

## Evaluatie referendum Inrichtingsvoorstel wijk sportpark Roomburgerpark

### Inleiding

Op 3 september 2020 bood de Referendumkamer Leiden de gemeenteraad haar evaluatie aan van het beoogde referendum over het raadsvoorstel 'Nota van Uitgangspunten LEAD'. In de slotparagraaf van die evaluatie werd geconstateerd dat de Leidse Referendumverordening 2008 een hanteerbaar, bruikbaar routeschema voor het lokale referendum bevatte. Het verslag onderbouwde deze conclusie, maar vormde een enigszins onvolkomen basis ervan. Immers, het zogenoemde LEAD-referendum was er uiteindelijk niet gekomen; het verzoek dat raadgevende referendum te houden was niet ontvankelijk verklaard vanwege het ontbreken van voldoende ondersteuningsverklaringen van het definitieve verzoek.

Nog in diezelfde maand september 2020 kwam echter vanuit de Leidse bevolking een nieuw initiatief naar voren, dit keer voor een referendum over het conceptraadsvorstel 'RV 20.0088 Inrichtingsvoorstel wijk sportpark Roomburgerpark'. Dit initiatief haalde de eindstreep wel: op 15, 16 en 17 maart 2021 werd, gelijktijdig met de Tweede Kamerverkiezingen, in de gemeente Leiden een raadgevend referendum gehouden, kortweg het Referendum Roomburgerpark. In het navolgende reconstrueert en evalueert de referendumkamer de gang van zaken bij dit referendum (zie voor een overzicht van hoofdmomenten en adviezen Bijlage A resp. B), met bovenal aandacht voor proces en procedure, zoals deze zijn verwoord in de Leidse Referendumverordening 2008 (hierna: de verordening). Was de gang van zaken formeel-organisatorisch conform letter en geest van de verordening en hoe kan eventueel het Leidse referendumproces anders en (nog) beter worden geregeld? Aanbevelingen zijn omkaderd aangegeven. En in een tweetal onderscheiden teksten wordt daarnaast ter nadere reflectie beknopt ingegaan op enkele aspecten die meer in het algemeen binnen de context van het (lokale) referendum regelmatig onderwerp van vragen en discussie zijn.

Voor wie ongeduldig is: over het geheel bezien is het proces rondom het Referendum Roomburgerpark formeel-organisatorisch op bevredigende wijze verlopen, zij het dat het te onderhouden tempo nu en dan grote druk heeft gezet op alle bij dat proces betrokken actoren (burgers, gemeentelijke organisatie, referendumkamer) en daarmee op de zorgvuldigheid van het proces, overigens zonder die zorgvuldigheid echt te schaden.

Aanpassing van de verordening is eventueel mogelijk, ook in het licht van de VNG Model Referendumverordening 2019. Maar het verloop van het in dit verslag beschreven referendum-traject heeft volgens de referendumkamer geen dwingende redenen opgeleverd die met spoed tot fundamentele wijzigingen noodzakelijk zijn, al blijft het oordeel in dezen uiteraard aan de gemeenteraad Leiden.

### Aanloop: naar een referendum

Op 8 september 2020 had de heer Jeroen Birnie contact met de (secretaris van de) Referendumkamer Leiden. Eerstgenoemde maakte zich zorgen over de voorgenomen

herinrichting van het gebied tussen Lorentzkade, Burggravenlaan, Meijerskade en Kanaalweg. De lange voorgeschiedenis ervan en de recentste versie en invulling op hoofdlijnen van het herinrichtingsplan waren gepresenteerd in het raadsvoorstel 'RV 20.0088 Inrichtingsvoorstel wijkportpark Roomburgerpark', dat geagendeerd was voor de raadscommissie Onderwijs en Samenleving van 22 september 2020. Over dit voorstel wenste kiesgerechtigde Birnie een referendumprocedure te starten, te beginnen met het verzamelen van handtekeningen ter ondersteuning van het initiatief (zie verordening, art. 9). Op 10 september werden de benodigde en door de referendumkamer geaccordeerde formulieren voor het indienen van een inleidend referendumverzoek (een formulier inleidend referendumverzoek plus een handtekeningenlijst voor ondersteuning) beschikbaar gesteld. De op dit punt ondernomen actie van de referendumkamer kent echter geen expliciete basis in de verordening, wat ter wille van de duidelijkheid wenselijk moet worden geacht.

Aanbeveling 1. De referendumkamer krijgt een in de verordening vastgelegde administratieve taak de inhoud en opmaak van formulieren vast te stellen die dienen te worden gebruikt voor een inleidend verzoek ten behoeve van het verzamelen van ondersteuning voor een referendum.

In het begeleidende schrijven aan de initiatiefnemer werd door de referendumkamer onder meer gemeld dat het beschikbaar stellen van de formulieren nog geen advies inhield over de vraag of het onderwerp referendabel was en dat een ingevuld inleidend referendumverzoek uiterlijk zes werkdagen voor de raadsvergadering waarin het raadsvoorstel behandeld zou worden (10 of 12 november 2020; later werd bekend dat de datum 10 november zou zijn) bij de voorzitter van de raad diende te zijn ingediend.

In de voornoemde reactie aan de initiatiefnemer werd terloops gemeld dat vanwege de referendumkamer de griffier zou worden geïnformeerd over het (voor deze gelegenheid geanonimiseerde) initiatief, zodat de raad (en het college) daarvan op de hoogte zou worden gebracht. Reden van deze kennisgeving (dd. 14 september 2020) was dat raad, college en anderen vroegtijdig op de hoogte zouden zijn van het referenduminitiatief en eventueel tijdig voorbereidingen voor een mogelijk referendumtraject zouden kunnen treffen. De verordening kent echter geen formele basis voor deze actie van de referendumkamer; aanvulling van de verordening op dit punt is allicht wenselijk.

Aanbeveling 2. De referendumkamer krijgt een in de verordening vastgelegde taak raad en college te informeren over een referenduminitiatief zodra een dergelijk initiatief gestart is, dat wil zeggen als aan een initiatiefnemer de hiertoe benodigde formulieren beschikbaar zijn gesteld.

Eind september bleek de referendumkamer uit contact met de initiatiefnemer dat het referenduminitiatief zou worden doorgezet; het formele verzoek werd middels het aanbieden van de betreffende ondersteuningsformulieren gedaan op 28 oktober. Een consultatie-

bijeenkomst met direct betrokkenen over de vraag of het onderwerp referendabel was, diende vervolgens te worden georganiseerd (zie verordening, art. 9, lid 3). Hiervoor werden (dd. 26 oktober 2020; vooruitlopend op het verwachte formele verzoek) de initiatiefnemers en het college uitgenodigd; raadsleden (via de fractievoorzitters) werd gevraagd een eventuele reactie schriftelijk in te dienen. Het college liet schriftelijk (dd. 4 november 2020) weten het onderwerp referendabel te achten en geen behoefte te hebben aan een nadere mondelinge toelichting op dit punt. De consultatiebijeenkomst werd (digitaal) gehouden op 4 november, de dag dat de burgemeester aan de raad bekendmaakte dat met een aantal van 1.939 geldige handtekeningen het inleidende referendumverzoek voldoende werd ondersteund, gezien de eis van 750 ondersteuningsverklaringen (verordening art. 9, lid 1). Tijdens de bijeenkomst gaf de heer Birnie, na dat eerder (1 november 2020) schriftelijk gedaan te hebben, nogmaals namens de initiatiefnemers aan van oordeel te zijn dat raadsvoorstel referendabel was. Wethouder Paul Dirkse deelde namens het college dit oordeel, maar was overigens van mening dat een eventueel referendum beter plaats zou vinden op basis van een latere, meer concrete uitwerkingsfase van het raadsvoorstel. Mede op basis van de consultatie adviseerde de referendumkamer de raad op 5 november 2020 positief over de toelaatbaarheid van het onderwerp. Om meerdere (primair procedurele) redenen werd negatief geadviseerd over de suggestie een eventueel referendum te houden pas bij het aan de orde zijn van het zogenaamde kaderbesluit van herinrichting van het Roomburgerpark.

Na het raadsbesluit (10 november 2020) om het inleidende verzoek van 28 oktober 2020 tot het houden van een Referendum Roomburgerpark ontvankelijk te verklaren – en de eindstemming over het voor het overige behandelde raadsvoorstel aan te houden (zie verordening art 9, lid 7) – en Leidse kiesgerechtigden in de gelegenheid te stellen een definitief referendumverzoek in te dienen, werd de referendumkamer (dd. 11 november 2020) verzocht te adviseren over de formulering van de vraagstelling ten behoeve van het definitieve referendumverzoek. Ter voorbereiding hiervan werd nogmaals een consultatiebijeenkomst georganiseerd, waarvoor op 11 november de indieners van het verzoek, de raadsleden (via de fractievoorzitters) en het college werden uitgenodigd voor een bijeenkomst op 18 november.

De publieksvoorlichting op de website (m.n. de referendumpagina <https://gemeenteraad.leiden.nl/raadscommissies/referendumpagina/veelgestelde-vragen/>), waar gesuggereerd wordt dat ‘ook andere betrokkenen’ gehoord kunnen worden, heeft de indruk kunnen wekken dat niet alleen de genoemden expliciet zouden worden uitgenodigd ter consultatie. Op dit punt dient om misverstanden en teleurstelling te voorkomen de publieksvoorlichting te worden aangepast dan wel in de verordening de doelgroep van de uitnodiging te worden verruimd. In het traject Referendum Roomburgerpark is het betreffende misverstand ‘opgelost’ door anderen dan de beoogd genodigden de gelegenheid te bieden schriftelijk te adviseren aan de referendumkamer.

<p>Aanbeveling 3. Op de gemeentelijke website (m.n. referendumpagina) dient bij de publieksvoorlichting over het referendum nauwkeuriger te worden aangegeven welke personen of instituties door de referendumkamer worden uitgenodigd een consultatie-</p>
---

bijeenkomst bij te wonen over de vraagstelling ten behoeve van de vraagstelling voor het definitieve referendumverzoek dan wel de verordening dient nader te worden gespecificeerd welke personen of instituties door de referendumkamer worden uitgenodigd een consultatiebijeenkomst bij te wonen over de vraagstelling ten behoeve van de vraagstelling voor het definitieve referendumverzoek.

Op 19 november 2020 bood de referendumkamer per brief haar mede op de ingewonnen zienswijzen gebaseerde advies over de vraagformulering aan de gemeenteraad aan. Omdat een referendum uitsluitend kan gaan over een conceptraadsbesluit (zie verordening, art. 3, lid 1), refereerde de voorgestelde referendumvraag aan het integrale voorstel: 'Bent u VOOR of TEGEN het raadsvoorstel Inrichtingsvoorstel wijk sportpark Roomburgerpark?' De verordening impliceert dat een referendum niet over onderdelen van een raadsvoorstel gaat, waarvoor in enkele ingebrachte zienswijzen werd gepleit, en stelt dat, tenzij de raad anders beslist, 'bij een referendum aan de kiesgerechtigden de vraag voorgelegd of zij voor of tegen het concept-raadsbesluit zijn' (art. 4); zie verder Box A voor een korte reflectie over de vraag van het houden van een referendum over een raadsvoorstel als geheel dan wel onderdelen ervan. In een later advies (dd. 24 november 2020) sprak de referendumkamer zich in positieve zin uit over de ondersteuningsformulieren voor het definitieve referendumverzoek.

Eveneens op 19 november 2020 adviseerde de referendumkamer positief over het collegebesluit van 17 november 2020 aangaande de locaties voor het (fysiek) zetten van handtekeningen ter ondersteuning van het definitieve referendumverzoek (zie verordening, art. 10) en de start van de termijn voor het afgeven van (digitale dan wel fysieke of 'natte') ondersteuningsverklaringen. Het voornemen was naast de Stadhuislocatie zes andere locaties beschikbaar te stellen voor de (fysieke) ondersteuning van het referendumverzoek en de periode van zes weken voor het verzamelen van ondersteuning te laten aanvangen op maandag 7 december (en te beëindigen op 17 januari 2021, 24.00 uur).

Aanbeveling 4. In de verordening (art. 10) is de termijn voor het ondersteunen van het definitieve referendumverzoek zonder nadere specificatie van een datum en tijdstip waarop de termijn afloopt. Het is wenselijk dat op dit punt een nadere specificatie, van belang vanwege de mogelijkheid van digitale ondersteuning, in de verordening wordt opgenomen.

Op 3 december 2020 besloot de gemeenteraad conform de betreffende voorstellen van het college (en adviezen van de referendumkamer) over de vraagstelling en organisatie van het definitieve referendumverzoek over het Inrichtingsvoorstel wijk sportpark Roomburgerpark.

De voorgenomen planning maakte het mogelijk een referendum te organiseren gelijktijdig met de Kamerverkiezingen van 17 maart of althans voor de zomer van 2021, in een periode dus dat Nederland aanzienlijke hinder ondervond van de Covid-19 pandemie. Om die reden was ten aanzien van de verkiezingen nadere landelijke regelgeving opgesteld. In dat licht en mede naar aanleiding van (technische) vragen uit de raad, bracht de referendumkamer op 7 december 2020 advies uit om de verordening op het punt van de organisatie en uitvoering van

het stemproces aan te passen door artikel 13, lid 2 te veranderen in: ‘Op de gang van zaken bij het referendum is het bepaalde in de Kieswet, het Kiesbesluit, de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 en het Tijdelijk besluit verkiezingen covid-19 van overeenkomstige toepassing.’

Aanbeveling 5. De raad heeft bij de wijziging van de Referendumverordening vanwege de coronaproblematiek ook besloten dat deze wijziging komt te vervallen op het moment dat de betreffende tijdelijke landelijke Covid-19 wetgeving niet meer van kracht is. Dat betekent in juridische zin dat de wijzigingen die specifiek vanwege de bijzondere omstandigheden van de Covid-19 pandemie in de Referendumverordening zijn opgenomen op dat moment niet meer van toepassing zijn. Nieuwe besluitvorming is dan ook niet nodig, maar wel dient dit tijdig administratief te worden geregeld.

#### Box A. Referendum en raadsvoorstel

De Leiden Referendumverordening 2008 is helder: ‘Alleen conceptraadbesluiten kunnen onderwerp zijn van een referendum’ (art. 3, lid 1). Hoewel deze formulering eenduidig is, rijst gedurende lokale referendumtrajecten – in Leiden en elders - welhaast zonder uitzondering de vraag waarom het voorstel als geheel en niet delen ervan centraal (kunnen) staan bij het referendum en de daarbij te hanteren referendumvraag. Immers, veelal gaat het om onderdelen van omvattende plannen die omstreden zijn, zelden of nooit om het voorstel van begin tot eind. Bij het LEAD-referendum hinderde met name de hoogte van de voorgenomen nieuwbouw tegenstanders van het voorstel, bij het Referendum Roomburgerpark ging het tegenstanders vooral om het extra ‘plastic’ hockeyveld en de aantasting van natuur en groenvoorziening. Maar in beide gevallen bevatten de voorstellen tal van andere aspecten en waren de omstreden onderdelen deel van een omvattend, integraal plan. Het feit dat voorstellen in de regel meerdere samenhangende delen hebben, maakt het onmogelijk of althans zeer onwenselijk dat een referendum (of referendumvraag) over onderscheiden onderdelen gaat. Daar komt bij, dat voor diverse groepen kiesgerechtigden andere onderdelen problematisch kunnen zijn, wat het, mocht een referendum over onderdelen al mogelijk zijn, uiterst gecompliceerd maakt om dat ene onderdeel eruit te lichten waarover een dergelijk referendum dan zou moeten gaan.

Niet alleen om inhoudelijke maar eveneens om procedurele redenen is het begrijpelijk en logisch dat een referendum niet over onderdelen maar over een conceptraadsvorstel als geheel dient te gaan. Wat is immers in essentie het advies dat de bevolking in een raadgevend referendum afgeeft aan de raad? Volgens de systematiek en timing zoals die is vastgelegd in de referendumverordening, heeft het advies dat een referendum genereert betrekking op de (eind)stemming in de gemeenteraad over een conceptraadsvorstel. Dat besluit is op onderdelen en als geheel besproken en behandeld en daarbij al dan niet (o.a. via amendement) op onderdelen gewijzigd. Wat resteert en wat besluitvorming betreft tot na het raadgevend referendum ‘in de wacht’ gaat, is de eindstemming – over het voorstel als geheel. Een referendum dat een uitspraak zou doen over slechts een afzonderlijk onderdeel van het gehele voorstel, zou aldus een gemankeerd advies aan de raad zijn aangaande de eindstemming. Het is

trouwens ook deze systematiek, die nadrukkelijk stuurt naar de antwoordmogelijkheden die kiesgerechtigden in een raadgevend referendum krijgen voorgelegd, namelijk 'voor' en 'tegen' (zie verordening, art. 4). Dat zijn niet toevallig precies de (twee) keuzemogelijkheden die uiteindelijk de raad heeft bij de eindstemming over het onderhavige conceptraadbesluit en maakt een referendumuitspraak eenvoudig te 'vertalen' is in een advies aan de raad: stem voor, stem tegen.

Als een referendum uitsluitend kan gaan over een conceptraadbesluit en daarmee een beleidsvoorstel als geheel, maar als desalniettemin de behoefte of wens zou bestaan om een referendum te houden over een onderscheiden onderdeel ervan, dan is het denkbaar dat het oorspronkelijke raadsbesluit in een tijdig stadium van de behandeling wordt gesplitst en, zo mogelijk, het omstreden aspect in een apart conceptraadbesluit wordt neergelegd, waarover alsdan volgens de gangbare procedure eventueel een referendum kan worden gehouden. Zie hierover ook aanbeveling 5 van het 'Verslag en evaluatie referenduminitiatief LEAD'.

De pandemie had tot gevolg dat enkele (4 uit 7) van de locaties waarop ondersteuningsverklaringen voor het definitieve referendumverzoek konden worden afgegeven, gesloten moesten worden. Op 16 december 2020 adviseerde de referendulkamer, in het licht van de bijzondere omstandigheden en gezien het feit dat voldoende gelegenheid bleef bestaan (fysieke, naast digitale) ondersteuning af te geven, positief over deze maatregel, die volgens de referendulkamer een verlenging van de toegestane ondersteuningstermijn niet noodzaakte, als de verordening een dergelijke verlenging al zou toestaan. Op 17 december 2020 verzond de burgemeester naar aanleiding van dit advies een brief aan het presidium, waarin aangegeven wordt dat het college zich hierin kon vinden; overigens werd daarin opgemerkt dat de locatie Het Gebouw alsnog geopend kon blijven voor het indienen van ondersteuningsverklaringen.

Het behalen van het benodigde aantal van 5.000 ondersteuningsverklaringen bleek geen onoverkomelijk probleem te zijn – al na vier van de zes weken waren er 4.901 ondersteuning verzameld, waarover het *Leidsch Dagblad* (6 januari 2021) berichtte onder de kop 'Leids referendum: nog een paar handtekeningen'. Diverse activiteiten werden dan ook voorbereid of ondernomen om de scherpe planning die een referendum in maart inhield te kunnen realiseren. Eén activiteit was het informele overleg (op 7 januari 2021) van (de voorzitter van) de referendulkamer met onder anderen de burgemeester en de verantwoordelijk wethouder, om meer helderheid te krijgen over de (on)mogelijkheden van gemeentelijke communicatie in het geval van een referendum. De vraag wat het college met het oog op een voor alle betrokken partijen 'gelijk speelveld' wel of niet mag of geacht wordt te doen in termen van communicatie over een aan een referendum onderhavig raadsvoorstel, is een blijvend punt van aandacht (zie verder ook Box B). In het vervolg van het referendumtraject is herhaaldelijk nader contact geweest tussen de gemeentelijke communicatiemedewerker en de referendulkamer over het gemeentelijke communicatieplan in het algemeen (zie o.a. het advies van 29 januari 2021) en voorgenomen afzonderlijke communicatie-uitingen of -activiteiten in het bijzonder.

Een andere voorbereidingsactiviteit betrof de ontwikkeling van een (generieke) subsidieregeling lokaal referendum, waarop een beroep zou kunnen worden gedaan door Leidse

burgers en organisaties voor financiële steun van campagneactiviteiten ten behoeve van het publieke debat en individuele meningsvorming. Op 12 januari 2021 werd de referendumkamer door het college om advies gevraagd over een concept 'Nadere regels subsidieverstrekking referendum'. Aan dit verzoek werd op 13 januari gehoor gegeven met een overwegend positief advies inclusief enkele aandachts- en mogelijke verbeterpunten, waarin ook werd geconstateerd dat de aanvraag- en behandelprocedure voor subsidie 'uiterst krappe termijnen' kende. Op 14 januari volgde, ter afronding van de aanloopfase van het Referendum Roomburgerpark, een (positief) advies over het definitieve verzoek, nu duidelijk was dat met in totaal 5.848 geldige ondersteuningsverklaringen aan de in de verordening gestelde eis van 5.000 ondersteuning (art. 10, lid 1) was voldaan, en adviseerde de referendumkamer dat referendum te houden gelijktijdig met de Tweede Kamerverkiezingen van 15, 16 en 17 maart 2021. De voordelen van een dergelijke planning (o.a. tempo referendumproces, praktisch-organisatorische en financiële aspecten) wogen daarbij zwaarder dan het feit dat de geadviseerde planning erg scherp was en 'zeer hoge eisen stelt aan alle betrokkenen binnen en buiten de gemeentelijke organisatie'.<sup>1</sup> Op 28 januari besloot de gemeenteraad over een op 15, 16 en 17 maart 2021 te houden raadgevend referendum over het conceptraadsvoorstel 'RV 20.0088 Inrichtingsvoorstel wijk sportpark Roomburgerpark' en werd een budget voor de organisatie ervan vastgesteld, plus een referendumsubsidieregeling en budget voor bijdragen aan campagne-activiteiten.

#### Box B. College en campagne

Een voornaam thema van de reflectie van de gemeenteraad (van 8 april 2021) op de gang van zaken van het Referendum Roomburgerpark betrof de houding en het gedrag van het College van Burgemeester en Wethouders in de weken voorafgaande aan de stemming. Waarom was het college zo stil geweest? Waarom was de verantwoordelijk wethouder zo 'afwezig' in de campagne? Hoe kon het, dat een conceptraadsbesluit waarachter het college zich geschaard had niet krachtiger was bepleit en verdedigd door dat college en die wethouder?

Vooropgesteld dient te worden dat de leden van het college in de aanloop van een referendum alle rechten en mogelijkheden hebben van gewone burgers om campagne te voeren.

Burgemeester en wethouders mogen in het publieke debat en met het oog op de nadere meningsvorming hun standpunt duidelijk maken en actief verdedigen en proberen daarvoor steun te verwerven. Zoals andere burgers dat, individueel dan wel in georganiseerd verband,

---

<sup>1</sup> Dat het proces desalniettemin over het geheel gezien uitstekend verlopen is, is overigens mede te danken aan de aanwezigheid van een goed functionerende projectgroep binnen de gemeentelijke organisatie; zie voor dit laatste ook de memo (dd. 9 juli 2021) van de griffie met de evaluatie van het referendumproces. In die memo wordt eveneens gewezen op de zeer grote werkdruk die het proces met zich heeft gebracht. In het verlengde van deze door de referendumkamer gedeelde observatie lijkt het wellicht raadzaam de vergoeding van werkzaamheden voor leden van de referendumkamer, die gekoppeld is aan bijeenkomsten terwijl de werkzaamheden feitelijk goeddeels bestaan uit gezamenlijk of een-op-een overleg via e-mail, nogmaals te bezien.

mogen en kunnen doen. Een aanstaand referendum kan immers geen inbreuk doen op dit fundamentele democratische burgerrecht.

Burgemeester en wethouders zijn echter in deze context niet in alle opzichten slechts 'gewone' burgers. Zij dienen als zij campagne voeren extra zorgvuldigheid in acht te nemen, gezien de precaire positie waarin zij zich als politiek-bestuurlijke functionarissen gedurende een referendumtraject bevinden. Juist bij een lokaal raadgevend referendum is het immers aan (kiesgerechtigde) burgers van de gemeente om zich te buigen over een bepaald beleidsvoorstel en campagne voor of tegen dat voorstel te voeren. De instituties van de representatieve democratie zijn even, zeker in de directe aanloop van het referendum, minder dominant dan gebruikelijk. Kiesgerechtigden voor en tegen het betreffende raadsvoorstel strijden onderling en op eigen kracht om de publieke opinie en het gewenste resultaat bij de volksstemming. Als college en wethouders zich, niet als gewone burgers maar vanuit hun institutionele positie of functie, mengen in die strijd, bestaat het risico - of althans de schijn ervan - dat zij dat doen mede met hulp van de ambtelijke organisatie, die nu eenmaal gewoon is aan het leveren van ondersteuning. In dat geval zou een van de in de referendumstrijd betrokken partijen het (exclusieve) voordeel hebben van professionele ambtelijke steun, terwijl in een dergelijk proces de gemeentelijke organisatie als zodanig neutraal en onpartijdig dient te zijn. Die organisatie is er tenslotte in beginsel voor alle burgers, voor- en tegenstanders. Om te voorkomen dat er sprake zou zijn van zelfs maar de schijn van een ongelijk speelveld voor voorstanders en tegenstanders, is het burgemeester en wethouders geraden zich terughoudend op te stellen, in het bijzonder als het gaat om inhoudelijke communicatie. Voorlichting over procedures en proces van het referendum dient plaats te vinden, maar een inhoudelijk strijdbare positie innemen in de campagne, althans met inzet van gemeentelijke middelen, kent risico's voor de zorgvuldigheid en integriteit van het referendumproces. Dat daardoor vervolgens de indruk van (te grote) passiviteit ontstaat, is dan wellicht de minst erge van twee kwaden.

Overigens is terughoudendheid zoals gezegd niet noodzakelijkerwijze volstekte afwezigheid of complete radiostilte voor burgemeester en wethouders. En dat geldt uiteraard ook, en in sterkere mate, voor leden van de gemeenteraad. Voor raadsleden liggen schijn en werkelijkheid van vanuit een oogpunt van onpartijdigheid te betwisten ambtelijke ondersteuning namelijk aanzienlijk minder voor de hand.

Aanbeveling 6. Voor het houden van het Referendum Roomburgerpark is gekozen voor het gelijktijdig organiseren ervan met Tweede Kamerverkiezingen, met een uitvoerbare maar uiterst krappe planning tot gevolg. De (praktische en financiële) voordelen van een dergelijke keuze van gelijktijdige organisatie dienen echter in alle gevallen te worden gewogen tegen de risico's van de mogelijk resulterende grote tijdsdruk en eventuele gevolgen in termen van procedurele zorgvuldigheid en belasting van alle betrokkenen, onder meer bij de behandeling van subsidieverzoeken.

Wat de ondersteuning van het definitieve referendumverzoek betreft, dient overigens nog te worden opgemerkt dat, evenals bij het eerdere LEAD-referendum, in overwegende mate van de digitale optie gebruik is gemaakt. Toen op 12 januari 2021 bekend werd gemaakt dat na vijf weken met een totaal aan 5.848 ondersteuning de in de verordening opgenomen grens van 5.000 was overschreden en conform de verordening het verzamelen van (digitale) handtekeningen kon worden gestaakt (verordening, art. 10, lid 3), was 96,4% procent van de ondersteuning via DigiD en 3,6% procent via het invullen van een ondersteuningsverklaring op locatie afgegeven. Het is aldus evident dat digitale ondersteuning heel veel vaker voorkomt dan de 'natte' handtekening; ook bij het LEAD-referenduminitiatief, dat aan de uitzonderlijke Covid-19 periode voorafging, domineerde reeds de digitale ondersteuning (met ongeveer 96 versus 4 procent). Tegen deze achtergrond is het begrijpelijk dat wordt overwogen om in toekomstige gevallen uitsluitend van DigiD gebruik te maken. De referendumkamer is echter van mening dat het slechts openhouden van die ene (digitale) optie wellicht sommige (groepen) kiesgerechtigde burgers uitsluit van het afgeven van een ondersteuningsverklaring en bepleit dan ook het openhouden van één of enkele fysieke locaties.

Aanbeveling 7. Hoewel ondersteuning van het definitieve referendumverzoek heel veel vaker plaatsvindt via DigiD dan met het afgeven van een ondersteuning op een fysieke locatie, lijkt het de referendumkamer, om geen burgers uit te sluiten van deze participatiemogelijkheid, raadzaam deze fysieke optie tot ondersteuning niet af te schaffen, maar eventueel te beperken tot een geringer aantal locaties.

Tevens kan de referendumkamer nu twee maal ervaring is opgedaan met ondersteuning met DigiD beter dan in haar advies van november 2009 aangeven of de drempel van 5.000 ondersteuning voor het definitieve verzoek gewijzigd (verhoogde drempel, kortere termijn) dient te worden, gezien de eerdere verwachting dat digitaal ondersteunen zo eenvoudig zou zijn, dat een drempel van 5.000 ondersteuning geen geldige indicator zou zijn van voldoende draagvlak onder de kiesgerechtigde bevolking. Dat laatste blijkt echter feitelijk niet het geval te zijn: bij de twee recente referendumervaringen waarbij ondersteuning via DigiD mogelijk was, werd één maal wel (maar na een periode van vijf van de zes beschikbare weken) en één maal niet voldaan aan de eis van 5.000 ondersteuning, die aldus kennelijk in de praktijk nog steeds differentieert.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Een overweging van een heel andere orde zou kunnen leiden tot het herbezielen van de handtekeningen-drempel(s), te weten de verlaging van de drempel van de kiesgerechtigde leeftijd (tot 16 jaar). In het huidige referendumproces speelde deze verlaging geen rol en om die reden komt dit aspect niet voor in de hoofdtekst van deze evaluatie, maar meer in het algemeen is in de Leidse gemeenteraad deze mogelijkheid wel geopperd. Een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd zou het totaal aantal kiesgerechtigden doen toenemen, wat een verhoging van de handtekeningendrempel(s) zou rechtvaardigen bij het nastreven van een draagvlak dat equivalent is aan dat bij de huidige leeftijdsgrens.

Aanbeveling 8. Omdat bewijs ontbreekt dat digitale ondersteuning van een definitief referendumverzoek het idee van het peilen van voldoende draagvlak ondermijnt, is het raadzaam de geldende eis van 5.000 ondersteuning en de termijn van zes weken voor het ondersteunen van een referendumverzoek te handhaven.

### **Vervolg: campagne en stemming**

Op de 'Nadere regels subsidieverstrekking referendum gemeente Leiden' (verder: Subsidie-regeling) werd in de aanvraagtermijn die liep tot 27 januari 2021 (met mogelijkheid tot herstel van verzuim tot 19 januari – een uiterst korte herstelperiode) middels een daartoe ontwikkeld aanvraagformulier een ruim beroep (18 aanvragen) gedaan, ten behoeve van een campagnevoering die overigens al enige tijd gaande en onder meer in de lokale media luid en duidelijk zichtbaar en hoorbaar was. Het relatief grote aantal subsidieverzoeken zal mede beïnvloed zijn door het feit dat de Subsidieregeling bepaalde dat subsidie kon worden verleend aan rechtspersonen, een collectief van 'meerdere kiezers' en individuele kiezers (art. 2). In het bijzonder de mogelijkheid aan individuele kiesgerechtigden subsidie te verlenen, die niet was opgenomen in de conceptregeling of in het daaropvolgende advies van de referendumkamer (dd. 13 januari 2021), zal hebben bijgedragen aan het hoge aantal aanvragen. Deze mogelijkheid lokt strategisch aanvraagdgedrag uit en heeft hoogst waarschijnlijk een inflatoir effect, terwijl de oorspronkelijke bedoeling dat een subsidieaanvraag niet door enkelingen maar door (kleine) groepen gelijkgezinde kiesgerechtigden wordt ondersteund niet wordt gerealiseerd.

Aanbeveling 9. De 'Nadere regels subsidieverstrekking referendum gemeente Leiden' is onvolkomen in de bepaling van (rechts)personen die voor subsidie in aanmerking komen. De referendumkamer adviseert (het college) dat de regels worden aangepast om subsidieverlening mogelijk te maken aan a) rechtspersonen en b) collectieven van ten minste vier kiesgerechtigde burgers.

Alvorens het college zou besluiten over de toekenning, bracht de referendumkamer een (zwaarwegend) advies uit over de ingediende subsidieaanvragen (Subsidieregeling, art. 9). De referendumkamer diende deze adviezen uiterlijk 3 februari 2021 gereed te hebben, opdat het college op 5 februari mede op die basis kon besluiten en betrokken aanvragers vervolgens hun campagne (verder) konden voeren in de wetenschap daarbij al dan niet van gemeentewege financieel ondersteund te worden. Subsidieaanvragen dienden onder meer informatie te bevatten over de positie die met de te subsidiëren activiteit werd bepleit, in het bijzonder over 'de aard en inhoud van de activiteiten en of deze voor, tegen of neutraal zijn' (Subsidieregeling, art. 7, lid a). Deze specificering leidde na toekenning tot vragen van betrokken (groepen) burgers, omdat in enkele gevallen vermoed werd dat de betreffende aanvrager(s) ten aanzien van de onderliggende beleidskwestie een andere positie in zou(den) nemen dan de positie waarop bij de subsidieaanvraag was 'ingetekend'. Mogelijk leidde het te maken onderscheid tussen de positie van de aanvrager (actor) en het doel van de aanvraag (actie) tot dergelijke misverstanden of althans vragen; het is immers denkbaar dat een voorstander of tegenstander

een neutrale campagne-activiteit wenst te organiseren waarin zowel voor- als tegenstanders in min of meer gelijke mate aan bod komen. Meer transparantie in dezen had echter wellicht dergelijke eventuele misverstanden kunnen voorkomen.

Aanbeveling 10. Om meer duidelijkheid ten aanzien van (toegekende) subsidieaanvragen te genereren, kan worden overwogen dat het college na toekenning van referendum-campagnesubsidies bekend maakt aan welke aanvrager/actor voor welke activiteit (neutraal/voor/tegen) subsidie zal worden verleend.

Ten slotte heeft de referendumkamer van haar recht om ongevraagd advies te geven (verordening, art. 5, lid 2) gebruik gemaakt bij de ontwikkeling van de stempassen en het stembiljet. Hoewel deze documenten binnen gegeven kaders en randvoorwaarden moeten worden gemaakt, is het toch zaak om ook hier wat het ontwerp en de vormgeving betreft te waken voor onvolkomenheden en (onbedoelde) beïnvloeding van de kiesgerechtigden richting een van de twee keuzealternatieven. Allicht is hier expliciet een adviserende rol voor de referendumkamer weggelegd; ten overvloede wordt opgemerkt dat de referendumkamer geen rol meent te hebben waar het gaat om de overige feitelijke en praktische uitvoering van het stemproces (de stemming als zodanig).

Aanbeveling 11. De in de verordening aan de referendumkamer opgedragen taken worden uitgebreid met een expliciete adviserende taak waar het gaat om inhoud en ontwerp van de stempas en het stembiljet en andere bescheiden van het eigenlijke stemproces.

### **Gevolg: uitslag en impact**

Op 15, 16 en 17 maart 2021 konden Leidse kiesgerechtigden hun stem uitbrengen bij het zogenoemde Referendum Roomburgerpark. Het Centraal Stembureau stelde in zijn procesverbaal vast dat in totaal 61.385 stembiljetten waren geteld, goed voor een opkomst van 60,3 procent. Dat was ruim voldoende om van een geldig referendum te spreken: 'Het referendum is geldig indien het aantal uitgebrachte geldige stemmen meer bedraagt dan 30% van het aantal kiesgerechtigden' (verordening, art. 14, lid 1). Het aantal geldige tegenstemmen bedroeg 40.569 (70,16%) en het aantal voorstemmen 17.255 (29,84%); de uitslag van het referendum gaf aldus in ruime meerderheid de gemeenteraad het advies tegen het conceptraadsvoorstel 'RV 20.0088 Inrichtingsvoorstel wijk sportpark Roomburgerpark' te stemmen (zie nogmaals Box A). De raad gaf gehoor aan dit advies. Nadat (op 8 april 2021) de rechtmatigheid van het referendum was vastgesteld – een procedurele stap die niet expliciet in de verordening is vastgelegd – stemde de gemeenteraad unaniem (38 tegen, 0 voor; 1 afwezig) tegen het betreffende (aangehouden) raadsvoorstel. Waarmee althans voor de referendumkamer het proces Referendum Roomburgerpark tot een einde komt, afgezien dan van het maken van het voorliggende evaluatieverslag, die in samenhang met de afzonderlijke evaluaties van andere relevante actoren (griffie en presidium, college) door de raad kan worden gezien en aanleiding kan zijn voor

nadere reflectie, debat en eventuele actie ten aanzien van het proces van het lokale referendum van de gemeente Leiden.

Aanbeveling 12. In de verordening dient een artikel te worden opgenomen (zie ook de VNG modelverordening, art. 13) waarin wordt bepaald dat, vergelijkbaar met reguliere verkiezingen, na een gehouden referendum door de raad over de rechtmatigheid van het referendum en de referendumsuitslag wordt beslist.

### **Slotopmerking**

De zegswijze suggereert dat het een voordeel is, als er twee vliegen in één klap kunnen worden geslagen. Als het gaat om het Leidse lokale referendumproces, is dat wellicht het geval. Immers, het gestokte LEAD-referendumtraject en het kort daarna tot het einde toe doorlopen traject van het Referendum Roomburgerpark maken het mogelijk het referendumproces en de onderliggende verordening te bezien in het licht van twee onderscheiden referendum-initiatieven. Hoewel beide initiatieven naar de mening van de referendumkamer althans in termen van proces en procedure overwegend goed en soepel zijn verlopen, bevatte de eerdere en deze evaluatie ervan – van de Referendumkamer Leiden, alsook van andere politiek-bestuurlijke actoren – mogelijk toch voldoende stof tot reflectie en eventuele aanpassingen van de verordening. Zie onder meer onze aanbevelingen. De referendumkamer raadt overigens hoe dan ook aan de verordening van 2008 nog eens tegen het licht te houden vanwege het verschijnen in december 2019 van een nieuwe Model Referendumverordening van de VNG. De Referendumkamer Leiden biedt dan ook nogmaals graag haar adviserende diensten aan voor een eventuele optimalisering van de Leidse Referendumverordening, en voor overige zaken die ten goede kunnen komen aan de lokale referendumverordening en referendumproces van de gemeente Leiden.

Referendumkamer Leiden

Leiden, 31 augustus 2021

## Bijlagen

### Bijlage A: Chronologisch overzicht hoofdmomenten Referendum Inrichtingsvoorstel wijk sportpark Roomburgerpark

Datum	Actie
8 april 2021	Besluit gemeenteraad over [niet instemmen met] raadsvoorstel RV 20.0088 Inrichtingsvoorstel wijk sportpark Roomburgerpark'
8 april 2021	Besluit gemeenteraad over rechtmatigheid uitslag referendum WSPR en reflectie door gemeenteraad op het referendum WSPR.
19 maart 2021	Bekendmaking definitieve uitslag Referendum WSPR door hoofd- c.q. centraal stembureau
15-17 maart 2021	Referendum Raadsvoorstel WSPR
28 januari 2021	Besluit gemeenteraad over Referendum Inrichtingsvoorstel wijk sportpark Roomburgerpark.
28 januari 2021	Besluit gemeenteraad over de tijdelijke wijziging van de Referendumverordening i.v.m. Covid-19.
21 januari 2021	Behandeling Referendum over het Inrichtingsvoorstel wijk sportpark Roomburgerpark en de tijdelijke wijziging van de Referendumverordening i.v.m. Covid-19 in raadscommissie Leefbaarheid en Bereikbaarheid (LB)
12 januari 2021	Bekendmaking aantal ondersteuningsverklaringen (geldig: 5.848) definitief referendumverzoek
7 december 2020 – 17 januari 2021	Periode verzameling ondersteuningsverklaringen definitief verzoek (deze periode werd eerder conform verordening gesloten vanwege het halen van het benodigd aantal ondersteuningsverklaringen).
3 december 2020	Besluiten gemeenteraad vraagstelling referendum WSPR en organisatie referendum
28 november 2020	Behandeling concept-vraagstelling referendum WSPR in raadscommissie Leefbaarheid en Bereikbaarheid (LB)
10 november 2020	Inhoudelijke behandeling door de gemeenteraad van betreffende raadsvoorstel WSPR (stemming wordt aangehouden tot na het referendum)
10 november 2020	Besluit gemeenteraad (positief) over mogelijkheid indienen definitief referendumverzoek
28 oktober 2020	Inleidend verzoek referendum over raadsvoorstel WSPR
8 september 2020	Aankondiging dat referenduminitiatief vanuit de kiezers zal worden ondernomen over het conceptraadsvoorstel RV 20.0088 Inrichtingsvoorstel wijk sportpark Roomburgerpark'

## Bijlage B: Overzicht van bijeenkomsten en adviezen Referendumkamer Leiden

### *Bijeenkomsten:*

- 4 november 2020 (consultatiebijeenkomst indieners, college, raad voor opstellen advies n.a.v. ontvangst Inleidend verzoek)
- 18 november 2020 (consultatiebijeenkomst indieners, college, raad i.k.v. advisering vraagstelling)
- 11 en 13 januari 2021 (voorbereiden uitslag ondersteuning definitief verzoek en voorbereiding advisering Referendumproces en subsidieregeling)
- 27 januari 2021 en 2 februari 2021 (voorbereiden advisering subsidieaanvragen)

### *Uitgebrachte adviezen:*

- Advies referendumverzoek inzake raadsvoorstel 'inrichtingsvoorstel wijk sportpark Roomburgerpark' (RV20.0088) (d.d. 05-11-2020)
- Advies Referendumkamer n.a.v. collegebrief vervolgproces referendum Roomburgerpark (d.d. 19-11-2020)
- Advies vraagformulering referendum raadsvoorstel Inrichtingsvoorstel wijk sportpark Roomburgerpark (d.d. 19-11-2020)
- Advies Referendumkamer ondersteuningsformulieren definitief verzoek referendum (d.d. 24-11-2020)
- Advies aangaande de Leidse Referendumverordening 2008 in het licht van landelijke regelgeving kiesproces (d.d. 7-12-2020)
- Advies beschikbaarheid locaties vanwege Covid-19 (d.d. 16-12-2020)
- Advies over subsidieregeling lokaal referendum (d.d. 13-01-2021)
- Advies definitief verzoek en datum lokaal referendum (d.d. 14-01-2021)
- Advies communicatieplan referendum WSPR (d.d. 29-01-2021)

Zie ook <https://gemeenteraad.leiden.nl/nl/raadscommissies/referendumkamer/adviezen/>