

Evaluatie referendumverordening

Gemeente Arnhem

Onderzoek en Statistiek / Juridische Zaken
Ruben Kroes, Paul Bosch en Miriam Dorigo

Gemeente Arnhem

Oktober 2017

Onderzoek en Statistiek / Juridische Zaken
Ruben Kroes, Paul Bosch en Miriam Dorigo

Foto voorblad: Adaptatie van *Sunset* van Jorick Homan

https://www.flickr.com/photos/jeehaa/

https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/

Evaluatie referendumverordening

Evaluatie van aanpassingen van de referendumverordening van gemeente Arnhem

Inhoudsopgave

1 Samenvatting 4
2 Evaluatie op basis van gesprekken 8
2.1 Aanleiding 8
2.2 Aanpak onderzoek 10
3 Uitkomsten evaluatie 11
3.1 Inleiding 11
3.2 Aantal ondersteuningsverklaringen 11
3.3 Digitaal indienen van ondersteuningsverklaringen 12
3.4 Inleidend verzoek indienen 13
3.5 De vraagstelling van het referendum 13
3.6 De opkomstdrempel 15
3.7 Budget voor voorlichting en organisatie 17
3.8 Aanvullende opmerkingen 21
BIJLAGEN 26
BIJLAGE 1. Aangenomen motie "Evaluatie referendum" (16M64) 27
BIJLAGE 2. Vergelijking referendumregelingen in Nederland 28
BIJLAGE 3. Geïnterviewde personen 29
BIJLAGE 4 Enquête 30
Eindnoten 33

1 Samenvatting

In dit rapport worden de resultaten weergegeven van de evaluatie van de referendumverordening. Deze rapportage beschrijft hetgeen gezegd is door de geïnterviewden; dat zijn politici en ambtenaren van gemeente Arnhem, maatschappelijke partijen die stelling namen in het referendum van 2016 en wetenschappers met kennis over referenda.

Digitaal indienen ondersteuningsverklaringen

De meeste geïnterviewden vinden dat de ondersteuningsverklaringen digitaal moeten kunnen worden verzameld als de grens 3.000 is. Het digitaal inleveren moet gegarandeerd veilig zijn, bijvoorbeeld d.m.v. DIGID. De grens werd verhoogd naar 3.000 handtekeningen, terwijl digitaal inleveren nog niet mogelijk was. Daarover is ontevredenheid.
Men vindt het een goed idee dat een inleidend verzoek tot 3 dagen voor de raadsvergadering mag worden ingeleverd, en dat de raad 'constateert' en niet beoordeelt of aan de voorwaarden is voldaan.

Vraagstelling referendum

Over de vraagstelling van het referendum zijn de meningen verdeeld. Vóór de wijziging pleit dat er geen politieke discussie meer gemoeid is met de vraagstelling van het referendum. Er is geen risico dat het referendum via de vraagstelling op een bepaalde wijze wordt *geframed*. Tegen de wijziging pleit dat de vraagstelling moeilijk te begrijpen is. Aangezien een referendum een aanvulling is op de democratische rechten van burgers, is het logisch om er zorg

voor te dragen dat mensen deze rechten ook kunnen gebruiken. Wanneer de vraagstelling onbegrip en niet-stemmen tot gevolg hebben, is de vraag of dat gebeurt. Allen pleiten ervoor dat áls de vraagstelling van een referendum losstaat van de titel van een raadsvoorstel, dat dan de formulering wordt besloten door een onafhankelijke referendumcommissie.

Afschaffen opkomstdrempel

Allen zijn het erover eens dat het vervallen van de opkomstdrempel van 30% een goede zet is. Daardoor gaat de discussie weer over de inhoud van het referendum en weerspiegelt de opkomst de ware interesse in het thema.

Budget

Over het uitdelen van een budget zijn de meningen verdeeld. Daarbij speelt de vraag hoeveel budget er nodig is voor een goede campagne en of zich bij elk referendum een voor- en tegenstander opwerpt. Een mogelijkheid is om budget toe te kennen wanneer mensen die potentieel nadeel ondervinden van de uitslag van het referendum niet mondig of vaardig genoeg zijn of geen geld hebben om zichzelf te organiseren.

Alle gesproken partijen zijn het erover eens dat er 'immateriële' steun moet zijn voor beide partijen, bijvoorbeeld in de vorm van toegang tot het stadhuis voor debat. Ook kan de gemeente haar subsidies gebruiken om toegang te bieden aan voor- en tegenstanders tot media en locaties om campagne te voeren. Zo kan de bibliotheek bijvoorbeeld ruimte bieden voor een stand of posters.

Referendumcommissie

Een externe, onafhankelijke referendumcommissie wordt door een meerderheid van de geïnterviewden gezien als noodzakelijk of op zijn minst een goed idee. Deze kan *een level playing field* bewerkstelligen door de organisatie van het referendum op zich te nemen en ruimte te bieden zodat voor- en tegenstanders zich gelijkwaardig kunnen presenteren. Enkelen zijn tegen een commissie, o.m. omdat informatie via de moderne media vrij beschikbaar is voor eenieder, en alle andere taken door de gemeente kunnen worden uitgevoerd.

Aanvullende opbrengst

Nu bespreken we de 'bijvangst' uit het onderzoek. Het is niet altijd makkelijk voor een buitenstaander om het onderscheid te maken tussen het college, ambtenaren, raadsleden en de gemeente als organisator van het referendum. De neutraliteit van de gemeente als organisator kan verloren gaan in het oog van de burger, wanneer er ook politieke standpunten worden ingenomen. Daarnaast is er gesproken over de mate waarin de gemeente als voorstander er in slaagt een duidelijk onderscheid te creëren tussen zichzelf en andere voorstanders van de plannen. Als dit onderscheid niet duidelijk is, dan wekt dat snel het beeld op dat de gemeente niet neutraal opereert of de burger niet serieus neemt. Dit kan leiden tot een afname van betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties bij de politiek en beleid. Om die reden is terughoudendheid vanuit de gemeente en het college geboden, en is een externe referendumcommissie een mogelijke oplossing. Daarbij moet de gemeente scherp onderscheid aanbrengen tussen zichzelf en voor- en tegenstanders, zodat haar neutrale positie *nicht im frage* is en zodat politici toch een standpunt kunnen nemen. Dit is niet voldoende gebeurd in het afgelopen referendum zeggen gespekspartners, en dat kan de gemeente zich aantrekken.

Tenslotte wordt genoemd dat het referendum vanuit de tegenstanders aanvoelde als een noodgreep. Zij voelden zich niet gehoord of zelfs genegeerd via de kanalen waardoor normaal gecommuniceerd wordt tussen gemeente, burgers en maatschappelijke partijen. Omdat de gemeente wel het doel heeft naar burgers te luisteren, is enige reflectie geboden op de vraag waarom die kanalen onvoldoende waren om te voorkomen dat aan de 'noodrem' werd getrokken.

2 Evaluatie op basis van gesprekken

2.1 Aanleiding

Door de gemeenteraad is door middel van een motie gevraagd om een evaluatie van de werking van de (nieuwe) referendumverordening. Deze motie is als bijlage toegevoegd[1]. Vorig jaar is in Arnhem op 30 november 2016 een referendum gehouden over Stadsblokken-Meinerswijk[2]. De evaluatie betreft niet een beoordeling van de uitkomsten van het referendum maar een beoordeling van de werking van de nieuwe verordening. Het was bij dit referendum de eerste keer dat de nieuwe referendumverordening werd toegepast. De evaluatie richt zich daarom op die onderdelen van de verordening die bij de laatste vaststelling van de referendumverordening (in 2015) zijn gewijzigd[3]. Deze gewijzigde onderdelen worden hieronder toegelicht.

- Het aantal ondersteuningsverklaringen voor een definitief verzoek is verhoogd van 750 naar 3.000.
- De nieuwe verordening schept de mogelijkheid om ondersteuningsverklaringen digitaal in te dienen.
- Een inleidend verzoek moet minimaal 3 dagen voor een raadsvergadering worden ingediend. Eerder was dit een periode van zeven dagen.
- De raad 'constateert' dat aan voorwaarden van de inleidende fase is voldaan en stelt de kiezers vervolgens in de gelegenheid om een definitief verzoek in te dienen. Of aan de eisen van de definitieve fase is voldaan wordt niet meer door raad of college, maar door het onafhankelijke stembureau beoordeeld.
- De vraagstelling van het referendum luidt altijd: "Steunt u het voorgenomen besluit?", eerder werd de vraagstelling van het referendum afzonderlijk geformuleerd.
- De opkomstdrempel van minimaal 30% is komen te vervallen. De uitslag is altijd geldig.

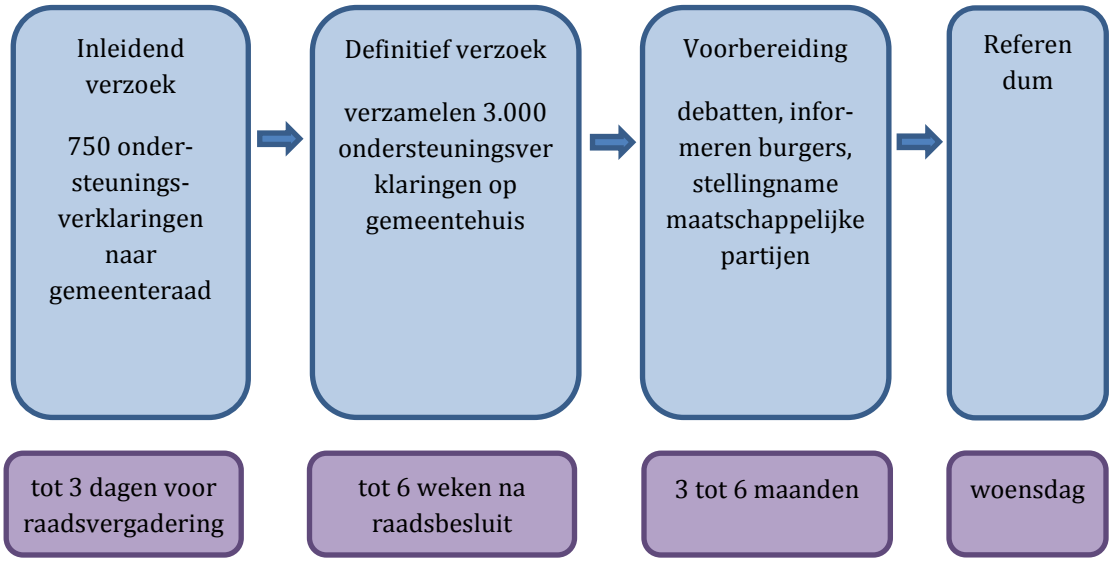
- In de oude verordening was een budget beschikbaar voor voorlichting en organisatie van het referendum. In de nieuwe verordening komt deze bepaling niet voor.

De tekst van oude verordening vindt u hier:
http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Arnhem/2023/2023_1.html

De nieuwe verordening vindt u hier:
http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Arnhem/380796/380796_1.html

In bijlage 2 staat een vergelijkende tabel met daarin aspecten van de Arnhemse referendumverordening vergeleken met de referendumverordening in andere steden en in Nederland. Deze aspecten zijn onder meer welke drempels er zijn ten aanzien van ondersteuningsverklaringen en opkomstdrempel en of er subsidie wordt verstrekt ten behoeve van voorlichting en organisatie en of er een referendumcommissie is.

Een referendum heeft in vereenvoudigde vorm van de eerste aanzet tot de dag van het referendum de volgende stappen.



2.2 Aanpak onderzoek

De evaluatie heeft plaatsgevonden na het eerstvolgende referendum na de verandering van de verordening. Dit referendum diende als achtergrond om te achterhalen hoe de veranderingen in de verordening in de praktijk uitpakken. De evaluatie betreft *niet* een beoordeling van de uitkomsten van het referendum, het was bij dit referendum de eerste keer dat de nieuwe referendumverordening werd toegepast.

Ten behoeve van de evaluatie is een reeks interviews gehouden met betrokken partijen bij dit referendum, waaronder:

- voorstanders en tegenstanders van de gebiedsvisie;
- ambtenaren van gemeente Arnhem die op enige wijze betrokken waren bij het referendum, en
- twee onafhankelijke personen uit de wetenschap: een hoogleraar bestuurskunde en een universitair docent/onderzoeker bestuurskundige.

De interviews hadden een 'topiclist', wat zoveel wil zeggen als een aanpak in de vorm van een gesprek, waarin bepaalde onderwerpen (topics) aan bod komen. Door deze werkwijze komen alle belangrijke onderwerpen aan bod, zonder dat de voor de geïnterviewde belangrijke onderwerpen worden overgeslagen.

Verder is alle raadsfracties aangeboden om hun zienswijze te delen door middel van een enquête met open vragen die hen digitaal is toegezonden. In bijlage 3 staat een overzicht van de geïnterviewde personen.

3 Uitkomsten evaluatie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk van het evaluatierapport worden de uitkomsten van de evaluatiegesprekken weergegeven. Hierbij wordt een indeling per gewijzigd onderdeel van de referendumverordening, zoals weergegeven in het vorige hoofdstuk, aangehouden.

3.2 Aantal ondersteuningsverklaringen

Het aantal ondersteuningsverklaringen voor een definitief verzoek is verhoogd van 750 naar 3.000.

750 ondersteuningsverklaringen

Het aantal van 750 in de eerste fase is geen issue. Een enkeling geeft aan dat dit aantal handtekeningen snel te behalen is door op de markt handtekeningen te verzamelen en dat het om die reden geen echte drempel is. Hier wordt het woord 'ronselen' gebruikt.

6 weken om 3.000 handtekeningen op te halen

Men vindt de periode unaniem goed. Als deze periode in de zomervakantie valt, zou mogelijk een verlenging moeten kunnen worden aangevraagd.

3.000 ondersteuningsverklaringen

Vooraf leek, volgens verschillende observanten, de verhoging naar 3.000 ondersteuningsverklaringen moeilijk haalbaar, ook gezien de timing in de zomervakantie. Verschillende geïnterviewden geven aan dat het aantal erg hoog is, zeker als er geen mogelijkheid is om de handtekening digitaal te zetten. Het

werd daardoor ingewikkelder dan bij de vaststelling van de verordening voorzien was. Ondanks de zomerperiode is deze drempel toch gehaald.

Het aantal van 3.000 is volgens de meeste geïnterviewden goed. Het betekent dat het onderwerp moet leven onder de bevolking. Volgens enkelen schort het wel aan neutrale voorlichting in fase 1 en 2. Alleen degenen die het referendum willen aanvragen voorzien de burger van informatie want er is nog geen tegengeluid georganiseerd.

Een aantal geïnterviewden vindt het aantal van 3.000 aan de lage kant. Het verwatert volgens hen de waarde van het referendum, of men is bang dat referendums het bestuur gaan overwoekeren.

3.3 Digitaal indienen van ondersteuningsverklaringen

De nieuwe verordening schept de mogelijkheid om ondersteuningsverklaringen digitaal in te dienen.

Vrijwel alle geïnterviewden vinden het digitaal inleveren van de ondersteuningsverklaring een goed idee, dat past in deze tijd. DIGID wordt genoemd als te gebruiken techniek, het moet niet te hacken zijn. Een aantal van de geïnterviewden vindt het bezwaarlijk dat de digitale mogelijkheid nog niet werd ingezet tijdens het afgelopen referendum. Eén geïnterviewde vindt het juist charmant dat de handtekening op het stadhuis moet worden gezet. De burger moet het belangrijk genoeg vinden om langs te komen, dit ziet men als een goede drempel.

Omdat men de ondersteuningsverklaring niet digitaal kon inleveren, wekte dit bij sommigen de indruk dat het de burger alleen moeilijker wordt gemaakt. Dat komt tevens doordat er 2 locaties waren om de handtekening te zetten (en niet meer), door de openingstijd van de loketten (tijdens kantooruren, slechts enkele keren 's avonds) en doordat de ondersteuningsverklaringen in de zomerperiode

moesten worden verzameld na een uitstel. Vanuit wetenschappelijke hoek wordt aangegeven dat hierin een risico voor de gemeente zit, omdat dit negatief kan afstralen op de gemeente en het standpunt van de gemeente. In dit kader wordt aangegeven dat wie A zegt, ook B moet zeggen. Als de gemeente referenda toelaat als democratisch middel, dan moet de gemeente dit middel serieus nemen. Dat betekent dat het proces goed wordt uitgevoerd en niet te hoge drempels voor de burger moeten worden gehanteerd. Omdat er nog geen digitale mogelijkheid was om de handtekening in te leveren, was het ruimer mogelijk maken van het geven van een ondersteuningsverklaring goed geweest. Met name het beperkt aantal locaties waar een ondersteuningsverklaring kan worden ingediend, wordt in dit verband genoemd.

3.4 Inleidend verzoek indienen

De raad 'constateert' dat aan voorwaarden van de inleidende fase is voldaan en stelt de kiezers vervolgens in de gelegenheid om een definitief verzoek in te dienen. Of aan de eisen van de definitieve fase is voldaan wordt niet meer door raad of college, maar door het onafhankelijke stembureau beoordeeld.

Dit is volgens de geïnterviewden een goede verandering, mits er controle plaatsvindt of er in het definitieve verzoek afwijkingen zijn van het inleidende verzoek. Eén politieke partij vind het geen goed idee dat de raad enkel 'constateert'; de raad zou moeten vaststellen of aan de eisen van een verzoek is voldaan.

3.5 De vraagstelling van het referendum

De vraagstelling van het referendum luidt altijd: "steunt u het voorgenomen raadsbesluit?", eerder werd de vraagstelling van het referendum afzonderlijk geformuleerd.

Over de vraagstelling zijn de meningen verdeeld. Opvalt dat hier een scheidslijn zichtbaar is tussen politici en ambtenaren en maatschappelijke partijen. De politici die we gesproken hebben neigen meer naar het goedkeuren van de nieuwe regel; de beleidsmakers neigen naar een visie in het midden, de andere gesproken partijen zijn tegen de nieuwe regel.

De voorstanders geven aan dat toepassing van de nieuwe regel zo min mogelijk discussie oplevert; het is zuiver, neutraal. De vraagstelling kan niet meer beïnvloed worden en móet ook onbeïnvloedbaar zijn. Er is, met de nieuwe regel omtrent de vraagstelling geen politieke discussie meer, en de burger moet gewoon het voorstel goed kennen. Hierbij merken de voorstanders op dat een goede, eenvoudige vraagstelling van raadsvoorstellen van belang is. Zij vinden dat doordat de titel van het raadsvoorstel niet aansloot bij een referendumvraag, er onduidelijkheid en discussie ontstond.

De vraagstelling had overigens volgens een aantal geïnterviewden beter gekund, ook binnen de huidige regels van de verordening.

Volgens andere geïnterviewden schiet de nieuwe regel zijn doel voorbij. De vraagstelling is te ingewikkeld, zeker voor burgers met een lage taalvaardigheid. Het doel van een referendum is om de democratische rechten van de burgers uit te breiden. Dat gebeurt nu niet. Als mensen niet begrijpen waar ze over stemmen, krijgen zij geen goede kans hun democratische recht uit te oefenen. Daarom moet de vraag losgekoppeld worden van het raadsvoorstel. Ook werd aangegeven dat omdat de titel van het raadsvoorstel bij de vraagstelling een belangrijke rol heeft, het risico bestaat dat vooraf door die titel al positief wordt *geframed*. Dat zou kunnen door het meegeven van een zeer positieve en misschien wel populistische titel: "Geen gezeik, iedereen rijk"[4].

Volgens een aantal geïnterviewden was het beter geweest om de vraag toe te spitsen op het punt waarover men het oneens was. Door de huidige vraagstelling konden beide partijen het referendum ieder op hun eigen wijze *framen*. Dit maakte het onduidelijk waar het referendum precies over ging. Als een aparte

vraagstelling nodig is, ziet men vaak een rol voor een onafhankelijke commissie, net zoals dat op landelijk niveau gebeurd. Daar bepaalt de referendumcommissie de 'wijze waarop de wet wordt aangeduid'. In beperkte mate wordt het dichotome karakter van de vraagstelling als problematisch naar voren gebracht en worden alternatieve vraagstellingen en stemsystemen aangedragen. Om een geforceerde ja/nee-keuze te verzachten worden vraagstellingen waarbij de kiezer de keuze heeft uit meer dan twee opties of systemen zoals *preferential voting* en *approval voting* als alternatief aangedragen[5].

3.6 De opkomstdrempel

De opkomstdrempel van minimaal 30% is komen te vervallen. De uitslag is altijd geldig.

Men vindt het vervallen van de opkomstdrempel een goed idee. Met name het voorkomen van strategisch stemgedrag wordt als positief ervaren. Het maakt geen verschil in politieke zin; het is een raadgevend referendum en de politiek kan de uitslag naast zich neer leggen als de opkomst erg laag is. Een zekere 'opkomstdrempel' blijft dus bestaan. Dit brengt in algemene zin het risico met zich mee dat het voor de burgers vooraf onduidelijk is wat de betekenis zal zijn van de stemming. Doordat voorafgaande aan het referendum door de verschillende raadsfracties in belangrijke mate wel duidelijkheid werd verschaft over de interpretatie van de referendumuitslag speelde dit in Arnhem bij dit referendum minder. Deze zelfbinding door de raad is mogelijk in strijd met de Gemeentewet, maar geeft wel duidelijkheid voor de burger. Het geeft aan dat stemmen zin heeft.

Het verdwijnen van de opkomstdrempel zorgt er echter voor dat de ware interesse van mensen in het onderwerp duidelijk wordt, zonder dat men strategisch *niet* komt stemmen. De geïnterviewden verwachten daardoor een hogere opkomst, en dat is goed voor de perceptie van geldigheid van de

uitkomst, in de maatschappij en de politiek. Wel is men ook kritisch over politieke partijen die vooraf aangeven dat ze de uitslag sowieso zullen accepteren/volgen. Hier wordt geen rekening gehouden met een eventuele lage opkomst, bovendien moeten politici zonder ruggenspraak in de politiek deelnemen. Het wordt gezien als een uitspraak voor de bühne.

3.7 Budget voor voorlichting en organisatie

In de oude verordening was een budget beschikbaar voor voorlichting en organisatie van het referendum. In de nieuwe verordening komt deze bepaling niet voor.

Door het ontbreken van een budget, geeft één van de geïnterviewden aan, ontstond er over het budget en over de rol van het college veel onduidelijkheid. Een andere partij geeft aan dat er sowieso budget nodig is voor het organiseren van het referendum, wellicht is het handig dit meer te koppelen aan de verordening.

De vraag of er een budget moet komen voor voorlichting en organisatie van voor- en tegenstanders heeft een drietal aspecten; budget, immateriële ondersteuning en een onafhankelijke referendumcommissie.

Budget

Er zijn ongeveer evenveel voor- als tegenstanders voor het instellen van een budget.

De voorstanders geven aan dat het ontbreken van een budget van invloed is geweest op de campagne; het beschikbaar stellen van budget maakt het voor beide partijen mogelijk om gelijkwaardig(er) campagne te voeren. In veel situaties is er één partij met geen of veel minder budget, en soms is er zelfs geen georganiseerde voor- (of tegen)stander. Dit is merkbaar is in de mate waarin zij effectief campagne kunnen voeren. Het beschikbaar stellen van een budget zal een meer gelijkwaardige campagne mogelijk maken.

Tegenstanders zijn soms überhaupt tegen het instrument referendum en vinden daarom dat er geen geld aan uitgegeven moet worden. Anderen zeggen dat als burgers of maatschappelijke partijen het onderwerp belangrijk vinden, zij er zelf voor moeten strijden.

De geïnterviewden uit de wetenschappelijke hoek brengen het genuanceerd. Maatschappelijke partijen weten de weg wel, ze weten hoe ze hun standpunt over het voetlicht moeten brengen. Zij kunnen zelf budget en een campagne organiseren en hoeven dit niet te krijgen, zo ook in dit referendum. In sommige gevallen kan een referendumuitslag nadelig uitpakken voor een groep arme of minder mondige burgers. In dat geval moet er een budget worden ingesteld voor bijvoorbeeld een externe adviseur om hen te ondersteunen. Het is ook goed voor een gemeente om op deze wijze zijn eigen tegenstand te organiseren; zo voelen burgers zich gehoord en dat voorkomt onvrede. Samenvattend; een budget moet door de politiek worden toegekend om haar eigen tegenstand te organiseren, maar alleen wanneer deze tegenstand weinig zelf-organiserend vermogen heeft.

Tenslotte noemt één tegenstander van een budget als alternatief een mediafonds waar geen clausules aan zitten, waarmee men in de media campagne kan voeren.

Zowel voor- als tegenstanders geven aan dat het eventueel verdelen van budget een gevoelige of besmette beslissing is; gebeurt dit, dan zou het door een onafhankelijke commissie moeten gebeuren.

Het beschikbaar stellen van een budget laat ook zien dat de gemeente het referendum als middel serieus neemt.

(Im)materiële steun

Bijna alle partijen geeft aan dat het nuttig zou zijn om immateriële steun te verlenen aan zowel voor- als tegenstanders. De idee achter deze immateriële steun is dat de gemeente een *level playing field* creëert waarbinnen voor- en tegenstanders op gelijke voet hun verhaal voor het voetlicht kunnen brengen. Ook zo laat de gemeente zien dat zij het middel referendum serieus neemt en ondersteunt met alle middelen die haar tot de beschikking staan. Het gaat hierbij om het **proces**. De geïnterviewden geven aan dat de uitslag altijd acceptabel is, ook als die tegen hun eigen wens ingaat, **mits** er zorg is gedragen voor een correct verloop van het referendum. Daarbij hoort een gelijkwaardig speelveld

waarbij voor- en tegenstanders hun verhaal kunnen vertellen. Daarbij is het openstellen van het gemeentehuis voor debat veel genoemd.

"Het stadhuis dient als neutrale plek te worden opengesteld zodat voor- en tegenstanders elkaar kunnen ontmoeten."

In het afgelopen referendum is voor één van de debatten die in het Stadhuis georganiseerd, betaald voor de huur van de ruimte. Alle gesproken partijen, politiek, ambtelijk en daarbuiten, vinden dat het stadhuis zonder voorbehoud beschikbaar moet zijn voor deze debatten. Omdat dit niet controversieel is, maar in de praktijk toch mis is gegaan, verdient het aanbeveling dit beleid te formaliseren.

Verder wordt er gepleit voor het nagaan aan welke partijen de gemeente subsidie geeft; veel van deze instanties en verenigingen hebben openbare ruimtes of kunnen dienen als advertentieruimte voor campagne. De gemeente kan aangeven dat een voorwaarde voor haar subsidie is, dat deze (advertentie)ruimte wordt ingezet voor het voeren van campagne, met gelijke ruimte voor voor- en tegenstanders. Hierbij kan gedacht worden aan ruimte voor een stand in een bibliotheek en in andere publieke gebouwen, ruimte voor het ophangen van posters, een debat organiseren, al dan niet op tv of radio, maar ook een pagina in een lokaal dagblad waarin voor- en tegenstanders ruimte krijgen. De gemeente koopt altijd pagina's in in de media; deze kunnen worden ingezet ten behoeve van de campagne, er kan zo nodig een extra pagina worden ingekocht. Ook kan de gemeente waar het nodig is een onafhankelijke moderator inhuren bij een openbare discussie. Bij openbare discussies waarin voor- en tegenstanders gelijkelijk aan bod komen, kan de gemeente ook de rekening betalen voor koffie, thee en dergelijke. Het verlenen van immateriële steun is een manier voor de gemeente om te laten zien dat zij deze vorm van burgerinvloed serieus neemt en daarmee versterkt dit het democratisch proces.

Commissie

De meeste geïnterviewde partijen zijn voorstander van een onafhankelijke

commissie. Deze moet extern georganiseerd zijn met leden uit bestuurskundige, juridische en communicatie- hoek, of bijvoorbeeld bestaan uit een voor- en tegenstander, iemand van de gemeente en een neutrale voorzitter, een mediator. Voorstanders zien voor een commissie een aantal rollen. Niet alle voorstanders zien voor de commissie dezelfde taken, we sommen alles op dat genoemd is.

- Het vaststellen van de referendumvraag.
- Beslissingen nemen die met het organiseren van het referendum te maken hebben. Het organiseren van de praktische aspecten, zoals het verzamelen van handtekeningen en een uitslagavond.
- Het beschikbaar stellen van steun, financieel of immaterieel, aan voor- en tegenstanders.
  Mediale mogelijkheden creëren voor objectieve voorlichting.
- Het vormgeven van een (digitale) ruimte waar voor- en tegenstanders zich kunnen presenteren, waar de gemeente neutraal het plan kan toelichten met objectieve informatie en een onafhankelijke stemwijzer. Dit draagt bij aan gelijkwaardige informatievoorziening.
- Klachten die gemeld worden, die spelen voorafgaand aan en tijdens het referendum, in behandeling nemen.
- Het achteraf schrijven en publiceren van een rapport over het proces rond het referendum.

De commissie is vaak genoemd om deze rollen op zich te nemen omdat een commissie onafhankelijk van de gemeente opereert, en daarom politici de ruimte geeft zonder rolvermenging hun eigen mening te verkondigen. Hierdoor wordt het bestuur minder kwetsbaar voor kritiek. Het staat ook boven twijfel dat een dergelijke commissie neutraal is, waardoor voor- en tegenstanders zich gehoord voelen. Het laat zien dat de gemeente het referendum serieus neemt als middel om de burger aan het woord te laten, doordat zij alle mogelijkheden benut om het proces goed vorm te geven. Dit versterkt het beeld van een

geloofwaardige gemeente die zijn burgers serieus neemt. Als het proces boven twijfel verheven is, is de uitkomst boven twijfel verheven. Als het proces twijfelachtig verloopt, verliezen burgers en maatschappelijke organisaties vertrouwen in de politiek, en dit is schadelijk op zowel korte als lange termijn. Het is dan belangrijk voor het college om duidelijke afspraken te maken over de rolverdeling binnen het college en dit te communiceren. Een collegelid (burgemeester of wethouder) is verantwoordelijk voor de organisatie van het referendum en een ander collegelid verkondigt het standpunt van het college over het onderwerp.

Een aantal partijen is tegen een referendumcommissie. Dit zijn veelal dezelfde partijen die tegen het inzetten van budget zijn. Een genoemd argument is dat een commissie niet nodig is, omdat de campagne van voor- en tegenstanders niet controleerbaar is. Iedere burger heeft de mogelijkheid zich te verdiepen in het issue en heeft de mogelijkheid alle kanten van het verhaal te zien, zeker ook dankzij internet en *social media*. Daarbij wordt ook genoemd dat de gemeente zelf zorg kan dragen voor neutrale informatie, zoals het raadsvoorstel met bijlages en het toelichten van de procedure. Alleen wat neutraal is moet gecommuniceerd worden vanuit de gemeente, maar daarvoor is een commissie niet nodig.

3.8 Aanvullende opmerkingen

Een aantal van de geïnterviewden heeft het gevoel gehad dat de grens tussen de politieke voorstanders en de gemeente niet scherp was. Ook de scheiding in de verschillende rollen die de gemeente heeft (organisatie referendum, voorstander van de visie op Meinerswijk) was niet voor iedereen helder. Door de houding en uitspraken van politici kwam de schijn van neutraliteit van de gemeente volgens hen onder druk te staan. Hierbij spelen de volgende zaken.

Vermenging rollen gemeente

Voor het oog van de burger is het moeilijk om een duidelijke scheidslijn te herkennen tussen de gemeente als organisator van het referendum, ambtenaren, het college van burgemeester en wethouders, de raad en de politicus als vertegenwoordiger van zijn politieke partij. Ook politici en ambtenaren geven aan dat het moeilijk was om een weg te vinden in het uit elkaar houden van de rollen organisator versus voorstander. Een aantal van hen geeft aan dat de gemeente terughoudend dient te zijn, dat politici bescheidenheid past.

"De eerste lijn binnen de gemeente was dan ook om geen mening te geven en niets te doen. Wanneer de gemeente de enige voorstander is, is zij snel verdacht en werkt het al gauw averechts om de voordelen van het plan te benoemen. Toen er een externe voorstander was konden wij ook onze mening toelichten."

In dit kader valt overigens op dat de meningen verdeeld zijn over de mate waarin de gemeente en politici erin geslaagd zijn om de beide rollen te scheiden. Daarbij hebben politici en ambtenaren het gevoel dat deze rolscheiding moeilijk was, maar voldoende heeft plaatsgevonden, terwijl andere geïnterviewde partijen van mening zijn dat dit onvoldoende heeft plaatsgevonden.

"Je kunt het intern organiseren hoe je het wilt, voor de buitenwereld is het één organisatie. Extern organiseren is dan de enige optie, een externe referendumcommissie."

Scheiding tussen gemeente en voorstanders referendum

Ten tweede speelt de mate waarin de gemeente als voorstander er in slaagt een duidelijk onderscheid te creëren tussen zichzelf en andere voorstanders van de plannen. Blijkens de interviews was het prettig voor de gemeente dat er een externe voorstander was, projectontwikkelaar KWP, omdat dit een bron van informatie is voor de burger om de argumenten vóór te horen. Zo hoeft de gemeente niet alleen campagne te voeren. Echter, een aantal voorbeelden maken duidelijk dat deze rolscheiding niet gemakkelijk is.

“Tijdens een debat over het referendum is door een wethouder gezegd 'waar hebben we het hier over, het is allang beklonken'. Dat komt de geloofwaardigheid van de politiek niet ten goede. […] *Nu keurt de slager zijn eigen vlees. Het college was voor, en daardoor was er geen objectiviteit. De rollen moeten worden geknipt.”*

De gemeente heeft op haar website een filmpje van KWP in eerste instantie bij de 'neutrale' pagina gezet. Een advertentie van voorstanders stond naast gemeente-pagina in de krant, met zelfde stijl en opmaak. Daar is geen actie op ondernomen, terwijl dit de indruk kan wekken dat de gemeente en KWP als één man spreken. Tijdens de bekendmaking van de uitslag hebben politici en ambtenaren gejuicht om de uitslag en met KWP een toast uitgebracht.

De gemeente heeft een belangrijke rol in het proces, omdat zij het referendum organiseert en de uitslag moet uitvoeren. Om die reden is het belangrijk om een 'Chinese Muur' op te trekken tussen zichzelf en voor- en tegenstanders. Doet zij dat niet, dan verwatert in het oog van de buitenstaander het onderscheid tussen de gemeente en de voorstanders. In sommige opzichten heeft de *perceptie* van geen scheiding tussen gemeente en voorstanders hetzelfde effect als wanneer dit een feit is. Immers, of de rollen netjes gescheiden waren, of er rolvermenging heeft plaatsgevonden en of dit effect op de uitslag had of niet, is niet altijd na te gaan. Maar als deze perceptie bestaat, verliezen burgers en maatschappelijke organisaties hun vertrouwen in de politiek. Om die reden moet bijzonder veel aandacht besteed worden aan het vermijden van het beeld dat er rolvermenging plaatsvindt, en moet de gemeente roomser zijn dan de paus. Doet zij dit niet, dan loopt de gemeente het risico dat het vertrouwen van burgers en maatschappelijke organisaties in de politiek afkalft omdat het vertrouwen verdwijnt dat er naar hen geluisterd wordt of dat zij invloed hebben. Burgers en maatschappelijke organisaties trekken zich mogelijk terug, gaan niet stemmen of voelen zich niet betrokken bij hetgeen er in de stad en in de politiek gebeurt. In het afgelopen referendum blijkt er inderdaad wantrouwen te zijn ontstaan bij maatschappelijke organisaties, onder meer door de beschreven situaties. Dat is nog extra acuut gezien het gemeentelijke beleid om burgers een stem te geven

en te betrekken in (de uitvoering van) beleid. De gemeente doet er goed aan zich dit aan te trekken, en in het vervolg een duidelijke en zichtbare scheiding aan te brengen.

Het is belangrijk voor het college om duidelijke afspraken te maken over de rolverdeling binnen het college en dit te communiceren. Een mogelijkheid is dat een collegelid (burgemeester of wethouder) verantwoordelijk is voor de organisatie van het referendum en een ander collegelid het standpunt van het college over het onderwerp verkondigt. Ook een onafhankelijke commissie, die de rol van de organisatie op zich neemt, is in dat kader nuttig. Dan heeft een politicus meer vrijheid om zijn mening uit te dragen, zonder dat er twijfel ontstaat over de onafhankelijke organisatie van het referendum. Het moet te allen tijde voorkomen worden dat mensen kritiek hebben op het proces. Het is beter dat de tegenstand zich gehoord voelt. Meningen die politici geven in het kader van het referendum, geven zij dan bijvoorbeeld als vertegenwoordiger van een politieke partij, maar niet vanuit een andere rol. Als er een commissie is dan is er geen reden dat een politicus niet zijn mening kan uiten over het referendum. Dan is het ook duidelijk dat een politicus als vertegenwoordiger voor zijn politieke partij het eens is met een voorstander als KWP, of met een tegenstander als Milieudefensie.

Burger aan zet

Een referendum heeft als doel om burgers een democratisch middel te geven om invloed uit te oefenen. In dat opzicht heeft de gemeente ook veel goeds gedaan de afgelopen jaren; 'De Burger aan zet' en 'Van Wijken Weten' zijn hier gehoorde termen, net als het feit dat er per wijk actieplannen zijn opgesteld. Er ontstaat echter een beeld van de gemeente als niet consistent.

"Dit referendum is tot stand gekomen omdat men niet naar de bevolking luisterde. Er wordt gezegd dat er ruimte is voor burgerparticipatie. Vanuit de gemeente komt dan dat het nee-kamp geen plan heeft, terwijl dat er wel is, dat is zelfs aan de gemeente gepresenteerd. Wil men wel écht luisteren? […] *Het voelde alsof het*

referendum een 'moetje' was. Maar er is zoveel positieve energie in de gemeente. Die positieve energie is vooraf en tijdens het referendum niet ingezet, dat is een gemis. Het is net alsof de burger geen mening mag hebben. Je had die positieve energie kunnen gebruiken en ombuigen/uitschakelen, maar als je dat niet doet lok je tegenwind uit. Je verpest de relatie met de burger."

We constateren dat het vertrouwen in de politiek afkalft tot een niveau ónder dat wanneer er geen beleid bestaat om de burger te betrekken bij de stad. In dat geval was de gemeente, zo blijkt uit de interviews, in ieder geval nog éérlijk geweest; de burger mag ééns per vier jaar stemmen en verder geen invloed uitoefenen. Nu zegt de politiek dat zij wil luisteren, maar dit blijkt niet uit haar daden, volgens deze geïnterviewden. Het referendum wordt door tegenstanders een noodgreep genoemd, of het aan de noodrem trekken. Dit geeft aan dat er bij de tegenstanders het beeld bestond dat zij niet gehoord werden via de kanalen die bestaan om burgers bij het beleid te betrekken.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1. Aangenomen motie "Evaluatie referendum" (16M64)

16 M64

Arnhem Centraal

Motie evaluatie referendum

De gemeenteraad van Arnhem, in vergadering bijeen op 27 juni 2016, bij het agendapunt *Inleidend verzoek referendum, Uitvoering fase 2.*

Constaterende dat,

- Er zeer grote verschillen zijn in referendaverordeningen in verschillende gemeenten.
- Dit het eerste referendum is volgens de nieuwe verordening.

Overwegende dat,

- Een referendum een zwaar en duur instrument is en daarom zo zorgvuldig mogelijk gefaciliteerd moet worden.
- De Arnhemse raad wil weten hoe de nieuwe verordening in de praktijk werkt.
- Het mogelijk komende referendum een uitstekende kans voor evaluatie biedt.

Draagt het college op om:
Het komende referendum - indien dit plaats vindt - te evalueren en deze evaluatie aan de gemeenteraad aan te bieden voor 1 september 2017.

Lea Manders

Arnhem Centraal

BIJLAGE 2. Vergelijking referendumregelingen in Nederland

Gemeente	Kies-gerechtigden	Inleidend verzoek	%	Periode waarin verzameld	Definitief verzoek	%	Periode waarin verzameld	Drempel uitslag	Vraagstelling referendum	Subsidie voor partijen?	Referendumcommissie en taken
Wet raadgevend referendum	12.893.466	10.000	0,08%	uiterlijk 4 weken nadat verzoek is ingediend	300.000	2,33%	6 weken na bekendmaking besluit dat inleidend verzoek is ingewilligd	30%	voor of tegen	ja	ja, informatievoorziening en subsidievoorziening
Arnhem	122.505	750	0,61%	uiterlijk 3 werkdagen voor vergadering van de raad waarvoor het voorgenomen besluit is geagendeerd	3.000	2,45%	6 weken na openbaarmaking	geen	ja/nee/blanco	nee	geen commissie
Rotterdam	497.565	1.000	0,20%	uiterlijk een volledige week voor vergadering van de raad waar het voorgenomen besluit is geagendeerd	10.000	2,01%	6 weken na openbaarmaking inleidend verzoek	30%	(in beginsel) ja/nee	ja	ja, opstellen subsidiecriteria / verdeling budget / klachtenafhandeling
Ede	85.244	alleen op initiatief van de raad									
Haarlem	116.934	400	0,34%	5 dagen voor te nemen raadsbesluit of uiterlijk 6 weken na genomen raadsbesluit	4.000	3,42%	6 weken na bekendmaking of het referendabel is	30%	zo neutraal mogelijk	ja	ja, adviseren vraagstelling / voorstel subsidieregeling / beheer subsidiegelden / toezicht / toetsing objectiviteit / advisering
Nijmegen	141.350	1.812	1,28%	ten minste 7 dagen voor vergadering van de raad waarvoor het voorgenomen besluit is geagendeerd	7.249	5,13%	2 maanden nadat besluit is genomen of referendum gehouden mag worden	Als 25% van de kiesrechtigden heeft gestemd	voor/tegen	nee	ja, adviseren vraagstelling en vaststellen datum referendum
Amsterdam	585.340	6.750	1,15%	3 weken na openbaar making besluit, waar een referendum verzocht voor wordt	27.000	4,61%	6 weken na openbare kennisgeving van besluit tot inwilliging van inleidend verzoek	Als 20% van de kiesgerechtigden zijn of haar stem heeft uitgebracht	voor/tegen	ja	ja, adviseren raad en college en toetsen
Enschede	119.458	Geen referendumverordening									
Utrecht	224.303	1000	0,45%	3 weken na publicatie besluitenlijst	10000	4,46%	6 weken na bekendmaking besluit, waarin inleidend verzoek is ingewilligd	Geen	voor/tegen	nee	ja, adviseren / toezicht / klachtenafhandeling
Tilburg	161.341	1300	0,81%	Binnen drie weken nadat het desbetreffende raadsbesluit bekend is gemaakt	8.000	4,96%	6 weken na bekendmaking dat inleidend verzoek is ingewilligd	geen	stelt de raad vast	nee	ja, formuleren van vraagstelling en antwoordmogelijkheden / toezicht op de organisatie en objectieve communicatie

BIJLAGE 3. Geïnterviewde personen

Interviews

Ruud Wille	medewerker Bureau Verkiezingen
Maurice Chatelin	sr communicatieadviseur-woordvoerder
Ilja Jansen	projectmanager Stadsblokken Meinerswijk
Thor Smits	programmamanager
Martijn Leisink	wethouder
Ron König	wethouder
Elsebee Derksen	raadsadviseur
Jozef Kersten	griffier
Dennis Martens	voorzitter Wijkplatform Malburgen West
Wim Petersen	opbouwwerker Rijnstad
Grieta Spannenburg	vrijwilliger Milieudefensie Arnhem
Nicole Klein Middelink	voorzitter Milieudefensie Arnhem
Michiel de Vries	hoogleraar bestuurskunde Radboud Universiteit
Koen van der Krieken	docent onderzoeker promovendus bestuurskunde Tiburg University

BIJLAGE 4 Enquête

Enquête met open vragen aan fractieleiders gemeenteraad Arnhem.

Reacties ontvangen van: CDA, VVD, GroenLinks, ArnhemCentraal, SP

Vragen

1. Wat vind u de belangrijkste wijziging(en) van de referendum-verordening?

2. Over het geheel genomen, hoe vindt u dat het proces in de praktijk is verlopen?

Drempel inleidende fase: het aantal ondersteuningsverklaringen voor een definitief verzoek is verhoogd van 750 naar 3.000.

3a) Wat vindt u van deze wijziging in de verordening?

3b) Hoe heeft de wijziging naar uw mening uitgepakt?

Inleidende fase: de ondersteuningsverklaringen voor een definitief verzoek mogen ook digitaal worden verzameld (dit middel is in het meest recente referendum niet ingezet).

4) Wat vindt u van deze wijziging in de verordening?

Periode inleidende fase: een inleidend verzoek moet minimaal 3 dagen voor een raadsvergadering worden ingediend Eerder was dit een periode van zeven dagen

5a) Wat vindt u van deze wijziging in de verordening?

5b) Hoe heeft de wijziging naar uw mening uitgepakt?

Periode inleidende fase: de raad 'constateert' dat aan voorwaarden van de inleidende fase is voldaan en stelt de kiezers vervolgens in de gelegenheid om een definitief verzoek in te dienen. Of aan de eisen van de definitieve fase is voldaan wordt niet meer door raad of college beoordeeld, eerder wel.

6a) Wat vindt u van deze wijziging in de verordening?

6b) Hoe heeft de wijziging naar uw mening uitgepakt?

De vraagstelling van het referendum luidt altijd: "steunt u het voorgenomen besluit?", eerder werd de vraagstelling afzonderlijk geformuleerd.

7a) Wat vindt u van deze wijziging in de verordening?

7b) Hoe heeft de wijziging naar uw mening uitgepakt?

De opkomstdrempel van minimaal 30% is komen te vervallen. De uitslag is altijd geldig (maar niet bindend).

8a) Wat vindt u van deze wijziging in de verordening?

8b) Hoe heeft de wijziging naar uw mening uitgepakt?

In de oude verordening was een budget beschikbaar voor voorlichting en organisatie van het referendum. In de nieuwe verordening komt deze bepaling niet voor.

9a) Wat vindt u van deze wijziging in de verordening?

9b) Hoe heeft de wijziging naar uw mening uitgepakt?

10. Welke wijzigingen zou u, in het licht van de door u gegeven antwoorden, willen aanbrengen in de huidige referendumverordening?

Eindnoten

[1] Dit is de motie: "Evaluatie referendum" (16M64) van de fractie Arnhem Centraal

[2] Formeel ging het referendum over het concept-raadsbesluit Uitvoering fase 2 Gebiedsvisie Stadsblokken en Meinerswijk.

[3] Referendumverordening voor de gemeente Arnhem 2015, raadsbesluit van 2 november 2015, publicatie in Gemeenteblad van 5 november 2015, nr. 104121.

[4] 'Geen gezeik, iedereen rijk' was een populistische slogan van de fictieve Nederlandse politieke partij *de Tegenpartij* opgericht door F. Jacobse en Tedje van Es, twee Haagse "vrije jongens" die werden gespeeld door Kees van Kooten en Wim de Bie.

[5] Bij *preferential voting* worden stemmers in de gelegenheid gesteld om een volgorde aan te geven uit een reeks van keuzemogelijkheden; bij *approval voting* wordt de keuze geboden op geen, meerdere of alle voorgelegde keuzemogelijkheden te stemmen. Als voordeel van niet-dichotoom stemmen hiervan wordt gezien dat het publieke signaal verfijnder wordt doorgegeven.