt.
- Hoewel de referendumcommissie zeer gemotiveerd was om een bijdrage te leveren aan een goed verloop van het gehele proces, werd er, mede door de hoge tijdsdruk, veel van haar gevraagd. De kwetsbaarheid van de commissie blijkt als leden van de commissie dreigen uit te vallen vanwege bijvoorbeeld persoonlijke omstandigheden, drukke reguliere werkzaamheden of ziekte (zoals Covid-19). Daarnaast kan het zijn dat op het moment dat zich een referendum aandient, niet alle leden beschikbaar zijn. Omdat er geen vervanger voor de secretaris is, is ook deze positie kwetsbaar.
- De referendumcommissie is een onafhankelijke commissie van de raad. Zij adviseert op grond van de Referendumverordening ook het college. Raad en college hebben er belang bij dat het referendumproces goed en rechtmatig verloopt. Met dat belang voor ogen ziet de referendumcommissie zichzelf als toezichhouder op het gehele proces, door daarover mee te denken en te adviseren. Omdat zij deze rol vervult vanuit deskundigheid waar de gemeente zelf niet over beschikt, is de referendumcommissie van meerwaarde voor het referendumproces.

De taakopvatting van de commissie komt overeen met de rol en taken zoals beschreven in de modelverordening van de VNG. Deze zijn breder dan in de Referendumverordening beschreven staat. Dit komt tot uiting in het reglement van de commissie. Daarnaast heeft de referendumcommissie haar brede taakopvatting gedeeld met de burgemeester. Toch heeft de referendumcommissie de indruk dat niet iedereen bekend was met de functie van de commissie en dat er, mede daardoor, niet optimaal gebruik werd gemaakt van haar deskundigheid.

- Als commissie die primair de raad adviseert, had de referendumcommissie graag via de griffie in verbinding gestaan met de raad. Bij andere gemeenten spreekt dat voor zich, omdat de griffier of een griffiemedewerker optreedt als secretaris van de commissie. In Houten is dat niet het geval. Dit hoeft niet bezwaarlijk te zijn, zolang er afstemming plaatsvindt tussen referendumcommissie en griffie. Omdat was afgesproken dat de contacten via de burgemeester verliepen, is dit echter nauwelijks gebeurd.

Ook haar adviezen aan de raad bood de referendumcommissie aan de burgemeester aan. Daardoor had zij, en dus ook anderen, niet steeds goed zicht op wat er vervolgens met deze adviezen gebeurde.

- De referendumcommissie kreeg gedurende het hele proces uitstekende ondersteuning van haar secretaris. De secretaris heeft ruime kennis van de gemeente, vormt de verbindende schakel tussen de leden van de commissie en de gemeente en heeft tot taak de commissie van relevante

informatie te voorzien. De secretaris ondersteunt de commissie in het schrijven van adviezen en reacties, het plannen en voorbereiden van vergaderingen en in communicatie tussen de commissie, gemeentelijke actoren en de initiatiefnemers van het referendum.

Aanbevelingen

-
- Werf leden van de referendumcommissie via een sollicitatieprocedure.
 - Laat raadsleden de gesprekken met sollicitanten voor de referendumcommissie voeren en de kandidaten selecteren.
 - Regel in de Referendumverordening dat de raad de leden van de referendumcommissie benoemt, zonder dat daar een voordracht door het college aan vooraf gaat.
 - Overweeg om het aantal leden van de referendumcommissie uit te breiden van drie naar vijf.
 - Wijs een plaatsvervangend secretaris van de referendumcommissie aan.
 - Beschrijf in de Referendumverordening goed de rol en taken van de referendumcommissie.
 - Maak goede afstemming tussen referendumcommissie en griffie mogelijk.
 - Bied een advies van de referendumcommissie aan de raad aan via een raadsvoorstel dan wel een raadsinformatiebrief, waarin een reactie van het college op het advies is opgenomen.
-

Eerste advies van de referendumcommissie

Vanuit de taak en behoefte van de referendumcommissie om op constructieve wijze bij te dragen aan een goed voorbereid referendum, bracht de referendumcommissie op 30 november 2020 haar eerste advies (1) uit. Zij deed dat mede vanwege de korte termijn waarbinnen het de bedoeling was het referendum te houden en omdat het referendum over de Ruimtelijke Koers het eerste lokale referendum in Houten zou zijn.

De referendumcommissie adviseerde de raad en het college om:

- ter wille van tijdige besluitvorming de raad tegelijkertijd te laten besluiten over het houden van het referendum en over de datum, vraagstelling en budget van het referendum;
- overeenkomstig de wens van de initiatiefnemers, college en raad het referendum gelijktijdig met de Tweede Kamerverkiezingen te houden;
- voortvarend aan de slag te gaan met de neutrale informatievoorziening;
- subsidie te verstrekken voor campagnevoering;
- op zeer korte termijn een subsidieverordening dan wel subsidieregeling vast te stellen;
- de Referendumverordening dusdanig aan te passen dat behalve de Kieswet ook de Tijdelijke wet verkiezingen Covid-19 van toepassing is.

In haar brief gaf de referendumcommissie tevens aan dat zij voornemens was een openbaar gesprek te voeren met de initiatiefnemers en de wethouder.

Het college liet bij brief van 4 januari 2021 weten dat het de adviezen grotendeels overnam. Op het punt van besluitvorming door de raad gaf het college aan het niet wenselijk te vinden dat de raad de twee benodigde besluiten tijdens één vergadering zou nemen, omdat daarmee zou worden afgeweken van de Referendumverordening en 'de regels tijdens het spel zouden worden veranderd'. Het college opperde in plaats daarvan de mogelijkheid van een extra raadsvergadering. Als juridische grondslag voor de subsidie koos het college blijkens zijn reactie voor een subsidieregeling. Het advies over de aanpassing van de verordening volgde het college niet, omdat het de bepaling over de toepasselijkheid van de Kieswet zo uitlegde dat daar ook de Tijdelijke wet verkiezingen Covid-19 onder viel.

Bevindingen

- De referendumcommissie begrijpt de reactie van het college op haar advies, te meer omdat zij net zo min als het college voorstander is van 'het veranderen van de regels tijdens de wedstrijd'. Voor het advies over de besluitvorming door de raad was de referendumcommissie uitgegaan van het bestaande vergaderschema. Het houden van een extra raadsvergadering, zoals het college

voorstond, zag de referendumcommissie inderdaad als een beter alternatief om tijdig tot de benodigde besluiten te komen.

Fase 2: tot en met indiening definitief referendumverzoek (2 december 2020 t/m 11 januari 2021)

Inzameling handtekeningen definitief referendumverzoek

Op 2 december 2020 mailde de bestuursadviseur aan de initiatiefnemers het formulier voor het verzamelen van handtekeningen voor het definitieve referendumverzoek. Het formulier bevatte behalve kolommen voor naam, adres, geboortedatum en handtekening tevens een kolom om het telefoonnummer in te vullen. Ter toelichting stond op het formulier dat de kiesgerechtigde niet verplicht is om dat telefoonnummer in te vullen en dat het uitsluitend wordt gebruikt in het kader van een eventueel bron- en contactonderzoek Covid-19.

De desbetreffende mail bevatte de mededeling dat de initiatiefnemers tot en met 12 januari 2021 de tijd hadden om 2.250 handtekeningen te verzamelen. Diezelfde dag lieten de initiatiefnemers weten dat ze al circa 1.000 handtekeningen hadden verzameld op de eerder verstrekte formulieren en dat zij vonden dat deze handtekeningen moesten meetellen voor het definitieve verzoek. Dit standpunt legden zij ook vast in een brief die de referendumcommissie op 4 december ontving. In de ochtend van die dag werd de referendumcommissie verzocht het college met spoed te adviseren over de vraag of de reeds ingezamelde handtekeningen moesten worden geaccepteerd.

Voordat de referendumcommissie een advies had uitgebracht, stuurde het college de raad die middag een raadsinformatiebrief naar aanleiding van vragen van twee raadsleden. In de brief stelde het college zich op het standpunt dat de eerder ingezamelde handtekeningen niet meegeteld zouden worden voor het definitieve verzoek.

Kort na verzending van de raadsinformatiebrief bracht de referendumcommissie haar advies (2) uit. Hierin gaf zij aan dat de strekking van de Referendumverordening met betrekking tot het verzamelen van handtekeningen duidelijk is. Ingevolge die strekking begint de termijn voor het indienen van een definitief referendumverzoek te lopen nadat de raad een besluit over het inleidend verzoek heeft genomen. De bedoeling is dat de handtekeningen voor het definitieve verzoek worden geplaatst op een lijst die door de gemeente is verstrekt en die specifiek is bedoeld voor het definitieve verzoek. De referendumcommissie constateerde echter ook dat in de Referendumverordening niet expliciet staat dat de termijn voor het verzamelen van handtekeningen voor het definitieve verzoek pas begint te lopen nadat de raad op het inleidende verzoek heeft beslist. Daarnaast bleek op het formulier voor het verzamelen van de handtekeningen voor het inleidend verzoek niet het woord "inleidend" te staan. Door deze onvolkomenheden kon onduidelijkheid bij de initiatiefnemers ontstaan. Om die reden adviseerde de referendumcommissie het college om de initiatiefnemers de lijsten met de reeds verzamelde handtekeningen alvast te laten inleveren en die handtekeningen mee te nemen in het totaal aantal vereiste handtekeningen.

Nog dezelfde middag stuurde het college een tweede raadsinformatiebrief aan de raad waarin het de raad voorstelde het advies van de referendumcommissie te volgen en hierover zo spoedig mogelijk een besluit te nemen.

Op 7 december 2020 leverden de initiatiefnemers de lijsten met de reeds verzamelde handtekeningen in bij de gemeente. Op 11 januari 2021 overhandigden zij de op de juiste lijsten verzamelde handtekeningen aan de burgemeester.

Bevindingen

- Hoewel erbij wordt vermeld dat het invullen van een telefoonnummer op de handtekeningenlijst niet verplicht is, twijfelt de referendumcommissie aan nut en noodzaak van het vermelden van een telefoonnummer op de handtekeningenlijst. In de Referendumverordening staat dat elke verzoeker een handtekening moet plaatsen, met opgave van naam, adres, leeftijd en woonplaats. Bron- en contactonderzoek Covid-19 richt zich bovendien niet op personen met wie alleen voor het invullen van gegevens kort contact is geweest.

- De initiatiefnemers hebben gebruik gemaakt van onvolkomenheden in het referendumproces. In een situatie waarin het proces anders loopt dan voorzien is het goed dat de referendumcommissie om een onafhankelijk advies wordt gevraagd. De commissie betreurt het dat het college de raad een brief stuurde over de reeds ingezamelde handtekeningen voordat de referendumcommissie haar advies had uitgebracht.
- De referendumcommissie is in haar advies niet ingegaan op de eerste raadsinformatiebrief. De inhoud daarvan zou haar advies ook niet anders hebben gemaakt. In de brief schreef het college dat de ondersteuningsverklaringen van het inleidend verzoek niet meetellen voor het definitief verzoek, omdat tijdens het inleidend verzoek het ontwerpbesluit nog niet besproken is door de raad en het voorstel dus nog gewijzigd kan worden als gevolg van amendementen. Daardoor is het mogelijk dat een kiesgerechtigde het inleidende verzoek ondersteunt, maar geen handtekening wil zetten voor het definitieve verzoek. Het college ontleende deze onderbouwing aan de modelreferendumverordening van de VNG. Het ging er daarbij echter aan voorbij dat volgens de Referendumverordening Houten het raadsvoorstel niet na het inleidend verzoek, maar pas na beoordeling van het definitieve referendumverzoek inhoudelijk wordt behandeld. De redenering van het college gaat in de Houtense situatie dan ook niet op. Op de volgorde binnen het Houtense proces wordt verderop in dit rapport ingegaan.
- Daarnaast was volgens het college al op 29 oktober 2020 bij de initiatiefnemers bekend dat de verzamelde handtekeningen voor het inleidend verzoek niet meetellen voor het definitieve verzoek. Dat klopt, maar er was geen sprake van dat de initiatiefnemers de handtekeningen voor het inleidend verzoek wilden laten meetellen voor het definitieve verzoek. Zij zijn ná indiening van het inleidende verzoek opnieuw handtekeningen gaan inzamelen. Zij deden dat echter op de formulieren die voor het inleidend verzoek bestemd waren.

Aanbevelingen

-
- Zorg ervoor dat in de Referendumverordening ondubbelzinnig staat dat voor het inleidende respectievelijk het definitieve referendumverzoek verschillende formulieren moeten worden gebruikt.
 - Vermeld in de Referendumverordening duidelijk wanneer de termijn voor het indienen van een definitief verzoek aanvangt.
-

Openbaar gesprek met initiatiefnemers, wethouder en burgemeester

In reactie op de aankondiging van de referendumcommissie dat zij een openbaar gesprek wilde voeren met de initiatiefnemers en de wethouder die de Ruimtelijke Koers in zijn portefeuille had (in het eerdergenoemde advies van 30 november 2020), verzocht het college de referendumcommissie om tevens de burgemeester als portefeuillehouder Verkiezingen uit te nodigen. Daarnaast gaf het college te kennen dat zijn voorkeur uitging naar twee afzonderlijke gesprekken om zodoende een debat te voorkomen.

De referendumcommissie nodigde zowel de wethouder als de burgemeester uit voor het gesprek, maar ging niet in op de wens om twee afzonderlijke gesprekken te voeren. In de uitnodiging stond het volgende:

“De referendumcommissie zal de initiatiefnemers vragen naar hun motivatie voor het indienen van het referendumverzoek. Van zowel de initiatiefnemers als de burgemeester en wethouder hoort de referendumcommissie graag welk beeld zij hebben bij de vraagstelling voor het referendum.

Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat er een inhoudelijke discussie wordt gevoerd over de Ruimtelijke Koers. De referendumcommissie gebruikt de informatie die zij uit het gesprek krijgt om de raad en het college goed te kunnen adviseren.”

Het gesprek vond plaats op 15 december 2020, in aanwezigheid van de initiatiefnemers, de wethouder, de burgemeester en de griffier. Het gesprek werd vanwege de coronacrisis online gevoerd. Het was tevens online voor eenieder te volgen. Tijdens het gesprek kwam onder meer de vraagstelling aan de orde. De initiatiefnemers gaven te kennen sterke voorkeur te hebben voor de vraag: "Bent u voor of tegen de Ruimtelijke Koers 2040?". De burgemeester bracht naar voren dat de vraagstelling wat het college betreft bij de onafhankelijke referendumcommissie lag en dat het college het niet gepast zou vinden daaromtrent suggesties te doen.

Tijdens het gesprek gaven de initiatiefnemers aan het gelet op de coronamaatregelen niet passend en zelfs onwenselijk te vinden om huis aan huis handtekeningen op te halen. Daarom verzochten zij de referendumcommissie de raad, ter voorkoming van onnodige contactmomenten, te adviseren het initiatief tot het houden van een referendum over te nemen. Voor het geval de referendumcommissie dat advies niet zou geven of dat advies niet zou worden opgevolgd zou de gemeente naast de mogelijkheid van schriftelijke handtekeningen, de mogelijkheid moeten bieden om digitaal te tekenen voor het definitieve referendumverzoek. Tevens verzochten de initiatiefnemers om college en raad te adviseren de bereidheid uit te spreken om een verzoek voor een startbudget van € 5.000 voor voorlichting te honoreren. In een schriftelijke reactie op de verzoeken (3) liet de referendumcommissie de initiatiefnemers weten dat zij de raad en het college niet zou adviseren om het initiatief over te nemen respectievelijk om digitaal inzamelen van handtekeningen mogelijk te maken.

Bevindingen

- Het is de referendumcommissie bekend dat er reeds een gesprek had plaatsgevonden tussen de initiatiefnemers en de wethouder en burgemeester. Zij neemt aan dat daarbij de beweegredenen van de initiatiefnemers de revue reeds waren gepasseerd. De referendumcommissie vond het echter van belang dat ook inwoners en raadsleden hiervan kennis konden nemen. Zij koos daarbij niet voor twee afzonderlijke gesprekken maar voor één gesprek, waarbij de gesprekspartners elkaars standpunten direct konden vernemen en, zonder dat er een debat ontstond, op elkaar konden reageren. Als er eerder een referendumcommissie was ingesteld, had dit gesprek, zoals bij andere gemeenten gebruikelijk, kort na ontvangst van het inleidende verzoek en in plaats van het gesprek dat de wethouder en burgemeester met de initiatiefnemers hebben gevoerd, kunnen plaatsvinden. Bij een eventueel volgend referendum zal de referendumcommissie dan ook eerder in het proces een openbaar gesprek beleggen.
- Tijdens het gesprek gaven de initiatiefnemers een toelichting op hun initiatief en hun mening over de vraagstelling. De referendumcommissie vond het opmerkelijk dat de wethouder en burgemeester zich bewust niet uitlieten over de vraagstelling, terwijl het beeld van het college hierbij voor de referendumcommissie juist relevant was voor haar advisering over de vraagstelling.
- De referendumcommissie heeft de raad niet geadviseerd om het referenduminitiatief over te nemen, omdat het initiatief voor een referendum op grond van de Referendumverordening weliswaar van kiesgerechtigden of de raad kan komen, maar dat de verordening de mogelijkheid van het overnemen van een initiatief door de raad niet kent. Hetzelfde geldt voor het digitaal inzamelen van handtekeningen. De spelregels kunnen 'tijdens de wedstrijd' niet worden veranderd. De referendumcommissie deed hierboven reeds de suggestie om het in de toekomst mogelijk te maken langs digitale weg een referendumverzoek te ondersteunen. Op het verzoek van de initiatiefnemers om te adviseren hun een startbudget van € 5.000 toe te kennen, ging de referendumcommissie evenmin in. Er was op dat moment nog geen subsidieregeling die dat mogelijk maakte en de initiatiefnemers zouden te zijner tijd subsidie voor campagnevoering kunnen aanvragen, waarbij er wat de referendumcommissie betreft geen reden was om onderscheid te maken tussen de initiatiefnemers en andere aanvragers.

Totstandkoming subsidieregeling

Artikel 12 van de Referendumverordening bepaalt dat de raad het budget vaststelt dat beschikbaar wordt gesteld voor voorlichting over het referendum. In de toelichting staat dat de kosten voor voorlichting en de stemming een component van het budget vormen en dat de gemeente kan besluiten zowel de voor- als de tegenstanders een budget voor voorlichtende activiteiten (campagnes) ter beschikking te stellen. Op basis hiervan adviseerde de referendumcommissie een

subsidieverordening of -regeling vast te stellen om voorstanders en tegenstanders van een besluit dat onderwerp is van een referendum, alsmede inwoners die daar neutraal tegenover staan, in aanmerking te laten komen voor subsidie voor campagnevoering. Het college nam dit advies over en liet een subsidieregeling opstellen. De referendumcommissie adviseerde over de regeling (4).

Op 12 januari 2021 stelde het college de [Subsidieregeling referendum](#) en het bijbehorende aanvraagformulier vast. Belangrijke elementen van de regeling zijn:

- subsidie kan worden verstrekt aan een rechtspersoon of aan ten minste drie kiesgerechtigden gezamenlijk;
- van het door de raad beschikbaar gestelde budget is 1/3 beschikbaar voor vóórcampagnes, 1/3 voor tegencampagnes en 1/3 voor neutrale campagnes;
- subsidie wordt verstrekt per activiteit (niet per aanvrager);
- per activiteit wordt ten hoogste € 2.000 subsidie verstrekt;
- subsidie wordt verstrekt voor materiële kosten en in beginsel niet voor loonkosten;
- een aanvraag moet worden ingediend binnen twee weken nadat de raad heeft besloten tot het houden van een referendum;
- voor de aanvraag wordt een door het college vastgesteld formulier gebruikt;
- de referendumcommissie adviseert over de ingediende subsidieaanvragen;
- de activiteit moet naar verwachting een bijdrage aan het publieke debat of de individuele meningsvorming leveren;
- bij de beoordeling van de aanvragen wordt gelet op voldoende spreiding over aanvragers, soort en inhoud van de activiteiten;
- subsidie wordt geweigerd als de activiteiten hebben plaatsgevonden voordat op de aanvraag is beslist;
- het college moet binnen twee weken op de aanvraag beslissen;
- er geldt een hardheidsclausule op grond waarvan het college kan afwijken van de subsidieregeling;
- de subsidieontvanger legt door het invullen van een bestedingsverklaring verantwoording af over de gesubsidieerde activiteiten.

Bevindingen

- De Referendumverordening bevat geen duidelijke bepaling over de mogelijkheid om subsidie te verstrekken voor campagneactiviteiten.
- Het aanvragen van subsidie moet laagdrempelig zijn. De Subsidieregeling referendum en bijbehorend aanvraagformulier zijn naar het oordeel van de referendumcommissie duidelijk. Er worden redelijke eisen gesteld aan de aanvraag. Het wordt kiezers niet moeilijk gemaakt om een aanvraag in te dienen, ook omdat er voor het referendum Ruimtelijke Koers zowel een printbaar formulier beschikbaar was als een digitaal formulier. Aanvragers hoeven de subsidie, omdat het om relatief kleine bedragen gaat, achteraf niet uitvoerig te verantwoorden. Het invullen van een bestedingsverklaring volstaat. Daarmee verklaart de subsidieontvanger dat de vastgestelde subsidiegelden aan de activiteiten zijn besteed en dat de verplichtingen zijn nagekomen.
- Subsidie (van maximaal € 2.000) wordt verstrekt per activiteit. Dat wil zeggen dat één aanvraag meerdere activiteiten kan bevatten die elk kunnen worden gesubsidieerd en dat dezelfde aanvrager meerdere aanvragen kan indienen. Per soort campagne wordt er echter wel naar gestreefd om het beschikbare budget zo eerlijk mogelijk te verdelen.
- Hoewel de subsidieregeling niet alleen voor het referendum Ruimtelijke Koers bedoeld is, is deze hier wel op toegespitst. Dit blijkt vooral uit de zeer korte termijnen, wat onder meer tot gevolg kan hebben dat inwoners achter het net vissen. Als er meer tijd zou zijn voor de besluitvorming en de organisatie van het referendum, zouden de termijnen ruimer kunnen zijn.
- Een hardheidsclausule in een subsidieregeling voor campagnevoering is niet gebruikelijk. Een dergelijke clausule is alleen bedoeld voor onvoorziene, uitzonderlijke gevallen. Die doen zich per

definitie niet snel voor, maar zijn niet uitgesloten, zeker omdat de gemeente Houten nog geen ervaring met referenda had.

Aanbevelingen

- Bepaal in de Referendumverordening duidelijk dat er een subsidieregeling moet zijn op basis waarvan het college subsidie voor campagnevoering verstrekt en dat de raad daarvoor het budget bepaalt.
 - Communiceer duidelijk over het feit dat de subsidie per activiteit wordt verstrekt én dat het beschikbare budget zo eerlijk mogelijk over de aanvragers wordt verdeeld, of verduidelijk dit in de toelichting op de Subsidieregeling.
 - Bekijk of met name de aanvraagtermijn in de Subsidieregeling referendum verlengd kan worden.
-

Fase 3: tot en met besluit over de vraagstelling (12 januari t/m 26 januari 2021)

Definitief referendumverzoek

Op grond van artikel 8 van de Referendumverordening moest het definitieve referendumverzoek worden ondersteund door ten minste 2.250 kiesgerechtigden. Het definitieve verzoek moest uiterlijk op 12 januari 2021 worden ingediend. Al snel was duidelijk dat de initiatiefnemers meer dan genoeg handtekeningen hadden verzameld. Op 7 december 2020 hadden zij, op de formulieren die bedoeld waren voor het inleidend verzoek, reeds 1.873 geldige handtekeningen ingeleverd. Op 11 januari 2021 leverden zij nog eens 2.334 handtekeningen in. Daarvan waren er op 13 januari 2021 591 gecontroleerd en 549 geldig bevonden, waardoor het aantal geldige handtekeningen op dat moment reeds 2.422 bedroeg. Er was derhalve voldaan aan de vereisten die in de Referendumverordening Houten gesteld worden. Uiteindelijk bleken er 3.945 geldige handtekeningen te zijn ingezameld.

Bevindingen

- Door de op 7 december 2020 ingeleverde handtekeningen alvast te tellen en tussentijds melding te maken van het aantal getelde geldige handtekeningen, was snel duidelijk dat het aantal vereiste handtekeningen was behaald, wat voortvarende besluitvorming ten goede kwam. In andere gemeenten is het gebruikelijk, zeker in geval van digitale inzameling van handtekeningen, vaker tussenstanden bekend te maken van het aantal geldige handtekeningen.
- De gemeente had kunnen stoppen met tellen toen het aantal vereiste handtekeningen behaald was. Toch zullen vooral de initiatiefnemers het uiteindelijke resultaat van hun inzameling willen weten. Het is daarom mooi dat de gemeente alle handtekeningen heeft gecheckt en geteld.

Aanbeveling

-
- Overweeg om tijdens het tellen tussenstanden van het aantal geldige handtekeningen naar buiten te brengen.
-

Bestuurlijke besluitvorming over referendum en Ruimtelijke Koers

In een brief van 12 januari 2021 gaf de referendumcommissie antwoord op een aantal vragen die de burgemeester namens de agendacommissie had gesteld over de besluitvorming door de raad (5). De referendumcommissie gaf onder meer aan dat bij de inhoudelijke behandeling van het raadsvoorstel Ruimtelijke Koers nog amendementen en moties kunnen worden ingediend, bijvoorbeeld tot het doen van nader onderzoek. Indien de raad hiertoe besluit is het naar de mening van de referendumcommissie echter wel van belang dat kiezers op het moment dat zij campagne willen gaan voeren weten waar het referendum precies over gaat. Verder stond in het advies dat het gebruikelijk is dat de raad na het referendum eerst een besluit neemt over de rechtmatigheid van het referendum, vervolgens een duidingsdebat houdt en daarna voor of tegen het voorgenomen raadsbesluit stemt. Het is niet de bedoeling dat tijdens de desbetreffende raadsvergadering nog amendementen worden ingediend.

Op een raadsvoorstel van 5 januari 2021 besloot de raad op 12 januari 2021 om de handtekeningen die de initiatiefnemers tot en met 1 december 2020 hadden ingezameld op formulieren voor het inleidend verzoek, mee te nemen in het aantal van 2.250 dat benodigd was voor het definitieve verzoek.

Middels een raadsvoorstel van 15 januari 2021 maakte het college, overeenkomstig artikel 8 lid 5 van de Referendumverordening, aan de raad bekend dat het definitieve referendumverzoek door een voldoende aantal kiesgerechtigden was gedaan. De raad behandelde dat voorstel op 19 januari 2021,

waarin tevens werd voorgesteld te besluiten tot het houden van een referendum over de Ruimtelijke Koers en de referendumcommissie te verzoeken om een advies over de vraagstelling.

Vervolgens vergaderde de raad over de Ruimtelijke Koers, verspreid over de avonden van 19, 20 en 21 januari 2021. Er werd een groot aantal moties en amendementen ingediend. Op 20 januari 2021 stuurde de referendumcommissie de burgemeester een brief, waarin zij aangaf dat een referendum gaat over een voorgenomen besluit van de raad, zoals dat luidt na verwerking van de aanvaarde amendementen. De commissie wees de raad erop dat, wanneer hij een amendement zou aannemen waarbij besluitvorming op een bepaald onderdeel zou worden aangehouden, het referendum dus betrekking zou hebben op het voorgenomen raadsbesluit zonder dat onderdeel. Daardoor zou dat onderdeel ook buiten de vraagstelling in het kader van het referendum vallen.

Tijdens de raadsvergadering van 21 januari werd de brief behandeld. Op diezelfde avond besloot de raad het referendum over de Ruimtelijke Koers te houden en stemde hij over 17 amendementen en 59 moties betreffende de Ruimtelijke Koers. De raad nam zeven amendementen en 39 moties aan. Hiermee stond de inhoud van het voorgenomen raadsbesluit en dus van het onderwerp van het referendum vast.

Bevindingen

- Volgens de Referendumverordening heeft het college na ontvangst van het definitieve verzoek twee weken de tijd om de raad te laten weten of er voldoende geldige handtekeningen zijn gezet. De raad neemt zo mogelijk in zijn eerstvolgende vergadering een besluit over het houden van een referendum. In de praktijk deed het college binnen vier dagen een raadsvoorstel en behandelde de raad het voorstel acht dagen na ontvangst van het definitieve referendumverzoek. Deze strakke planning betekent dat ambtelijke organisatie, college en raad zeer voortvarend te werk zijn gegaan en zich uiterst flexibel hebben opgesteld, maar ook dat er veel van eenieder gevraagd is.
- De referendumcommissie vond het nodig de burgemeester tijdens de drie avonden durende raadsbehandeling van de Ruimtelijke Koers met spoed een brief te sturen, omdat er ingrijpende amendementen waren ingediend en de commissie zich afvroeg of de raad de consequenties daarvan overzag. De brief was informerend van aard. De referendumcommissie waardeert het dat de burgemeester de brief met de raad heeft gedeeld.
- Op grond van artikel 9 lid 2 van de Referendumverordening neemt de raad eerst een besluit tot het houden van een referendum, wordt vervolgens het betreffende raadsvoorstel behandeld en komt de raad daarna tot een voorgenomen raadsbesluit. De Houtense raad behandelde echter eerst het raadsvoorstel over het referendum en vervolgens het raadsvoorstel over de Ruimtelijke Koers. Daarna nam de raad achtereenvolgens het besluit tot het houden van het referendum en het voorgenomen besluit met betrekking tot de Ruimtelijke Koers. De referendumcommissie had het zuiverder gevonden als de raad, voordat hij de Ruimtelijke Koers inhoudelijk ging behandelen, had besloten tot het houden van het referendum.
- Er is een groot verschil tussen het raadsvoorstel over de Ruimtelijke Koers en het voorgenomen raadsbesluit. Dit komt door de aangenomen amendementen, waardoor een belangrijk deel van het raadsvoorstel is komen te vervallen. Gevolg is dat ook het onderwerp van het referendum is gewijzigd. Ondertekenaars van het definitieve referendumverzoek hadden naar alle waarschijnlijkheid een voorgenomen besluit voor ogen dat (bijna) hetzelfde luidde als het voorgestelde besluit. Nog los van de complexiteit van het voorgenomen raadsbesluit, leidt het verschil tussen het voorgestelde en het voorgenomen besluit tot verwarring en onduidelijkheid over het onderwerp van het referendum.

Aanbeveling

- Regel in de Referendumverordening dat de raad het raadsvoorstel dat mogelijk onderwerp wordt van een referendum inhoudelijk behandelt en tot een voorgenomen besluit (inclusief amendementen) komt, vóórdat initiatiefnemers in de gelegenheid worden gesteld om handtekeningen voor het definitieve verzoek te verzamelen. Dit is een gebruikelijke gang van zaken die maakt dat ondertekenaars weten waarvoor ze hun handtekening zetten.
-

Vraagstelling

Op 21 januari 2021 besloot de raad, overeenkomstig artikel 11 lid 1 van de Referendumverordening, de referendumcommissie om advies te vragen over de formulering van de vraagstelling van het referendum. Op 26 januari 2021 was de (ingelaste) raadsvergadering gepland om datum, vraagstelling en budget van het referendum vast te stellen. Hoewel de referendumcommissie op grond van de Referendumverordening vier weken de tijd heeft voor het advies, bracht zij haar advies op 23 januari 2021 uit (7). In de desbetreffende brief beschreef zij de criteria voor de vraagstelling, nam zij haar overwegingen op en kwam zij tot het advies om de vraagstelling als volgt te formuleren: “Bent u voor of tegen het voorgenomen raadsbesluit over de Ruimtelijke Koers Houten 2040?”

Op (zondag) 24 januari 2021 werden het college- en raadsvoorstel betreffende datum, vraagstelling en budget van het referendum opgesteld. Het college volgde daarbij het advies van de referendumcommissie. Op 26 januari 2021 behandelde het college het collegevoorstel. Een lid van de referendumcommissie gaf uitleg over haar advies en tevens over neutrale informatievoorziening en campagnevoering. Diezelfde dag behandelde de raad het voorstel, waarbij de voorzitter van de referendumcommissie een toelichting op het advies gaf. De raad besloot unaniem overeenkomstig het voorstel.

Bevindingen

- Ook het proces rond de vraagstelling vergde, gelet op de extreem korte termijn van vijf dagen (inclusief weekend), maximale inzet en flexibiliteit van de betrokkenen.
- In haar advies constateerde de referendumcommissie dat bij het formuleren van een raadsvoorstel en -besluit geen rekening wordt gehouden met de mogelijkheid van een referendum. Zij stelde met betrekking tot het voorgenomen raadsbesluit over de Ruimtelijke Koers vast dat :
 - de tekst lang en complex was;
 - het besluit uit veel beslispunten en (sub)onderdelen bestond;
 - de beslispunten en (sub)onderdelen verschillend van aard waren: inhoudelijk, processueel of financieel, concreet of abstract, gedetailleerd of algemeen;
 - twee beslispunten betrekking hadden op een geheim document.

Dit alles bemoeilijkte de advisering. De commissie koos ervoor de raad inzicht te geven in de overwegingen die tot haar advies leidden. Hiermee liet de referendumcommissie zien dat haar advies om de vraagstelling op de meest voor de hand liggende manier te formuleren niet zonder slag of stoot tot stand was gekomen. Daarnaast hoopte zij dat de raad aan haar overwegingen argumenten kon ontlelen voor zijn eigen afwegingen omtrent de vraagstelling.

Aanbevelingen

- Probeer bij de formulering van een raadsvoorstel rekening te houden met de mogelijkheid van een referendum.
 - Bepaal in de Referendumverordening dat een referendum over een voorgenomen raadsbesluit of een onderdeel daarvan kan gaan, mits dat onderdeel los te koppelen is van andere onderdelen.
-

Fase 4: tot en met het referendum (27 januari t/m 17 maart)

Stempassen en stembiljetten

De verantwoordelijkheid voor het laten drukken van de stempassen en stembiljetten voor zowel de Tweede Kamerverkiezingen als het referendum lag bij het team Dienstverlening van de gemeente. Op grond van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 waren enkele stembureaus behalve op 17 maart ook op 15 en 16 maart open en konden kiesgerechtigde van 70 jaar en ouder per brief stemmen. Kiesgerechtigden jonger dan 70 jaar kregen in aparte enveloppen twee stempassen toegestuurd; één voor de Tweede Kamerverkiezingen en één voor het referendum. Ouderen kregen in vier aparte enveloppen de beide stempassen en stembiljetten toegestuurd, waarbij in de enveloppen met de stembiljetten ook nog een retourenvelop (en een toelichting) zat. Dit vergde veel van de drukker, die genooddaakt was strakke deadlines te stellen. Desondanks gaf hij uitstel voor het aanleveren van de vraagstelling. Onder hoge tijdsdruk werd, met inzet van verschillende medewerkers en de referendumcommissie, een brief van de burgemeester bij de drukker aangeleverd, zodat deze nog tijdig meegezonden kon worden met de stempassen voor het referendum.

Bevindingen

- De referendumcommissie heeft begrepen dat er enige onduidelijkheid was over de deadlines die de drukker stelde. In elk geval hadden de strakke deadlines niet alleen hoge werkdruk bij de betrokken medewerkers tot gevolg, maar ook dat er onvoldoende tijd was om de referendumcommissie goed mee te laten kijken naar alle documenten betreffende het referendum. Bij nader inzien zou de commissie geadviseerd hebben niet het woord “raadplegend” op de stempas te vermelden. Weliswaar wordt volgens de Referendumverordening onder referendum verstaan een “raadplegende volksstemming”, maar materieel ging het om een raadgevend referendum, omdat het werd gehouden op initiatief van kiesgerechtigden.
- Om te voorkomen dat kiezers het stembiljet voor het briefstemmen én het door het stembureau verstrekte stembiljet gebruiken om hun stem uit te brengen, is het noodzakelijk dat het ene soort stembiljet er anders uitziet dan het andere. Er was echter geen onderscheid tussen beide soorten stembiljetten voor het referendum. Op het verzoek aan de drukker dit aan te passen, kon deze vanwege tijdgebrek niet meer ingaan. Vermoedelijk is dit er de reden van dat bij een aantal stembureaus het aantal getelde stembiljetten groter was dan het aantal toegelaten kiezers. In de processen-verbaal van vier stembureaus is hierover een opmerking gemaakt.
- In de brief van de burgemeester die als bijlage bij de stempas zat, verwees deze naar eerder toegezonden informatie over de Ruimtelijke Koers. Door de enorm krappe tijdsplanning is het echter niet gelukt de betreffende huis-aan-huisflyer daadwerkelijk eerder te verzenden dan de stempassen.

Aanbevelingen

-
- Maak in de Referendumverordening onderscheid tussen een raadplegend en een raadgevend referendum.
 - Zorg wat betreft de deadlines voor een nog betere afstemming tussen de projectleider Referendum, de projectleider of medewerkers Verkiezingen en de drukker, zodat er een goede planning kan worden gemaakt.
 - Zorg, voor het geval briefstemmen ook in de toekomst mogelijk is, voor een verschil tussen de gewone stembiljetten en de stembiljetten voor het briefstemmen, bijvoorbeeld door een gekleurde horizontale balk op het briefstembiljet.
-

Subsidieverstrekking

Op 20 januari 2021 werd de Subsidieregeling referendum bekendgemaakt en op 21 januari trad zij in werking. Er werd bekendheid aan gegeven in het Gemeentenieuws in 't Groentje, op sociale media en op de gemeentelijke website. Kiezers hadden tot en met 4 februari 2021 de tijd om een subsidieaanvraag in te dienen.

Binnen de termijn werden zes aanvragen ingediend, die alle volledig waren. Vier aanvragen betroffen een tegencampagne, één aanvraag (van Omroep Houten) een neutrale campagne en één aanvraag betrof zowel een neutrale als een tegencampagne. De campagneactiviteiten waarvoor subsidie werd aangevraagd bestonden voornamelijk uit het plaatsen van advertenties en het laten drukken van flyers en posters. Enkele aanvragers wilden een filmpje maken. Omroep Houten wilde een debat organiseren. In totaal werd voor activiteiten in het kader van een tegencampagne € 16.000 aangevraagd en € 4.613 voor neutrale campagnevoering.

Intussen had de raad op 26 januari 2021 € 18.000 beschikbaar gesteld voor campagnevoering. Voor de activiteiten in het kader van de tegencampagne, evenals voor de vóórcampagne en de neutrale campagne, was totaal € 6.000 beschikbaar. Per activiteit kon maximaal € 2.000 subsidie worden verstrekt.

Ingevolge de Subsidieregeling had de referendumcommissie de ingediende aanvragen doorgestuurd gekregen en bracht zij hierover advies uit. De referendumcommissie beoordeelde de aanvragen in onderlinge samenhang en maakte een afweging aan de hand van de criteria in de Subsidieregeling. Dat wil zeggen dat zij onder meer keek naar een zo goed mogelijke spreiding over de aanvragers en naar diversiteit in soort en inhoud van de activiteiten.

Op 9 februari 2021 adviseerde de referendumcommissie vier van de vijf aanvragen voor de tegencampagne gedeeltelijk toe te kennen en één aanvraag volledig toe te kennen. Eén neutrale aanvraag adviseerde zij af te wijzen en de andere adviseerde zij volledig toe te wijzen (8 t/m 13). Daarnaast adviseerde de referendumcommissie het beroep van een van de aanvragers op de hardheidsclausule af te wijzen.

Op 12 februari 2021 nam de projectleider Referendum vervolgens in mandaat de subsidiebesluiten, overeenkomstig de adviezen van de referendumcommissie.

Intussen had de burgemeester op 9 februari 2021 namens het college de referendumcommissie om advies gevraagd over de mogelijkheid om kiezers alsnog gedurende een korte termijn in de gelegenheid te stellen subsidie aan te vragen voor een vóór- of neutrale campagne; dit vooral omdat de desbetreffende budgetten niet volledig waren benut. Bij brief van 15 februari 2021 (14) ontraadde de referendumcommissie de burgemeester om de voorstanders en 'neutralen' alsnog de gelegenheid te bieden om subsidie aan te vragen. Dit zou in strijd zijn met de Subsidieregeling zelf. Omdat het niet ging om een onvoorzienbare situatie, was er geen reden voor toepassing van de hardheidsclausule. Verder zou er sprake kunnen zijn van ongelijke behandeling wanneer voorstanders en 'neutralen' wél een tweede kans zouden krijgen om subsidie aan te vragen en tegenstanders niet. Bovendien moest naar het oordeel van de referendumcommissie de schijn worden vermeden dat het college hiermee zijn eigen belang wilde dienen.

Op 11 februari 2021 kwam er alsnog een subsidieaanvraag binnen voor neutrale campagneactiviteiten. Het college overwoog deze toe te wijzen met gebruikmaking van de hardheidsclausule en vroeg de referendumcommissie om advies. De commissie adviseerde om diverse redenen om de aanvraag niet toe te kennen (15). De aanvraag werd vervolgens ingetrokken.

Bevindingen

- Het college toonde zich enigszins verrast toen het de adviezen van de referendumcommissie ontving over de subsidieaanvragen. Deze adviezen kruisten de ambtelijke afwegingen die waren gemaakt met betrekking tot de aanvragen. Het college ging ervan uit dat de referendumcommissie pas tot advisering zou overgaan als zij daartoe een aanvraag van het college hadden ontvangen. De referendumcommissie was echter, overeenkomstig de Subsidieregeling referendum en geleid op de korte beslistermijn van twee weken, meteen voortvarend aan de slag gegaan met de advisering.

Dit misverstand had naar de mening van de commissie, net zoals enkele andere momenten van ruis in de communicatie, voorkomen kunnen worden als afstemming had plaatsgevonden binnen een stuurgroep waarvan ook de secretaris van de referendumcommissie deel had uitgemaakt. Een dergelijke stuurgroep was ook voorzien in de door het college vastgestelde projectopdracht, maar is blijkbaar niet van de grond gekomen. Wel heeft er met regelmaat afstemming plaatsgevonden tussen de projectleider voor het referendum en de secretaris van de referendumcommissie.

- Onder *Totstandkoming subsidieregeling* gaf de referendumcommissie al haar mening over de Subsidieregeling referendum. Ook in de praktijk kon de referendumcommissie goed met de regeling uit de voeten. De commissie heeft de aanvragen in onderlinge samenhang beoordeeld. Dat dit de bedoeling is, staat niet letterlijk in de regeling, maar blijkt wel uit artikel 4 lid 1, onder d, van de Subsidieregeling (waarin staat dat er sprake moet zijn van voldoende spreiding over aanvragers, soort en inhoud van de activiteiten) en de toelichting daarop. Door deze wijze van beoordeling was het ook mogelijk om subsidie te weigeren. Dit bood uitkomst, nu er meer subsidie was aangevraagd dan er geld beschikbaar was.
- Zoals hiervoor al geconstateerd, was het beschikbare budget niet toereikend om alle aanvragen te kunnen toekennen.
- De referendumcommissie heeft beide keren dat zij moest adviseren over de toepassing van de hardheidsclausule, ontraden om hiervan gebruik te maken. Er hebben zich in de praktijk dus naar haar mening geen situaties voorgedaan waarin de hardheidsclausule een uitweg kon bieden.
- De referendumcommissie betreurt het dat er geen subsidieaanvragen zijn ingediend ten behoeve van een vóórcampagne. Tijdens de campagne hadden de tegenstanders de overhand. Als daar meer voorstanders tegenover hadden gestaan, zou dit het publieke debat en de individuele oordeelsvorming ten goede zijn gekomen.
- De referendumcommissie veronderstelt dat de voorstanders van de Ruimtelijke Koers zich minder bewust waren van de mogelijkheid subsidie aan te vragen en mede daardoor gedurende de korte aanvraagtermijn geen aanvraag indienden. Uiteindelijk heeft één voorstander duidelijk campagne gevoerd. Hij deed dit zonder financiële ondersteuning van de gemeente. Zoals ook al aangegeven onder *Totstandkoming subsidieregeling*, bepleit de referendumcommissie een langere aanvraagtermijn.
- Door de coronacrisis waren de mogelijkheden om campagne te voeren beperkt. Zo was het slechts beperkt mogelijk een debat te houden in een zaal of om op straat te flyeren. De referendumcommissie gaat ervan uit dat er mede hierdoor weinig diversiteit was in activiteiten waarvoor subsidie werd aangevraagd.
- De gemeente heeft Omroep Houten de raadzaal ter beschikking gesteld ten behoeve van een debat. Andere campagnevoerders hebben geen subsidie voor een debat of zaalhuur aangevraagd, maar het kan zijn dat de gemeente ook hen had willen faciliteren. Zij heeft daarover echter niet vooraf gecommuniceerd.

Aanbevelingen

- Overweeg om bij een volgend referendum een hoger budget(plafond) vast te stellen voor subsidie voor campagnevoering, te meer omdat het reëel is te veronderstellen dat er buiten coronatijd meer subsidie wordt aangevraagd.
 - Communiceer vooraf over de manier waarop de gemeente de campagnevoering, behalve door subsidiëring, faciliteert.
-

Neutrale informatievoorziening en campagnevoering college en raad

Bij brief van 11 februari 2021 informeerde de burgemeester de referendumcommissie over de aanpak van de neutrale informatievoorziening en de opkomstcampagne in het kader van het referendum. De volgende dag lanceerde de gemeente de neutrale informatievoorziening in de vorm van spandoeken, de website www.referendumruimtelijkekoers.nl en een Facebookpagina, voorzien van een speciaal logo. Dit alles was tot stand gebracht door een speciaal voor dit doel ingehuurd communicatieadviseur, die sinds februari tevens als projectleider fungeerde.

Ongeveer tegelijkertijd droeg de gemeente in het Gemeentenieuws in 't Groentje en op sociale media de mening van het college over de Ruimtelijke Koers uit. Hierover ontving de referendumcommissie enkele klachten en vragen. Zij reageerde daarop op 16 februari 2020 met een ongevraagd advies aan raad en college (16). Daarin lichtte de referendumcommissie haar visie op neutrale informatievoorziening en campagnevoering door raad en college toe. Zij adviseerde onder meer:

- als gemeente Houten uitsluitend informatie over de Ruimtelijke Koers en het referendum te verstrekken die neutraal van aard is en is voorzien van het daarvoor ontworpen logo;
- onder de naam 'gemeente Houten' in de (sociale) media geen informatie meer te verstrekken over de Ruimtelijke Koers en
- als college(leden) op eigen naam campagne te voeren voor de Ruimtelijke Koers.

Op 4 maart 2021 reageerde het college op het advies. Kern van de reactie was dat de gemeente de informatie over de Ruimtelijke Koers die niet voorzien was van het neutrale referendumlogo, zou voortzetten als voorheen, via de gebruikelijke kanalen. Hiermee zou zij voldoen aan de plicht om als overheid om burgers adequaat, vindbaar en herkenbaar te informeren over alles wat de gemeente doet.

Begin maart werd huis aan huis een flyer met neutrale informatie over het referendum verspreid. Intussen werd de neutrale website gevuld met informatie over de Ruimtelijke Koers. Op 12 maart 2021 presenteerde de gemeente een neutraal filmpje over de Ruimtelijke Koers. Alle neutrale informatie werd vooraf ter beoordeling aan de referendumcommissie voorgelegd.

Collegeleden en raadsfracties voerden met name via de sociale media en in 't Groentje campagne.

Bevindingen

- De referendumcommissie juicht het toe dat de gemeente de neutrale informatie herkenbaar maakte met een speciaal daarvoor ontworpen logo.
- De referendumcommissie had het goed gevonden als raad en college met elkaar (en met communicatieadviseurs) in gesprek waren gegaan over de neutrale informatievoorziening versus campagnevoering. Hier was echter geen tijd voor.
- De referendumcommissie is het niet eens met de hiervoor weergegeven visie van het college op de informatie die de gemeente in campagnetijd mocht geven over de Ruimtelijke Koers. De commissie vindt dat de gebruikelijke informatievoorziening in die periode stopgezet had moeten worden, omdat deze informatie hoe dan ook gekleurd was. Zij heeft echter wel begrip voor de worsteling van het college met de vraag wat wel en wat niet mag in campagnetijd. Het college had immers nog geen ervaring met een referendum in de eigen gemeente. Daarnaast is ook de referendumcommissie van mening dat het college bijvoorbeeld niet zo ver hoefde te gaan dat het bestaande informatie van de gemeentelijke website moest halen of dat het college daar niet naar zou mogen verwijzen. Het gebruik van het gemeentelogo door collegeleden in campagnetijd vindt de commissie ook een lastig punt. Collegeleden moeten hier zo zorgvuldig mogelijk mee omgaan.

- De als neutraal gepresenteerde informatie was naar het oordeel van de referendumcommissie in voldoende mate neutraal én begrijpelijk. Zij vindt dit een knappe prestatie, gelet op de complexiteit van de Ruimtelijke Koers en van het voorgenomen raadsbesluit.
- De waardering van de referendumcommissie geldt met name ook voor het filmpje, waarin met een animatie uitleg werd gegeven over het onderwerp en de reikwijdte van het referendum. Het filmpje was toegankelijk en zeer begrijpelijk, ook en juist voor mensen die laaggeletterd zijn. Het was wel jammer dat het filmpje pas verscheen op de laatste dag waarop de briefstimmers hun stembiljet op de post konden doen.
- Bij de neutrale informatievoorziening had de gemeente ervoor kunnen kiezen om de standpunten van tegen- en voorstanders toe te lichten, bijvoorbeeld door vertegenwoordigers van beide in dezelfde mate aan het woord te laten of door te verwijzen naar websites. Dit is niet ongebruikelijk.

Aanbevelingen

- Overweeg bij een volgend referendum om bij de neutrale informatievoorziening aandacht te schenken aan de standpunten van voor- en tegenstanders.
 - Stel je in campagnetijd als gemeente terughoudend op met het geven van informatie over het onderwerp van het referendum; ook wanneer dat gebeurt met gebruikmaking van het logo van de gemeente.
-

Campagnevoering

Tegen- en voorstanders voerden vooral campagne op Facebook, met advertenties en artikelen in 't Groentje en via eigen websites.

De neutrale campagne bestond uit een (coronaproof) debat tussen voor- en tegenstanders aan de hand van een aantal thema's en met betrokkenheid van de burgemeester, de wethouder en raadsleden. Omroep Houten organiseerde het debat en zond het op 11 maart 2021 live uit. De gemeente faciliteerde het door de raadzaal ter beschikking te stellen.

Bevindingen

- De vóórcampagne van inwoners was ten opzichte van de tegencampagne zeer beperkt.
- Een aantal tegenstanders voerde campagne op het scherpst van de snede. Op Facebook was de toon vaak fel en de tegenstellingen groot. De referendumcommissie denkt dat er wellicht minder polarisatie was opgetreden als de campagne niet hoofdzakelijk digitaal gevoerd was, maar als men meer het 'echte' gesprek met elkaar was aangegaan. Dat dit nauwelijks gebeurd is, komt vermoedelijk door de bijzondere situatie van campagnevoering in coronatijd.
- Het is de referendumcommissie opgevallen dat Omroep Houten, 't Groentje en het Algemeen Dagblad gedurende het gehele proces veel aandacht hebben besteed aan het referendum. Zij hebben daarmee, los van de campagnevoering, een positieve bijdrage geleverd aan het publieke debat en de individuele meningsvorming.

Klachtbehandeling

De referendumcommissie ontving 24 kritische opmerkingen, vragen en klachten die om een reactie vroegen. Voor het gemak worden alle reacties hier als klachten aangeduid. Twee klagers mailden de referendumcommissie vijf respectievelijk drie keer.

23 klachten hadden betrekking op vermeende niet-neutrale informatie van de gemeente over de Ruimtelijke Koers en het referendum en op uitingen van wethouders. Deze gingen onder andere over de huis aan huis verspreide flyer, uitingen op sociale media en in 't Groentje en het filmpje over de Ruimtelijke Koers. Ze waren grotendeels afkomstig van tegenstanders van de Ruimtelijke Koers.

Eén klacht ging over vermeende onjuiste informatie op de website van tegenstanders van de Ruimtelijke Koers.

Over de flyer werden 10 klachten ingediend. Dat waren er zoveel dat de referendumcommissie op 9 maart 2021 een algemene reactie schreef (17). Daarin concludeerde zij dat de gemeente de kiezers in begrijpelijke taal had willen informeren over het voorgenomen raadsbesluit waar zij bij het referendum over mochten stemmen. De gemeente had gekozen voor een zeer beknopte flyer. De referendumcommissie vond de flyer niet misleidend en in voldoende mate neutraal. Zij erkende echter wel dat zij er achteraf gezien beter aan had gedaan de gemeente te adviseren om in de flyer te vermelden dat het initiatief voor het referendum van inwoners kwam.

De referendumcommissie vond ook de overige klachten grotendeels niet terecht. Voornoemde klacht over de onjuiste informatie op de website achtte zij gegrond. Voor zover de referendumcommissie adviezen gaf om informatie aan te passen, werden deze opgevolgd.

Bevindingen

- Het grote aantal klachten over de neutrale informatievoorziening wekte de verbazing van de referendumcommissie, temeer omdat de commissie alle informatie tevoren op neutraliteit had getoetst. Omdat een aantal klachten bijna gelijklopend was kan het zijn dat de tegenstanders hun onvrede met elkaar deelden. Verder ziet de referendumcommissie als mogelijke verklaring voor de vele klachten dat het college het soms lastig leek te vinden een scherpe grens te trekken tussen neutrale informatie en campagnevoering. Dat het college zoekende was, bevreesdde de referendumcommissie overigens niet, gelet op het gebrek aan ervaring met referenda. Daarnaast is er vermoedelijk onbedoeld een prikkel tot het indienen van klachten uitgegaan van de duidelijke opvatting die de referendumcommissie naar buiten bracht over de regels rond neutrale informatievoorziening versus campagnevoering. De alertheid op mogelijke schending van deze regels paste ook binnen de eerdergenoemde felle campagnevoering.
- Dat de referendumcommissie zoveel klachten ontving, duidt erop dat zij goed vindbaar was.
- De adviezen van de referendumcommissie zijn openbaar. Dit geldt niet voor de klachten. Het zou van transparantie getuigen als klachten en de reactie daarop geanonimiseerd openbaar zouden worden gemaakt. Potentiële klagers zouden dit dan wel tevoren moeten weten.

Aanbevelingen

-
- Bepaal in de Referendumverordening dat de referendumcommissie tot taak heeft klachten te behandelen over de neutrale informatievoorziening door de gemeente en over de campagnevoering (in plaats van alleen over de wijze waarop initiatiefnemers campagne voeren) of verbreed de taak tot het behandelen van klachten over het gehele referendumproces, inclusief campagnevoering en neutrale informatievoorziening, overeenkomstig de modelverordening van de VNG.
 - Overweeg om in de Referendumverordening op te nemen dat klachten en de reactie daarop geanonimiseerd openbaar worden gemaakt.
-

Het referendum

Het referendum vond gelijktijdig plaats met de Tweede Kamerverkiezingen op 17 maart 2021. Op grond van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 konden kiesgerechtigden, in het bijzonder kwetsbare kiesgerechtigden, ook op 15 en 16 maart bij een beperkt aantal stembureaus hun stem uitbrengen.

Het referendum verliep zonder noemenswaardige onregelmatigheden. Het opkomstpercentage (inclusief briefstemmen) bedroeg 76% (voor de Tweede Kamerverkiezingen 84%). Daarmee stond vast dat de opkomstdrempel van 30% was gehaald en het referendum dus geldig was.

Bevindingen

- Het projectteam Verkiezingen heeft zeer hard gewerkt. De referendumcommissie heeft grote waardering voor de prestatie die het team geleverd heeft. De medewerkers moesten zowel de Tweede Kamerverkiezingen als het referendum organiseren, waar het briefstemmen en het feit dat er gedurende drie dagen gestemd kon worden nog bijkwamen. Bovendien moest er aan strenge coronamaatregelen worden voldaan. De referendumcommissie heeft de indruk dat er goede afstemming heeft plaatsgevonden tussen het ambtelijk team Referendum en het team Verkiezingen.
- Zoals aangegeven onder *Stempassen en stembiljetten* bestaat het vermoeden dat bij een aantal stembureaus het aantal getelde stembiljetten groter was dan het aantal toegelaten kiezers, doordat kiezers hun stem uitbrachten op het ter plekke uitgereikte stembiljet én het zelf meegenomen stembiljet voor het briefstemmen.
- De opkomst voor het referendum was hoog. De referendumcommissie denkt dat dit in de eerste plaats komt door de combinatie met de Tweede Kamerverkiezingen. Ook de opkomstbevorderende campagne van de gemeente heeft waarschijnlijk effect gehad. Verder zullen de activiteiten van de initiatiefnemers, vanaf het verzamelen van handtekeningen voor een petitie, en de energie waarmee zij dat deden, hoogstwaarschijnlijk hebben bijgedragen aan de hoge opkomst.

Nafase: tot en met de evaluatie (18 maart tot medio mei)

Uitslag en raadsbehandeling

De burgemeester was voornemens om op 18 maart 2021 tijdens een persconferentie de uitslag van het referendum bekend te maken. Dit was voor de referendumcommissie reden om de projectleider te wijzen op de toepasselijkheid van de Kieswet, waarin ook de procedure voor de bekendmaking van de uitslag voorgeschreven wordt. De commissie gaf aan dat de burgemeester tijdens de persconferentie wel de voorlopige uitslag bekend kon maken. Het advies werd opgevolgd. De persconferentie, waarbij ook de wethouder, een vertegenwoordiger van de initiatiefnemers en een lid van de referendumcommissie aanwezig waren, werd live uitgezonden door Omroep Houten.

Op 19 maart 2021 vond een zitting van het hoofdstembureau plaats en werd de officiële uitslag van het referendum bekendgemaakt. Van het aantal kiezers dat een geldige stem uitbracht stemde 32,8% voor en 66,1% tegen. 1,1% stemde blanco.

De raad stelde op 30 maart 2021 vast dat het referendum rechtmatig was en verklaarde hij de uitslag geldig. Vervolgens vond er een duidingsdebat over de uitslag plaats. Daarbij werden enkele moties ingebracht. Ten slotte werd er gestemd over het voorgenomen raadsbesluit over de Ruimtelijke Koers. De raad stemde unaniem tegen.

Bevindingen

- De referendumcommissie vindt het percentage blanco stemmen laag. Dit duidt erop dat kiezers op de hoogte waren van het referendum en een mening hadden over de Ruimtelijke Koers.
- De wijze van bekendmaking van de uitslag was niet van tevoren met de referendumcommissie, als toezichthouder op het gehele referendumproces, afgestemd. Als dit wel was gebeurd, was het juiste proces eerder bekend geweest.
- Blijkens het duidingsdebat in de raad bleek dat de uitslag heel verschillend geïnterpreteerd werd. De campagne bleek dus geen duidelijke richting te hebben gegeven aan de duiding.
- Omdat het referendum niet bindend was, had de raad de uitslag terzijde kunnen schuiven. Dat hij dit niet heeft gedaan, blijkt uit de unanieme verwerping van het raadsvoorstel over de Ruimtelijke Koers.

Aanbevelingen

-
- Maak de uitslag van een referendum bekend conform de Kieswet.
 - Stem alles wat het referendumproces aangaat af met de referendumcommissie, zodat zij haar toezichthoudende taak goed kan uitoefenen.
-

Afhandeling subsidieverstrekking

Medio april hadden de zes subsidieontvangers de ondertekende bestedingsverklaringen aan de gemeente gestuurd. Hiermee verklaarden zij dat de vastgestelde subsidiegelden aan de activiteiten zijn besteed en dat de verplichtingen zijn nagekomen. In geval van twijfel kon de gemeente de besteding achteraf controleren. Dit heeft zij niet gedaan.

Een van de subsidieontvangers had op 17 februari 2021 bezwaar gemaakt tegen de subsidiebeschikking. Op 19 april 2021 vond een hoorzitting van de bezwaarschriftencommissie plaats, in aanwezigheid van een vertegenwoordiger van het college, de projectleider Referendum en de voorzitter van de referendumcommissie. Bezwaarmaker had te kennen gegeven niet de behoefte te

hebben om te worden gehoord. Ten tijde van het opstellen van dit evaluatierapport waren het advies van de referendumcommissie en de beslissing op bezwaar nog niet bekend.

Bevindingen

- Het subsidieproces is soepel verlopen, met dien verstande dat tegen een van de subsidiebeschikkingen bezwaar is gemaakt.
- De referendumcommissie vindt het jammer dat de bezwaarschriftencommissie het bezwaar niet met voorrang behandeld heeft, zodat bezwaarmakers nog tijdig hadden kunnen weten of zij aanspraak konden maken op meer subsidie voor hun campagneactiviteiten.

Evaluatie

Bij brief van 1 april 2021 verzocht de burgemeester de referendumcommissie om over te gaan tot een eigen interne evaluatie van de werkwijze van de commissie en daarbij naast de bevindingen tevens te komen tot eventuele verbetervoorstellen richting de toekomst. Hij gaf aan dat de referendumcommissie daarbij in grote lijnen in beschouwing kon nemen: de doelmatigheid en doeltreffendheid van de referendumverordening, de subsidieregeling campagne voeren, het reglement referendumcommissie, de behandeling en omgang met klachten, alsmede het proces rondom de advisering van college en raad.

Blijkens de brief zag de burgemeester de evaluatie door de referendumcommissie als bijdrage aan de eigen interne evaluatie van het proces en de uitvoering en instrumenten die zijn gebruikt; dit in samenspraak met het team Verkiezingen.

Bevindingen

- Zoals eerder aangegeven ziet de referendumcommissie toe op het gehele referendumproces. Daarom heeft deze evaluatie ook betrekking op dat hele proces. Het kan zijn dat deze onafhankelijke evaluatie daardoor de interne evaluatie door de projectleider namens het college overlapt.

Bijlage 1: overzicht adviezen en brieven referendumcommissie

(1)	30 november 2020	Ongevraagd advies m.b.t. vraagstelling, datum, gesprek met initiatiefnemers, neutrale voorlichting, subsidieverordening, Tijdelijke wet verkiezingen covid-19
(2)	4 december 2020	Advies m.b.t. handtekeningenlijst
(3)	21 december 2020	Brief aan initiatiefnemers in reactie op verzoeken
(4)	8 januari 2021	Advies m.b.t. subsidieregeling
(5)	12 januari 2021	Beantwoording vragen m.b.t. raadsbehandeling Ruimtelijke Koers
(6)	20 januari 2021	Brief m.b.t. voorgenomen raadsbesluit
(7)	23 januari 2021	Advies m.b.t. vraagstelling
(8 t/m 13)	9 februari 2021	Adviezen m.b.t. subsidieaanvragen
(14)	16 februari 2021	Advies m.b.t. opnieuw openstellen subsidieregeling
(15)	22 februari 2021	Advies m.b.t. nagekomen subsidieaanvraag
(16)	16 februari 2021	Ongevraagd advies m.b.t. neutrale informatievoorziening versus campagnevoering
(17)	9 maart 2021	Visie m.b.t. huis-aan-huisflyer

De adviezen en brieven van de referendumcommissie zijn te vinden op de [website van de gemeente](#).

Bijlage 2: overzicht aanbevelingen

Referendumverordening

- 1) Actualiseer de Referendumverordening Houten, met gebruikmaking van de modelverordening van de VNG. De referendumcommissie is graag bereid daaraan een bijdrage te leveren. (In het vervolg van deze evaluatie worden concrete suggesties gedaan voor aanpassing van de verordening.)
- 2) Stel in de Referendumverordening het maximumaantal van 200 kiesgerechtigden voor een inleidend verzoek bij (ervan uitgaande dat het vereiste percentage van 0,7% van het aantal kiesgerechtigden gehandhaafd blijft).
- 3) Neem in de Referendumverordening op dat de referendumcommissie adviseert over de toepasselijkheid van de weigeringsgronden (zie ook aanbeveling 14).
- 4) Regel in de Referendumverordening dat de raad de leden van de referendumcommissie benoemt, zonder dat daar een voordracht door het college aan vooraf gaat.
- 5) Beschrijf in de Referendumverordening goed de rol en taken van de referendumcommissie.
- 6) Zorg ervoor dat in de Referendumverordening ondubbelzinnig staat dat voor het inleidende respectievelijk het definitieve referendumverzoek verschillende formulieren moeten worden gebruikt.
- 7) Vermeld in de Referendumverordening duidelijk wanneer de termijn voor het indienen van een definitief verzoek aanvangt.
- 8) Bepaal in de Referendumverordening duidelijk dat er een subsidieregeling moet zijn op basis waarvan het college subsidie voor campagnevoering verstrekt en dat de raad daarvoor het budget bepaalt.
- 9) Regel in de Referendumverordening dat de raad het raadsvoorstel dat mogelijk onderwerp wordt van een referendum inhoudelijk behandelt en tot een voorgenomen besluit (inclusief amendementen) komt, vóórdat initiatiefnemers in de gelegenheid worden gesteld om handtekeningen voor het definitieve verzoek te verzamelen. Dit is een gebruikelijke gang van zaken die maakt dat ondertekenaars weten waarvoor ze hun handtekening zetten.
- 10) Bepaal in de Referendumverordening dat een referendum over een voorgenomen raadsbesluit of een onderdeel daarvan kan gaan, mits dat onderdeel los te koppelen is van andere onderdelen.
- 11) Maak in de Referendumverordening onderscheid tussen een raadplegend en een raadgevend referendum.
- 12) Bepaal in de Referendumverordening dat de referendumcommissie tot taak heeft klachten te behandelen over de neutrale informatievoorziening door de gemeente en over de campagnevoering (in plaats van alleen over de wijze waarop initiatiefnemers campagne voeren) of verbreed de taak tot het behandelen van klachten over het gehele referendumproces, inclusief campagnevoering en neutrale informatievoorziening, overeenkomstig de modelverordening van de VNG.
- 13) Overweeg om in de Referendumverordening op te nemen dat klachten en de reactie daarop geanonimiseerd openbaar worden gemaakt.

Referendumcommissie

- 14) Laat de referendumcommissie adviseren over de toepasselijkheid van weigeringsgronden, onafhankelijk van de vraag of het college van mening is dat zich een weigeringsgrond voordoet (zie ook aanbeveling 3).
- 15) Werk leden van de referendumcommissie via een sollicitatieprocedure.
- 16) Laat raadsleden de gesprekken met sollicitanten voor de referendumcommissie voeren en de kandidaten selecteren.
- 17) Overweeg om het aantal leden van de referendumcommissie uit te breiden van drie naar vijf.
- 18) Wijs een plaatsvervangend secretaris van de referendumcommissie aan.
- 19) Maak goede afstemming tussen referendumcommissie en griffie mogelijk.
- 20) Bied een advies van de referendumcommissie aan de raad aan via een raadsvoorstel dan wel een raadsinformatiebrief, waarin een reactie van het college op het advies is opgenomen.
- 21) Stem alles wat het referendumproces aangaat af met de referendumcommissie, zodat zij haar toezichthoudende taak goed kan uitoefenen.

Subsidie(regeling)

- 22) Communiceer duidelijk over het feit dat de subsidie per activiteit wordt verstrekt én dat het beschikbare budget zo eerlijk mogelijk over de aanvragers wordt verdeeld, of verduidelijk dit in de toelichting op de Subsidieregeling.
- 23) Bekijk of met name de aanvraagtermijn in de Subsidieregeling referendum verlengd kan worden.
- 24) Overweeg om bij een volgend referendum een hoger budget(plafond) vast te stellen voor subsidie voor campagnevoering, te meer omdat het reëel is te veronderstellen dat er buiten coronatijd meer subsidie wordt aangevraagd.
- 25) Communiceer vooraf over de manier waarop de gemeente de campagnevoering, behalve door subsidiëring, faciliteert.

Overige aanbevelingen

- 26) Zorg dat er formulieren voor een inleidend en definitief referendumverzoek voorhanden zijn.
- 27) Overweeg om het mogelijk te maken een referendumverzoek digitaal te ondersteunen.
- 28) Betrek de griffie vanaf het begin bij de planning van het referendumproces.
- 29) Overweeg om tijdens het tellen tussenstanden van het aantal geldige handtekeningen naar buiten te brengen.
- 30) Probeer bij de formulering van een raadsvoorstel rekening te houden met de mogelijkheid van een referendum.
- 31) Zorg wat betreft de deadlines voor een nog betere afstemming tussen de projectleider Referendum, de projectleider of medewerkers Verkiezingen en de drukker, zodat er een goede planning kan worden gemaakt.
- 32) Zorg, voor het geval briefstemmen ook in de toekomst mogelijk is, voor een verschil tussen de gewone stembiljetten en de stembiljetten voor het briefstemmen, bijvoorbeeld door een gekleurde horizontale balk op het briefstembiljet.
- 33) Overweeg bij een volgend referendum om bij de neutrale informatievoorziening aandacht te schenken aan de standpunten van voor- en tegenstanders.
- 34) Stel je in campagnetijd als gemeente terughoudend op met het geven van informatie over het onderwerp van het referendum; ook wanneer dat gebeurt met gebruikmaking van het logo van de gemeente.
- 35) Maak de uitslag van een referendum bekend conform de Kieswet.