

Referendum Hoofdgroenstructuur

Evaluatie ambtelijk uitvoeringsproces

Afdeling Interne Audit en Beleidsonderzoek | december 2024

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1. Over dit onderzoek	3
A. Overkoepelende bevindingen	
2. Terugblik vanuit breder perspectief	5
B. Referendumproces	
3. Referendumverzoek en start proces	10
4. Overkoepelend uitvoeringsproces	12
5. Subsidieproces	13
6. Communicatie	14
7. Organisatie referendum en einde proces	15
Bijlagen	17
Eindnoten	19



Samenvatting

Op 6 juni 2024 werd er na ruim twintig jaar weer een stadsbreed referendum gehouden in Amsterdam. Hierin stond het collegevoorstel voor een nieuwe Hoofdgroenstructuur centraal. Voorafgaand aan het referendum is een voorbereidingsproces doorlopen van meer dan een jaar, waarbij collega's vanuit verschillende gemeentelijke afdelingen betrokken waren. In deze evaluatie is onderzocht welke (praktische) lessen er getrokken kunnen worden uit de manier waarop dit ambtelijk uitvoeringsproces verlopen is, zodat hiervan bij toekomstige referenda gebruik kan worden gemaakt. Het onderzoek heeft ook enkele overkoepelende bevindingen opgeleverd.

Overkoepelende bevindingen

Door veel betrokkenen wordt met een dubbel gevoel teruggekeken op het referendum. Enerzijds zijn respondenten op hoofdlijnen tevreden over de manier waarop de praktische kant van het proces verlopen is. Anderzijds plaatsen ze vanuit een breder perspectief op het referendum wel enkele kanttekeningen:

- Respondenten zetten vraagtekens bij de inzet van dit referendum in deze situatie. Betrokkenen stellen dat het referendum niet opgebracht heeft wat ervan gehoopt werd. Dat komt voornamelijk omdat het instrument eigenlijk niet goed bij de achterliggende vraag paste.
- Verschillende collega's geven aan dat zij het soms ingewikkeld vonden om te gaan met de positie van de gemeente en hun eigen rol daarin. De gemeentelijke organisatie moest zich tijdens het uitvoeringsproces neutraal opstellen, wat voor sommige collega's lastige situaties opleverde in hun werkpraktijk.
- Het initiatief voor dit referendum is genomen door enkele betrokken Amsterdammers. Op basis van dit onderzoek is ons beeld dat het referendumproces gezorgd heeft voor verwijdering tussen hen en de gemeente.

Bevindingen uitvoeringsproces

Over het algemeen zijn collega's positief over de manier waarop het ambtelijk uitvoeringsproces verlopen is. Ondanks het feit dat het om een nieuw proces ging waarin veel nog vormgegeven en ontwikkeld moest worden, deden zich in de voorbereiding van het referendum geen grote problemen voor. Op basis van de opgedane ervaringen kan een volgend referendum beter en sneller worden voorbereid. Hiervoor doen we verschillende aanbevelingen, die in het rapport zijn opgenomen. De belangrijkste bevindingen ten aanzien van het uitvoeringsproces luiden als volgt:

- Uit het onderzoek komt naar voren dat de gemeentelijke organisatie niet goed op een referendumverzoek voorbereid was. De start van het uitvoeringsproces verliep rommelig omdat de randvoorwaarden nog niet op orde waren. In deze fase was er voor betrokken collega's veel onduidelijkheid, vooral omdat er nog geen duidelijk aanspreekpunt was. Op het moment dat de projectleiding aangesteld werd ontstond een meer overzichtelijke situatie.
- Wat betreft het overkoepelende proces is de samenwerking tussen individuele collega's in onze gesprekken vaak als positief punt naar voren gekomen. Ons beeld is wel dat de rollen, taken en verantwoordelijkheden niet op alle punten voldoende duidelijk waren. Ook is door sommige respondenten gezamenlijk commitment van de betrokken partijen gemist, met name binnen de stuurgroep.
- De afhandeling van de subsidieaanvragen die voor het referendum konden worden ingediend ging volgens betrokken collega's soepel. Ook de coördinatie en praktische organisatie van de 'referendumdag' zelf is goed verlopen.
- Wat betreft de communicatie rond het referendum kwam de totstandkoming van de referendumkrant als knelpunt naar voren. Afgezien daarvan hebben zich volgens respondenten bij dit onderwerp weinig problemen voorgedaan. Betrokkenen hebben de indruk dat Amsterdammers uiteindelijk onvoldoende op de hoogte waren van het bestaan en de inhoud van het referendum. Ze hebben echter niet het idee dat de ambtelijke organisatie in de communicatie veel anders had kunnen doen.

1. Over dit onderzoek

1.1 Aanleiding

Op 6 juni 2024 werd er in Amsterdam na ruim twintig jaar weer een stadsbreed referendum gehouden. Hierin stond het collegevoorstel voor een nieuwe Hoofdgroenstructuur (HGS) centraal. Aan het referendum ging een voorbereidingsproces van meer dan een jaar vooraf. Daarbij zijn verschillende organisatieonderdelen betrokken geweest. Omdat dit het eerste referendum in lange tijd was dat georganiseerd moest worden, was er in de gemeentelijke organisatie nagenoeg geen ervaring op dit vlak aanwezig. Om die reden was bij de start weinig voorhanden wat betreft aanpak, werkwijzen, samenwerkingsafspraken et cetera. Hierin is gaandeweg het proces veel vormgegeven. Om deze reden is in de stuurgroep Referendum Hoofdgroenstructuur besloten een evaluatie te laten uitvoeren naar het uitvoeringsproces van het referendum. De afdeling Interne Audit en Beleidsonderzoek heeft de opdracht gekregen deze evaluatie uit te voeren. De directeur Bestuurs- en managementadvisering was voor dit onderzoek opdrachtgever.

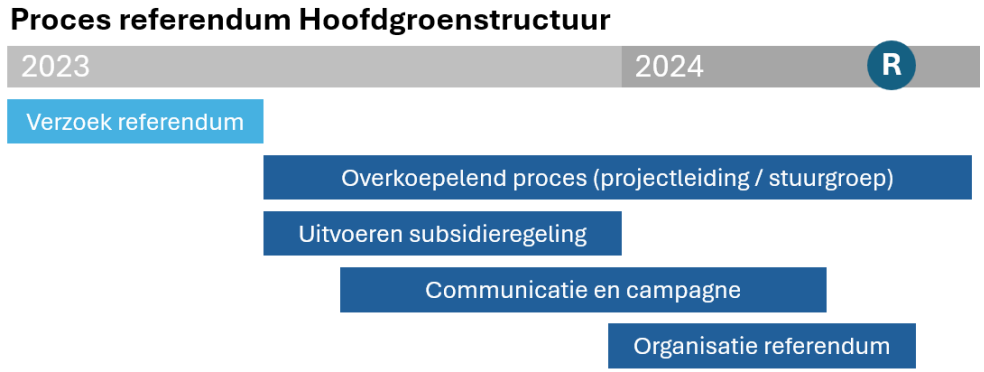
1.2 Doel- en vraagstelling

Doel van deze evaluatie is het trekken van lessen uit de wijze waarop het ambtelijk uitvoeringsproces rond het referendum Hoofdgroenstructuur verlopen is. Waar mogelijk zijn op basis van de bevindingen praktische adviezen geformuleerd, zodat hiervan bij toekomstige referenda gebruik kan worden gemaakt.

De vraagstelling luidt als volgt: welke lessen kunnen er getrokken worden uit de manier waarop het ambtelijk uitvoeringsproces rond het referendum Hoofdgroenstructuur verlopen is?

1.3 Scope

De invalshoek voor deze evaluatie is het proces dat door de ambtelijke organisatie doorlopen is in voorbereiding op 6 juni. Het opgestelde draaiboek dient hierin als uitgangspunt.



Figuur 1: Schematische weergave van het proces rond het referendum

Het volledige proces rond het referendum kan worden verdeeld in twee fasen (figuur 1). In de eerste fase stond het referendumverzoek centraal. De regie binnen de ambtelijke organisatie lag toen bij de griffie. Op het moment dat het definitieve verzoek om een referendum werd ingewilligd, ging de tweede fase in. Hiermee startte het feitelijke uitvoeringsproces, waarin de projectleiding en stuurgroep sturing en uitvoering gegeven hebben aan alle voor het referendum benodigde voorbereidingen. Daarin zijn drie subonderdeel te onderscheiden:

1) uitvoering van de subsidieregeling
2) de communicatie en campagne rond het referendum
3) coördinatie en (praktische) organisatie van de daadwerkelijke referendumdag

We hebben de eerste fase rond het referendumverzoek[1] (lichtblauw weergegeven) in dit onderzoek betrokken voor zover zij een opmaat vormde voor de uitvoeringsfase die daarop volgde (donkerblauw weergegeven).[2]

1.4 Aanpak

We hebben in 17 interviews gesproken met 25 betrokkenen (zie bijlage 1). Zij zijn bevraagd op hun ervaringen. In de gesprekken is de focus gelegd op ervaren knelpunten en onderliggende oorzaken. Ook is gevraagd naar factoren die een soepel procesverloop hebben bevorderd. Op basis daarvan hebben we de belangrijkste lessen voor een volgend referendum in kaart gebracht. Daarnaast hebben we als achtergrond bij de evaluatie projectdocumenten en raadsstukken bestudeerd.

1.5 Dit rapport

Deze evaluatie had betrekking op het ambtelijk uitvoeringsproces en was gericht op het verzamelen van praktische adviezen voor mogelijke toekomstige referenda. In de gesprekken die wij voerden kwamen echter ook veel punten naar boven die betrekking hadden op de bredere context waarbinnen het uitvoeringsproces zich heeft afgespeeld. Wat we hierover hebben opgehaald, valt eigenlijk buiten de scope van ons onderzoek. Deze zaken raken aan meer fundamentele kwesties rond dit referendum die de praktische kant van het uitvoeringsproces overstijgen. Ze hebben echter wel invloed gehad op dat proces. Ook denken we dat deze bevindingen input kunnen zijn voor een bredere reflectie op de manier waarop het referendum verlopen is. Wat we hierover hebben opgehaald is opgenomen in deel A van dit rapport. Hierbij zijn geen aanbevelingen geformuleerd. Deel B bevat de bevindingen en aanbevelingen ten aanzien van de praktische kant van het uitvoeringsproces. De aanbevelingen zijn zowel op ervaren knelpunten gebaseerd, als op de positieve ervaringen die tijdens het referendumproces zijn opgedaan.

In onze gesprekken zijn verschillende punten naar voren gekomen die betrekking hebben op de Referendumverordening Gemeente Amsterdam 2022 (hierna: referendumverordening). Ook dit valt eigenlijk buiten de scope van het onderzoek. Omdat de referendumverordening echter wel invloed heeft gehad op het verloop van het ambtelijk uitvoeringsproces, hebben we besloten deze input wel op te nemen in dit rapport. In bijlage 2 is verzameld wat respondenten in relatie tot de verordening hebben aangegeven.

1.6 Hoofdboodschap

De hoofdboodschap van dit onderzoek is dat veel betrokkenen met een dubbel gevoel terugkijken op het referendum. Enerzijds zijn respondenten over het algemeen tevreden over de manier waarop de praktische kant van het proces verlopen is. Ondanks het feit dat het om een nieuw proces ging waarin veel nog vormgegeven en ontwikkeld moest worden, deden zich in de voorbereiding van het referendum geen grote problemen voor. Op basis van de opgedane ervaringen kan een volgend referendum beter en sneller worden voorbereid. Hiervoor doen we verschillende aanbevelingen. Anderzijds zijn veel betrokkenen wel van mening dat dit referendum in deze situatie geen geschikt instrument was. Dit heeft bijgedragen aan het feit dat het referendum uiteindelijk niet opleverde wat ervan gehoopt werd. Ook hebben collega's de positie van de gemeentelijke organisatie en hun eigen rol daarin tijdens het proces als ingewikkeld ervaren.

1.7 Evaluatie referendumcommissie

De Initiatief- en referendumcommissie (hierna: de referendumcommissie) heeft een afzonderlijke evaluatie naar het referendum uitgevoerd, vanuit haar eigen ervaringen met het proces.[3] Het bijbehorende rapport is in oktober 2024 opgeleverd. Vanzelfsprekend bestaan er veel paralellen tussen de bevindingen die in dit onderzoek gedaan zijn en de constateringen van de commissie. Waar relevant verwijzen we daarnaar in de eindnoten.



A. Overkoepelende bevindingen

2. Terugblik vanuit breder perspectief

In juni 2024 mochten Amsterdammers via een raadgevend referendum aangeven of zij voor of tegen het voorgenomen besluit over de Hoofdgroenstructuur waren. 37 procent stemde voor, 63 procent tegen.[4] De gemeenteraad besloot vervolgens tegen het nieuwe beleidskader te stemmen.

Beleidskader Hoofdgroenstructuur
De Hoofdgroenstructuur gaat over de groengebieden in de stad. Het bevat de minimale hoeveelheid stedelijk groen en bijbehorende waterstructuren die de gemeente wil beschermen.[5] Er wordt onderscheid gemaakt naar verschillende 'groentypen' (bijvoorbeeld een stadspark, een natuurpark of een sportpark). Voor elk van de typen gelden verschillende afwegingscriteria om beoogde bebouwing of voorzieningen zoals bankjes en speelplaatsen aan te toetsen.[6] De vorige Hoofdgroenstructuur dateerde uit 2011 en sloot niet meer aan bij de huidige ambities op het gebied van groen, waarin gestreefd wordt naar een aaneengesloten groennetwerk en meer aandacht voor verschillende 'groenwaarden' (groen heeft bijvoorbeeld niet alleen een recreatieve functie maar kan ook bijdragen aan biodiversiteit).[7]

Uit de gesprekken die wij voor dit onderzoek gevoerd hebben komt naar voren dat met gemengde gevoelens teruggekeken wordt op het referendum. Over het algemeen zijn respondenten vrij positief het uitvoeringsproces, dat zonder grote problemen is verlopen. De afhandeling van de subsidieaanvragen ging soepel en ook de organisatie en coördinatie van de 'referendumdag' op 6 juni verliepen goed. Vanuit een breder perspectief zijn veel betrokkenen echter van mening dat dit referendum in deze situatie geen geschikt instrument was. Dit heeft bijgedragen aan het feit dat het referendum uiteindelijk niet opleverde wat ervan gehoopt werd.

> "Het referendum hebben ze [de initiatiefnemers] 'gewonnen', maar ze zijn teleurgesteld uit de strijd gekomen."

> "Het resultaat vind ik uiteindelijk erg teleurstellend. Niemand is blij met deze uitkomst, maar het heeft wel veel tijd en geld gekost."

Daarnaast vonden sommige collega's de positie van de gemeentelijke organisatie en hun eigen rol daarin tijdens het referendumproces ingewikkeld. Ook noemt een aantal respondenten dat het referendum de relatie tussen de gemeente en de bij het onderwerp betrokken burgers geschaad heeft. We lichten deze onderwerpen hieronder toe.

2.1 Instrument paste niet bij achterliggende behoefte

Een aantal Amsterdamse burgers dient op 18 januari 2023 een inleidend verzoek in om een raadgevend referendum te houden. Onderwerp is het ontwerp-raadsbesluit 'Vaststellen van het beleidskader Hoofdgroenstructuur'. De gemeenteraad willigt het inleidend verzoek in. Nadat voldoende ondersteuningsverklaringen zijn opgehaald wordt ook het daarop volgende definitieve verzoek ingewilligd. Respondenten delen de mening dat het type referendum dat is ingezet, om meerdere redenen echter niet goed paste bij het vraagstuk dat er lag.

Aanleiding referendum

Om te beginnen zijn er twijfels of het de initiatiefnemers aanvankelijk te doen was om een volksraadpleging. Het beeld is dat ze vooral het gesprek over het groen in de stad verder wilden voeren. Ze hadden het idee dat hun inhoudelijke zorgen daarin onvoldoende serieus werden genomen.[8] Dit komt ook naar voren uit het verslag van een gesprek over het referendum dat enkele raadsleden voerden met de initiatiefnemers op 16 februari, enkele weken na het inleidend verzoek: "Mevrouw Brilman geeft aan dat het een overweldigend proces is en dat dit onder druk is aangegaan, omdat zij anders geen mogelijkheid meer zouden hebben en het beleid goedgekeurd zou worden." […] "De heer Warning wil daar nog aan toevoegen dat het referendum hooguit een laatste redmiddel was omdat zij zich niet gehoord voelden."

> "Er werd een referendum gevraagd. Maar een referendum is uiteindelijk binair: ja of nee. Terwijl het vraagstuk was: we willen opnieuw in gesprek over wat voor stad willen we zijn. En welke plek groen daarin heeft. Dat vraagt iets anders dan een referendum."

> "Ik denk dat het heel belangrijk is om te kijken wat er achter de zorgen van de tegenstanders zit. Zijn ze tegen het beleid van de HGS of maken ze zich zorgen over de verdichting van de stad en dat het ten koste gaat van hoogwaardig groen? Ik denk het laatste, maar het wegstemmen van de HGS is dan niet de oplossing."

Gekozen type referendum

Het gekozen type referendum ('over een ontwerp raads- of collegebesluit') sloot volgens respondenten eigenlijk niet goed aan bij wat men wilde voorleggen[9]. De initiatiefnemers waren het namelijk met grote delen van het beleidskader wél eens. Ze waren alleen van mening dat er niet voldoende juridische waarborgen aanwezig waren en dat er teveel flexibiliteit in het stuk was aangebracht. In een referendum over een ontwerp raads- of collegebesluit kan echter alleen een ja/nee-vraag gesteld worden: "bent u voor of tegen…". Deze binaire vraag leent zich niet goed voor de inhoudelijke nuances waar het feitelijk om ging. Daarbij is de uitslag van een ja/nee-vraag moeilijk te duiden, omdat uiteraard onbekend blijft wat de achterliggende reden van een voor- of tegenstem is.[10]

Onderwerp en vraagstelling

Meerdere respondenten geven aan dat de materie – een technisch en omvangrijk beleidsdocument – eigenlijk niet geschikt was om in een volksraadpleging voor te leggen. In de gesprekken wordt benoemd dat het onderwerp "lastig" was, en "niet leefde". Ook de gekozen referendumvraag ("Bent u voor of tegen het voorgenomen besluit over de Hoofdgroenstructuur?") was volgens veel betrokkenen onduidelijk.[11] Dit heeft later in het proces tot knelpunten in de communicatie geleid.[12] Toen er eenmaal een verzoek om een referendum lag, rezen al snel twijfels of de gekozen variant wel goed aansloot bij wat men wilde voorleggen.[13]

Verloop na in gang zetten traject

Ondanks de bedenkingen, ook bij de initiatiefnemers, is het ingezette traject toch doorgezet. Meerdere respondenten vergelijken het proces met een trein. Toen die eenmaal ging rijden, werd afremmen, stoppen of wisselen niet meer mogelijk geacht.

> "Er is een proces in gang gezet met een instrument dat niet bij de vraag past, maar er is geen gesprek over te voeren. De trein rijdt en leek niet meer te stoppen."

Er worden verschillende factoren genoemd die hierin een rol hebben gespeeld. De tijdsdruk werd vanwege de strakke termijnen in de verordening in de beginfase als hoog ervaren. Zodoende was in de beginfase weinig ruimte om te kunnen reflecteren op het proces dat men was aangegaan. De referendumvariant 'alternatief burgervoorstel' had in dit geval waarschijnlijk beter had gepast en de initiatiefnemers geven aan dat dit ook hun voorkeur had gehad. Op basis van de huidige verordening

is het echter niet mogelijk te wisselen tussen vormen van referenda als het proces eenmaal loopt. De initiatiefnemers hadden in korte tijd veel steun verzameld en voelden zich verantwoordelijk daar iets mee te doen. Zij hadden het gevoel geen andere optie te hebben, omdat het afblazen van het traject zou betekenen dat het beleidsstuk ongewijzigd zou worden aangenomen. Daarnaast zijn er ook vanuit de verordening weinig aanknopingspunten het proces eventueel een halt toe te roepen.[14] Als er voldoende steunbetuigingen verzameld zijn, dient het referendumverzoek door de raad te worden toegewezen.[15] Ten slotte merkt een aantal respondenten op dat de drempels om een referendumverzoek in te kunnen dienen aanzienlijk verlaagd zijn ten opzichte van de vorige verordening. Dit is gedaan om de interactie tussen burgers en het bestuur te bevorderen.[16] Een mogelijke keerzijde is echter dat ook voor besluiten die zich minder goed (blijken te) lenen voor een referendum, relatief eenvoudig een referendumproces kan worden gestart.

Uiteindelijk heeft het referendumproces, om begrijpelijke redenen, bijna anderhalf jaar in beslag genomen. Dat heeft tot gevolg gehad dat het proces rond het beleidskader Hoofdgroenstructuur sterk vertraagd is geraakt. Ook op dit punt rijst daarmee de vraag of het instrument paste bij wat de initiatiefnemers beoogden. De meeste oorzaken voor het feit dat het proces ondanks de twijfels toch is doorgezet, hebben hun basis in de verordening. Enkele respondenten constateren daarbij wel dat blijkbaar geen van de betrokken partijen wilde afwijken van de voorgeschreven route en daarin besloten de juridisch zuivere lijn te volgen.

2.2 Positie van de gemeentelijke organisatie was voor betrokken ambtenaren lastig

Er is veel moeite gedaan de positie van de gemeentelijke organisatie tijdens het hele proces zo neutraal mogelijk te houden. Ten eerste lag het eigenaarschap van het referendum bij de gemeenteraad. De ambtelijke organisatie had in het proces primair een uitvoerende rol. Daarin is geprobeerd de verordening zo zuiver mogelijk te volgen. Ten tweede was de gemeentelijke organisatie ook maker van het beleid dat in het referendum voorgelegd werd. Om elke schijn van partijdigheid te vermijden is geprobeerd de neutrale positie van de gemeente goed te bewaken. Dit aspect komt ook terug in artikel 26 van de referendumverordening, dat gaat over het campagnebudget van de wethouder. Om een gelijk speelveld te creëren is daarin het volgende vastgelegd: “Het ambtelijk apparaat en de gemeentelijke communicatiekanalen worden niet gebruikt voor de campagne en stellen zich inzake het referendum politiek neutraal op.” [17] Collega’s vinden dat het goed gelukt is een zuivere lijn te bewaren.

> “Het belangrijkste in een referendum is dat je niet gebruik maakt van het voordeel dat je nu eenmaal de overheid bent. Dat weet ik uit de stadsdeelreferenda, daar zit het wantrouwen. Daar moet je heel voorzichtig mee zijn. Dat evenwicht is goed in orde geweest.”

Uit de gesprekken komt naar voren dat collega’s de positie van de gemeentelijke organisatie en hun eigen rol daarin wel als ingewikkeld ervaren hebben. Binnen dit thema is een aantal verschillende onderwerpen naar voren gekomen, die we hieronder kort beschrijven. Veel van de kwesties die collega’s benoemen, hebben te maken met de verschillende belangen die zij in hun rol als ambtenaar dienen. De loyaliteit aan zowel de stad, bewoners, het college en de raad kan in het dagelijks werk voor dilemma’s zorgen.[18] We doen in dit hoofdstuk geen concrete aanbevelingen, maar denken dat het zinvol is verder op deze vraagstukken te reflecteren binnen het kader van ambtelijk vakmanschap.

Rol ambtelijke organisatie rond referendumverzoek

Een aantal collega’s denkt dat een beter eindresultaat mogelijk was geweest als in de fase rond het verzoek zaken anders waren gelopen. In een verzoek om een referendum van burgers aan de raad past ambtelijke terughoudendheid. Tegelijkertijd had inbreng van de gemeentelijke organisatie wellicht kunnen helpen om uiteindelijk tot een betere opbrengst te komen. In de gesprekken worden daarover de volgende zaken genoemd:

- Het inhoudelijk gesprek over het beleidskader had verder gevoerd kunnen worden. De collega’s van Ruimte en Duurzaamheid (R&D) die betrokken waren bij de ontwikkeling van het beleidskader Hoofdgroenstructuur geven aan dat het proces vanaf het moment van het verzoek zeer formeel en juridisch van aard werd. Zij voelden zich daarin gedwongen afstand te houden.
- De initiatiefnemers hadden in de eerste fase wellicht beter ondersteund kunnen worden vanuit de gemeentelijke organisatie. Er had vanuit een neutrale opstelling meegedacht kunnen worden over wat zij met het referendum beoogden. Daarin had beter verkend kunnen worden of het instrument paste bij hun uiteindelijke bedoeling.

> "Het was allemaal vrij procedureel gelegd. De verordening schrijft dingen vrij strak voor, en dat hebben we dan ook heel strak gedaan. Maar de buitenwereld werkt veel informeler. Dat botst, die logica's. Bijvoorbeeld in het voortraject. Bewoners vragen een referendum aan, dan moet je de vraag stellen: is dit het juiste instrument? Dat hebben wij vanuit de ambtelijke organisatie niet gedaan. Het is ook tricky, maar je kunt best het gesprek voeren over: wat beogen jullie en wat past daarbij?"

- Ambtelijke betrokkenheid bij het formuleren van de referendumvraag had er mogelijk toe geleid dat op dat moment in het proces uitgebreider stilgestaan was bij de manier waarop deze vraagstelling zou uitpakken. Vanuit een meer praktisch oogpunt hadden communicatiemedewerkers vanuit de gemeentelijke organisatie wellicht mee kunnen kijken naar de formulering.[19]

Positie vakwethouder

Collega's uit de staf van de wethouder Ruimtelijke Ordening geven aan dat de bepaling in de referendumverordening "dat het ambtelijk apparaat en de gemeentelijke communicatiekanalen niet voor de campagne gebruikt worden" tot een voor hen onwerkbare praktijk leidde. Zij zijn van mening dat de wethouder het op geen enkele wijze 'goed' had kunnen doen. Ondersteuning van de wethouder was toegestaan zolang het niet om campagne-gerelateerde activiteiten ging. Er bestond echter vaak een grijs gebied tussen feitelijke en campagne-gerelateerde activiteiten. Men ervaarde hierin onduidelijke grenzen voor de staf en een grote politieke kwetsbaarheid voor de wethouder. Achteraf zou immers kunnen blijken dat de staf, zij het met de beste intenties, toch te ver was gegaan in de ondersteuning.

> "Als er dan een WOO verzoek komt over de werkzaamheden van de woordvoerder, en het blijkt dat wij toch enige vorm van advies gegeven hebben... dan is het dag erna: "Wethouder maakt wél gebruik van ambtenaren, er was geen gelijk speelveld en zo wint hij het referendum". Onze handen waren gebonden."

De situatie leidde bij de staf tot gevoelens van kwetsbaarheid. Zij beschrijven gedurende het proces voortdurend het gevoel te hebben gehad op eieren te lopen. Gesteld voor keuzes, nam men hierin voor de zekerheid een terughoudende positie in. De projectleiding heeft hier twee gesprekken over gevoerd met de staf. Daarnaast heeft de projectleiding in februari 2024 met medewerking van de commissie een intern memo opgesteld over de ruimte van de wethouder, dat voor dit onderzoek is ingezien. Daarin wordt gesteld dat er bij twijfel vooral gehandeld moest worden in de geest van de verordening en het doel van het referenduminstrument. Op basis van de gesprekken constateren we dat er echter tot op het einde van het proces verschillende interpretaties over de beschikbare ruimte bleven bestaan.[20]

Scheiding projectorganisatie en beleidsdirectie

Op basis van bovengenoemde argumentatie bestond er een scheiding tussen de projectorganisatie van het referendum en de directie Ruimte en Duurzaamheid, het gemeentelijke onderdeel dat verantwoordelijk was voor de inhoudelijke kant van het beleid. De projectleiding sprak in de loop van het proces met enkele R&D-collega's over hun rol. Na aanvankelijke onduidelijkheid werd helder dat R&D zich tijdens het uitvoeringsproces afzijdig zou houden. Desalniettemin bleef het voor de vanuit R&D betrokken collega's lastig te bepalen hoe ze zich in bepaalde situaties tot het referendumproces moesten verhouden. Ze wisten bijvoorbeeld niet goed wat ze wel en niet mochten zeggen, zowel binnen de organisatie als naar buiten.

De R&D-collega's beschrijven dat zij gescheiden werelden ervaarden: het referendumproces was voor hen een 'black box'. Op het moment dat zij wel een bijdrage moesten leveren aan het proces (zoals rond de referendumkrant) kwam dit voor hen onverwachts.

> "Vanaf het begin had ik het gevoel dat we vanwege de neutraliteitseisen strikt gescheiden werkten. Ik weet niet of dat het proces ten goede komt. Om burgers goed voor te lichten zouden een gezamenlijke aftrap en regelmatig overleg voor Communicatie helpen. Dan is iedereen op de hoogte wie waarmee bezig is. [...] Het zou ook moeten kunnen zonder elkaar te beïnvloeden."

Informatievoorziening richting burgers

Collega's twijfelen of de informatievoorziening richting burgers wel voldoende uit de verf is gekomen. De collega's van R&D moesten zich in het proces terughoudend opstellen. Toen er naar hun idee sprake was van feitelijke onjuistheden in het maatschappelijk debat, mochten zij daar niet op ingaan. Ook konden ze niet deelnemen aan in de stad georganiseerde bijeenkomsten om het beleid toe te lichten en te verdedigen. Dit alles heeft er naar hun mening aan bijgedragen dat de standpunten van de tegenstanders het publieke debat domineerden.[21] Dat heeft volgens hen een evenwichtige informatievoorziening belemmerd. Collega's van Bureau Verkiezingen benoemen dat het soms lastig was om vragen van burgers over het referendum goed te beantwoorden, bijvoorbeeld in de stemlokalen. Vragen over

het stemproces konden worden beantwoord, maar informatievoorziening over de inhoud van het beleid was niet toegestaan.

> "Het leverde vragen op bij burgers, maar die mag je niet beantwoorden, omdat je dan eigenlijk een stemadvies geeft. Het was best dun ijs. […] Dus al onze corporate middelen zijn wel ingezet. Maar je merkt dat de burger wel wat meer nodig had."

2.3 Referendumproces zorgde voor verwijdering tussen bij referendum betrokken burgers en gemeente

Referenda dienen om burgers meer invloed op de besluitvorming te geven en zo hun betrokkenheid te vergroten. Dit kan tevens bijdragen aan het vertrouwen van burgers in de overheid. Sommige collega's hebben echter het idee dat dit referendumproces ten koste is gegaan van de relatie tussen de gemeente en de burgers die direct bij het referendum betrokken waren.[22] Een collega van de directie R&D benoemt dat de contacten die zij in de stad onderhielden met de actieve burgers rond dit onderwerp, door het referendum verslechterd zijn.

In relatie tot de initiatiefnemers van het referendum kwamen in onze gesprekken de subsidies een aantal keer naar voren. Vanuit het perspectief van de initiatiefnemers was dit een belangrijk onderdeel van het referendumproces. Zij waren voor hun campagne namelijk gebonden aan de subsidies, en voor de verstrekking daarvan afhankelijk van de gemeentelijke organisatie. De initiatiefnemers geven aan dat zij de gemeente hierin niet als ondersteunend hebben ervaren. De regeling dekt alleen 'noodzakelijke kosten'. Vrijwilligersvergoedingen, of eten en drinken voor vrijwilligers die hielpen met campagnevoeren vielen daar niet onder. De initiatiefnemers vinden dat er vanuit de ambtelijke organisatie niet altijd even goed werd meegedacht over de mogelijkheden en dat het contact over de verantwoording ongelukkig verliep. Voor hen is daarin van belang dat zij (buiten de gemeente om) ook contact hadden met een van de opstellers van de referendumverordening. Ze hadden van hem juist begrepen dat ze volledig vrij zouden moeten zijn in het besteden van het subsidiebedrag.

> "In gesprekken ging het over wat we wel en niet mochten declareren. Daarin was het Subsidiebureau erg streng. Appels en flesjes water mochten niet. Toen zei ik: kom dan zelf met een suggestie! Maar dan kon niet, omdat het hun taak niet was. […] We hebben volgens het democratisch recht een referendum aangevraagd en daar hoort de mogelijkheid tot subsidieaanvraag bij. Dan verwacht je medewerking van de gemeente, geen tegenwerking."

Collega's geven een andere weergave van de gang van zaken. Zij stellen bijvoorbeeld dat er wel degelijk geprobeerd is mee te denken. We constateren dat dit punt binnen de ambtelijke organisatie anders beleefd is dan daarbuiten. Dit sluit aan bij een reflectie uit een van de interviews:

> "Je hoort 'binnen' hoe zorgvuldig beslissingen genomen worden. Maar de verhalen buiten hoorde ik ook, en dan zie je dat dingen anders beleefd worden. […] Wat in onze ogen gelijkwaardig was, is in de praktijk niet zo ervaren. […] Er was het beeld van de gemeente als groot instituut, waar je niet tegenop kunt boksen."

Naast de subsidieverstrekking speelde ook de onduidelijkheid in de afstemming rond de referendumkrant een rol. De initiatiefnemers hadden meermaals het idee dat teksten door redacteurs op sturende wijze werden aangepast en dat zij zaken moesten 'controleren'. Dit komt verder aan bod in paragraaf 6.2.



B. Referendumproces

In dit deel beschrijven we de bevindingen en aanbevelingen ten aanzien van het ambtelijke uitvoeringsproces. We behandelen de fase rond het verzoek om een referendum en daarna het overkoepelend uitvoeringsproces. Vervolgens komen het subsidieproces, de communicatie en de organisatie van het daadwerkelijke referendum aan bod.

3. Referendumverzoek en start proces

De betrokkenheid van de gemeentelijke organisatie bij het referendum begint op het moment dat het referendumverzoek ingediend wordt. Nadat het definitieve verzoek ingewilligd is, moet het uitvoeringsproces worden opgestart. In de gesprekken is over dit onderwerp vooral naar voren gekomen dat bij aanvang van het proces (begrijpelijkerwijs) veel nog uitgezocht en ontwikkeld moest worden.

3.1 Gemeentelijke organisatie was niet voldoende voorbereid op referendumverzoek

Respondenten beschrijven dat de gemeentelijke organisatie overrompeld was toen het verzoek om een referendum binnenkwam. Omdat er recentelijk geen referenda meer gehouden waren, was er weinig kennis en ervaring in de organisatie aanwezig. Bovendien lag er sinds 2022 een nieuwe referendumverordening. Hiermee was zodoende nog helemaal geen ervaring opgedaan. De gemeentelijke organisatie was in praktisch opzicht niet goed op een referendumverzoek voorbereid. In de verordening is opgenomen dat binnen tien weken na het inwilligen van het inleidend verzoek er minimaal 10.000 ondersteuningsverklaringen moeten worden verzameld. Daartoe zou het mogelijk moeten zijn via de gemeentelijke website een digitale ondersteuningsverklaring in te dienen. Dit digitale formulier was nog niet aanwezig en bleek in de praktijk ook niet onmiddellijk realiseerbaar te zijn. Uiteindelijk ging de tienwekentermijn op advies van de referendumcommissie aan de raad pas in op het moment dat het papieren en digitale formulier voor de ondersteuningsverklaringen gereed was. De initiatiefnemers geven aan dat er ook daarna nog knelpunten werden

ervaren: zo was het formulier niet goed leesbaar op mobiele devices en werden sommige postcodes uit Weesp niet herkend. Volgens de initiatiefnemers kostte het veel energie dit soort dingen opgelost te krijgen, waarbij de gemeente volgens hen traag reageerde.

3.2 Start uitvoeringsproces verliep rommelig omdat randvoorwaarden niet op orde waren

Toen het definitieve verzoek ingewilligd was moest de uitvoeringfase van het referendum opgestart worden. Aanvankelijk was onduidelijk waar de projectorganisatie van het referendum ondergebracht zou worden: bij de griffie, bij de directie R&D of onder Democratisering.[23] De verordening geeft nu niet aan of de organisatie van het referendum onder verantwoordelijkheid van de raad of van het college valt.[24] De griffie had geen capaciteit en/of budget om de projectleiding zelf op zich te nemen. Het deel van de ambtelijke organisatie dat onder de gemeentesecretaris valt, kan echter niet door de griffier worden aangestuurd. Daarom is de uitvoering van het referendumproces overgedragen. Voor het onderbrengen van de projectorganisatie zijn verschillende mogelijkheden besproken. Uiteindelijk werd de stedelijk directeur Stadsdelen, Beheer en Dienstverlening vanuit Democratisering ambtelijk opdrachtgever.

Voor de collega's binnen de gemeentelijke organisatie die op dat moment met het referendum te maken kregen, was er in tussentijd veel onduidelijk. Een eenduidig aanspreekpunt ontbrak nog, maar er leefden wel allerlei vragen en dilemma's. De collega's die gewerkt hadden aan de ontwikkeling van het beleid, hadden tot dan toe een voor hen regulier beleidsproces doorlopen. Vanaf het moment dat duidelijk was dat er een referendum zou komen, brak voor hen een nieuwe en onbekende fase aan. Zij hadden vooral moeite te bepalen wat hun rol daarin moest of mocht zijn. Hierin kon op dat moment door niemand richting gegeven worden. Collega's die betrokken waren bij de ondersteuning van de wethouder Ruimtelijke Ordening moesten op zoek naar duidelijkheid over de rol van de wethouder. Zij misten een duidelijk aanspreekpunt in de organisatie en inhoudelijke expertise over de interpretatie van de verordening. Betrokkenen geven aan dat er meer duidelijkheid en rust kwam vanaf het moment dat er een projectleiding werd aangesteld.

Aan het begin van het uitvoeringsproces was nog niet helder op welke wijze het referendum bekostigd zou worden: uit het budget van de wethouder Democratisering of het budget van de vakwethouder.[25] Van de aangevraagde 600.000 euro is uiteindelijk 300.000 euro beschikbaar gesteld uit het budget van de wethouder Ruimtelijke Ordening. Dit bleek niet toereikend. Uit een berekening door de projectleider en Bureau Verkiezingen bleek dat ongeveer 600.000 euro nodig zou zijn. Dit is direct bij de start van het proces besproken met de ambtelijk opdrachtgever, die de overschrijdingen vervolgens meegenomen heeft naar het GMT. De uitwerking van de financiën van het project hebben in de startfase en gedurende het traject veel tijd en energie gekost.

3.3 Aanpak referendumproces moest nog ontwikkeld worden

Op het moment dat de uitvoering van start ging, moest de aanpak van het proces nog ontwikkeld worden. De projectleiding is begonnen met het in kaart brengen van de belangrijkste spelers en het aanvullen van het draaiboek dat voor de eerste fase door de griffie opgesteld was. Verschillende collega's die in de loop van het proces met het referendum te maken kregen, geven aan zich daarin overvallen te voelen. Zij moesten zich plotseling inhoudelijk in het referendum verdiepen, maar hadden daar niet altijd voldoende tijd voor.

Aanbevelingen

- Zorg, voor zover dat inmiddels nog niet gebeurd is, dat de benodigde formulieren voor het indienen van een referendumverzoek en de ondersteuningsverklaringen klaarliggen en zonder problemen werken.
- Bepaal voordat zich een nieuw referendum aandient waar in de ambtelijke organisatie de projectleiding ondergebracht gaat worden: de griffie, de betrokken beleidsdirectie of Democratisering. Uit dit onderzoek komt geen duidelijke voorkeursvariant naar voren.
- Zorg dat de kennis over referenda, de referendumverordening en de interpretatie daarvan beter beschikbaar is binnen de organisatie.
- Zorg dat er zo snel mogelijk, liefst zodra het definitieve verzoek er ligt, een projectleider wordt aangesteld die als aanspreekpunt kan fungeren.[26]
- Betrek benodigde organisatieonderdelen zo snel mogelijk in een gezamenlijk startmoment, zodat zij weten wat er op hen afkomt en wat daarin nodig is (bijvoorbeeld inhoudelijk, maar ook qua personele capaciteit).[27]
- Loop het draaiboek bij de start van het proces door met de belangrijkste betrokken organisatieonderdelen. Actualiseer het waar nodig. Zorg dat het

draaiboek na afloop van het referendum ergens in beheer genomen wordt tot zich een volgend referendum aandient.
- Besteed voldoende aandacht aan de interne communicatie rond het referendum om collega's binnen de organisatie te informeren over het instrument en de rol van de ambtelijke organisatie in het referendumproces.

4. Overkoepelend uitvoeringsproces

Onder het uitvoeringsproces verstaan we de fase die inging op het moment dat de projectleiding werd aangesteld en de uitvoering daadwerkelijk begon. Over deze fase is in de gesprekken vooral de samenwerking tussen de verschillende (ambtelijke) betrokkenen naar voren gekomen.

4.1 Samenwerking tussen individuele collega's in het proces verliep veelal goed

De projectleiding bestond uit een projectleider en een coördinator communicatie vanuit Bureau Interim en Advies (BIA). Zij werden bijgestaan door een communicatieadviseur vanuit de directie Communicatie. Daarnaast was er een stuurgroep met daarin afgevaardigden vanuit het Subsidiebureau, Bureau Verkiezingen, de griffie, het Juridisch Bureau en Democratisering. Ook de hoofdredacteur van de Amsterdamkrant (directie Communicatie) was betrokken. Daarnaast hebben verschillende collega's van de directie Ruimte en Duurzaamheid en de directie Bestuurs- en managementadvisering met het referendum te maken gekregen. Over het algemeen zijn de respondenten van mening dat de juiste organisatieonderdelen en expertises in het proces betrokken waren.

De samenwerking tussen individuele collega's van verschillende organisatieonderdelen die zich voor het referendum met hetzelfde onderwerp of deelproces bezighielden, komt in de interviews vaak als positief punt naar voren. Denk aan de collega's die zich bezighielden met de communicatie of de collega's die samenwerkten in het subsidieproces. Respondenten zijn van mening dat dit heeft bijgedragen aan een soepel verloop van het proces. Veel collega's waren goed benaderbaar en bereikbaar voor elkaar. Ook de prettige afstemming met de projectleiding wordt door meerdere betrokkenen als positief punt vermeld. Een sterke en betrokken projectleider wordt genoemd als belangrijke voorwaarde voor een goed uitvoeringsproces.

4.2 Rollen, taken en verantwoordelijkheden tijdens uitvoeringsproces niet altijd duidelijk genoeg

Uit de gesprekken blijkt dat er tijdens de uitvoering van het proces onduidelijkheid bestond over rollen, taken en verantwoordelijkheden. Dit speelde bij de start, maar ook later. Op dit punt zijn de in gesprekken verschillende grotere en kleinere voorbeelden naar voren gekomen. Soms leidde dit tot concrete problemen, maar zeker niet altijd.

- Meerdere respondenten benoemen dat voor hen onduidelijk was wat de rolverdeling binnen de projectleiding was. We hebben de indruk dat dat er soms toe leidde dat onduidelijk was wie voor welke onderwerpen aanspreekpunt was.
- Er waren verschillende collega's betrokken bij de communicatie rond het referendum: vanuit de directie Ruimte en Duurzaamheid (beleidsinhoudelijke vragen), Bureau Verkiezingen (vragen over stemmen) en de projectleiding (vragen over het referendum). Waar het ging om de beantwoording van vragen was er aanvankelijk onduidelijkheid wie wat moest oppakken.
- Uit de gesprekken leiden we af dat er geen overeenstemming was over wat tot de taken van de projectleiding behoorde, en wat tot de taken van het Subsidiebureau en Bureau Verkiezingen behoorde. Het ging daarbij met name om operationele zaken op het snijvlak van de reguliere werkzaamheden van het Subsidiebureau en Bureau Verkiezingen enerzijds, en de referendum-specifieke aangelegenheden anderzijds.
- De totstandkoming van de referendumkrant kostte veel tijd en energie omdat de afspraken over rollen en verantwoordelijkheden niet voldoende duidelijk waren. Dit komt verder aan bod in paragraaf 6.2.

Er was een collega van het Juridisch Bureau (JB) betrokken voor de juridische toets bij het afhandelen van de subsidieaanvragen. De directie Juridische Zaken (DJZ) heeft in principe een adviesrol waar het gaat om referenda. In goede afstemming met DJZ is afgesproken dat de collega van JB in dit proces ook de advisering ten aanzien van de

verordening op zich zou nemen. Bij een volgend referendum is het raadzaam hierover wederom goed af te stemmen, om dubbele inzet van juridische expertise te voorkomen.

4.3 Volgens sommige betrokkenen onvoldoende sprake van gezamenlijk commitment tijdens uitvoeringsproces

Verschillende betrokkenen merken op dat zij soms gezamenlijk commitment gemist hebben. Hierin komen twee punten naar voren:

- We maken uit de gesprekken op dat er verschillende 'perspectieven' op het proces aanwezig waren. Sommigen betrokkenen legden nadruk op de juridische aspecten van het proces, anderen hanteerden een meer praktische en resultaatgerichte benadering of hadden juist veel oog voor de positie van de Amsterdammer. Collega's geven aan dat de verschillende perspectieven nodig waren om het proces tot een goed einde te brengen, maar af en toe ook voor wrijving zorgden. Dit is de efficiëntie en effectiviteit van het proces niet altijd ten goede gekomen. Bij een volgend referendum zal opnieuw in een soortgelijke constellatie worden samengewerkt, zij het met (deels) andere collega's. Zolang referenda slechts incidenteel georganiseerd hoeven worden, zullen de samenwerkingsverbanden steeds deels opnieuw moeten worden gevormd. Idealiter zorgt de betrokkenheid van verschillende disciplines ervoor dat alle aspecten van het proces voldoende aandacht krijgen. Om te voorkomen dat de samenwerking contraproductief wordt, is het van belang om het gezamenlijke doel steeds goed voor ogen te houden.
- Respondenten kijken wisselend terug op de stuurgroep. Over het algemeen vinden ze dat de stuurgroep de juiste bezetting had en prima functioneerde. Wel hebben meerdere respondenten zich gestoord aan het feit dat niet alle stuurgroepleden steeds (tijdig) bij de bijeenkomsten aanwezig waren. Dit ondermijnde voor hen het gevoel van gezamenlijk commitment. Een van de respondenten benoemt dat het er ook toe leidde dat informatie via andere routes moest worden ingewonnen, terwijl de stuurgroep nu juist bedoeld was als centrale plek voor de benodigde afstemming. Dat leidde overigens niet tot concrete problemen. Verschillende deelnemers aan de stuurgroep benoemen dat niet alle bijeenkomsten steeds even relevant waren. Dit komt omdat er in het proces verschillende fases waren, waarin steeds andere spelers aan zet kwamen.

Aanbevelingen

- Zorg dat rollen, taken en verantwoordelijkheden van degenen die direct betrokken zijn bij het uitvoeringsproces vanaf de start helder gedefinieerd zijn. Het draaiboek kan hiervoor de basis vormen. Leg afspraken hierover vast.
- Besteed meer aandacht aan het creëren van een gevoel van gezamenlijkheid bij de belangrijkste betrokken partijen, bijvoorbeeld in de stuurgroep. Maak duidelijk wat er verwacht wordt als het gaat om de gezamenlijke inspanningen om het project te realiseren. Gezien de lange doorlooptijd van een referendumproces is het van belang hierin gedurende het traject te blijven investeren.

5. Subsidieproces

Amsterdammers die in het kader van het referendum campagne wilden voeren, konden daarvoor subsidie aanvragen. Vooral de interne afhandeling van de subsidieaanvragen kwam in de gesprekken hierover naar voren. Daarnaast zijn enkele opmerkingen gemaakt over bepalingen in de referendumverordening en de subsidieregeling.

5.1 Afhandeling subsidieproces verliep intern goed

Collega's die betrokken waren bij de subsidieregeling vinden dat dit deelproces goed is verlopen. Ze benoemen dat alle stappen rond de afhandeling soepel zijn doorlopen en dat deze binnen de voorgeschreven termijnen zijn behaald. Daarbij tekenen zij wel aan dat dit mede kwam doordat er maar relatief weinig aanvragen waren. De vanuit het Juridisch Bureau betrokken jurist had geen toegang tot het ICT-systeem voor de behandeling van subsidieaanvragen. Daarvoor is een praktische workaround gebruikt. Wanneer bij een volgend referendum meer subsidieaanvragen worden ingediend, zal dit beter ingeregeld moeten worden.

5.2 Enige onduidelijkheden in kaders subsidieverstrekking

Uit de gesprekken komt naar voren dat de referendumverordening en subsidieregeling enkele onduidelijkheden bevatten. De verordening spreekt van een “subsidie” voor de wethouder.[28] Dit is juridisch niet juist en leverde aanvankelijk veel verwarring op. Daarnaast was er in de subsidieregeling onduidelijkheid over de voorschotregeling. Ook de manier waarop de aanvragen moesten worden beoordeeld, had wellicht handiger kunnen worden ingericht. De verantwoordinglast voor de aanvragers wordt ten slotte als vrij hoog beschouwd.

6. Communicatie

Referendum-verzoek en start proces	Overkoepelend uitvoeringsproces	Subsidieproces	Communicatie	Organisatie referendum en einde proces

De communicatie rond het referendum richtte zich op de subsidieverlening en de verkiezingsdag zelf. In onze gesprekken hierover kwam vooral naar voren dat veel Amsterdammers niet goed op de hoogte waren van het referendum, maar dat dat volgens respondenten grotendeels buiten de invloedssfeer van de ambtelijke organisatie lag. Ook het moeizame totstandkomingsproces van de referendumkrant kwam meermaals aan bod.

6.1 Amsterdammers onvoldoende op de hoogte van bestaan en inhoud van referendum

In de uitvoering van het deelproces ‘communicatie’ hebben zich geen grote knelpunten voorgedaan. De enige kwestie die in de gesprekken meerdere keren wordt genoemd, gaat over de Engelstalige informatieborden die in de stad geplaatst waren. Door een ongelukkige vertaling kon deze tekst als sturend geïnterpreteerd worden. De borden zijn daarom direct weer verwijderd. Zoals eerder beschreven geven collega’s die bij de stembureaus betrokken waren aan dat het soms lastig was vragen van burgers goed te beantwoorden. Benoemd wordt dat hierin wellicht meer neutrale informatievoorziening aan burgers aangeboden had kunnen worden.

Vanuit een breder perspectief hebben veel betrokkenen het idee dat Amsterdammers uiteindelijk onvoldoende op de hoogte waren van zowel het bestaan als de inhoud van het referendum. Collega’s noemen verschillende mogelijke oorzaken voor het feit dat burgers niet wisten dat ze op 6 juni ook voor het referendum konden stemmen. Zo zou de communicatiestrategie mogelijk teveel gebaseerd zijn op reguliere verkiezingen en daarmee onvoldoende passen bij een referendum. Anderen geven aan dat de referendumkrant niet goed verspreid zou zijn.[29] Ook wordt benoemd dat de stempas en de krant niet tegelijkertijd bezorgd werden. Er zijn echter ook collega’s die van mening zijn dat de gemeente niet veel anders had kunnen of moeten doen om bekendheid te geven aan het referendum.

Uit de gesprekken komen twee factoren naar voren die volgens respondenten hebben bijgedragen aan het feit dat Amsterdammers onvoldoende op de hoogte waren van de inhoud van het referendum. Ten eerste omschrijven respondenten het beleidskader van de Hoofdgroenstructuur en de vraagstelling van het referendum als ingewikkeld (zie ook paragraaf 2.1). Een tweede oorzaak is te vinden in het publieke debat. Respondenten benoemen dat uitgegaan was van campagnevoering door voor- en tegenstanders van de HGS, en opkomst bevorderende neutralen. In de praktijk bleken er in de stad echter alleen tegenstanders en neutralen te zijn. Daarbij gaf de wethouder Ruimtelijke ordening aan dat hij zich in de campagne neutraal op zou stellen. Van ambtenaren werd terughoudendheid gevraagd. Zodoende waren de voorstanders van het beleid in het publieke debat eigenlijk niet aanwezig. Respondenten geven aan dat als gevolg hiervan het gesprek in de stad niet op gang kwam.

Op basis van de gesprekken concluderen we dat de ambtelijke organisatie niet veel anders had kunnen doen om het referendum en de inhoud daarvan bekendheid te geven. Zo geven collega’s over het algemeen aan binnen de huidige kaders weinig andere mogelijkheden te zien.

6.2 Verschillende knelpunten in totstandkoming referendumkrant

Op basis van gesprekken concluderen we dat het totstandkomingsproces van de referendumkrant moeizaam verlopen is. Bij meerdere onderdelen hiervan was er sprake van onduidelijkheid. Dit ging over de wijze waarop taken, rollen en verantwoordelijkheden belegd waren en over de informatievoorziening in het afstemmingsproces.

Onduidelijke taken, rollen en verantwoordelijkheden

De referendumkrant maakte deel uit van een speciale editie van de gemeentekrant Amsterdam. Deze gemeentekrant verschijnt zes keer per jaar en heeft een eigen redactie. Tijdens de totstandkoming van de referendumkrant ontstond wrijving tussen deze redactie, de projectleiding en de initiatiefnemers. Dit kwam voort uit een discussie over de tekst op de neutrale pagina's en de invulling van de pagina van de initiatiefnemers. We concluderen dat hierin verschillende factoren een rol speelden. Ook op dit punt geldt dat het proces voor iedereen nieuw was. Daarbij was sprake van onduidelijkheid over de taken, rollen en verantwoordelijkheden. Daarnaast constateren we dat de afspraken tussen de verschillende betrokkenen op sommige punten onvoldoende scherp waren.

De projectleiding sprak vooraf met de redactie af dat zij alleen aanpassingen zouden doen aan de vorm en niet aan de inhoud. Onze indruk is dat er gedurende het proces discussie ontstond over wat er onder 'vorm' viel en wat onder 'inhoud'. Zo deed de redactie aanpassingen aan de 'stijl' van de tekst om de begrijpelijkheid te vergroten. Vanuit hun redactionele rol voelde men zich namelijk verantwoordelijk voor de toegankelijkheid van het stuk. De andere betrokken partijen waren echter van mening dat het hierbij deels om aanpassingen aan de inhoud ging. Op basis van de verordening gingen de initiatiefnemers er vanuit de gehele invulling van de pagina zelf te mogen bepalen. Het ingrijpen door de redactie voelde voor hen alsof hun stuk werd overgenomen. Na uitvoerige afstemming hebben de initiatiefnemers de pagina uiteindelijk zelf kunnen invullen.[30] De tekst op de neutrale pagina's werd na redactionele wijzigingen als sturend ervaren. Vervolgens is hier door de projectleiding op ingegrepen en is de oorspronkelijke tekst alsnog geplaatst.

Onduidelijkheden rond planning

Op basis van de gesprekken constateren we dat er onduidelijkheid bestond rond de planning van het proces waarin de referendumkrant tot stand kwam. Er worden in dit kader diverse zaken genoemd. Sommige betrokkenen beschrijven dat de planning voor hen onduidelijk was en dat ze geen antwoord ontvingen op vragen hierover. Daarbij werden ze soms plotseling geconfronteerd met strakke deadlines. Door anderen wordt benoemd dat er afgeweken is van het afgesproken aantal correctierondes, wat zorgde voor vertraging in het proces. Uit de gesprekken maken we op dat bij alle betrokkenen een behoefte bestond aan meer duidelijkheid over de gemaakte afspraken rond de planning en een betere naleving hiervan.

Aanbevelingen

- Onderzoek de mogelijkheden om op stembureaus neutrale informatievoorziening te bieden aan Amsterdammers, bijvoorbeeld in de vorm van informatieborden.
- Schep duidelijkheid voor betrokkenen bij de totstandkoming van een referendumkrant door vooraf een protocol op te stellen met daarin de planning en een heldere verdeling van taken, rollen en verantwoordelijkheden. Neem de betrokkenen mee in wat er wanneer gebeurt en wat er van hen verwacht wordt. Geef in het bijzonder de initiatiefnemers zo vroeg mogelijk in het proces duidelijkheid over de kaders, mogelijkheden en het procesverloop (inclusief planning).
- Overweeg de hoofdredacteur van de referendumkrant zitting te laten nemen in de stuurgroep.

7. Organisatie referendum en einde proces

Referendum-verzoek en start proces	Overkoepelend uitvoeringsproces	Subsidieproces	Communicatie	Organisatie referendum en einde proces

Onder dit onderdeel verstaan we de praktische stappen met betrekking tot de organisatie van het referendum en het einde van het proces. Denk bijvoorbeeld aan het proces rond de stempassen en -biljetten, de vaststelling van de (voorlopige) uitslag en de communicatie hierover. In de gesprekken is vooral naar voren gekomen dat dit zonder problemen verlopen is.

7.1 Organisatie verliep goed, positieve ervaringen met koppeling aan reguliere verkiezingen

Op basis van de gesprekken concluderen wij dat de praktische organisatie van het referendum over het algemeen goed is verlopen. In lijn met de verordening was het referendum tegelijk met de verkiezingen voor het Europees Parlement, de eerstvolgende 'reguliere' verkiezingen. Respondenten benoemen dat het referendum hier mooi op heeft kunnen meeliften. Men benadrukt de wenselijkheid van een dergelijke koppeling. Hiermee blijven de kosten namelijk relatief beperkt. Bovendien

kan gebruik worden gemaakt van de geoliede machine die er al staat voor de organisatie van de reguliere verkiezingen.

7.2 Einde ambtelijk uitvoeringsproces volgens sommige collega's te abrupt

Nadat de uitslag bekend was geworden, eindigde het uitvoeringsproces van dit referendum. Collega's benoemen dat het formele proces na afloop van het referendum helder was. Dit betrof het stappenplan vanaf het sluiten van de stembussen tot aan de bekendmaking van de uitslag, alsmede de besluitvorming die daarna in de raad volgde. Een aantal respondenten geeft wel aan dat het proces binnen de gemeentelijke organisatie vanuit hun perspectief nogal abrupt eindigde. Het referendum was afgerond. Het bredere proces rond het beleidskader en de betrokkenheid van de initiatiefnemers bij het beleid, liep echter door. Een collega benoemt bijvoorbeeld dat de stuurgroep vrij snel na afloop van het referendum opgeheven werd, terwijl er in die fase nog wel veel gebeurde. Voor de collega's van Ruimte en Duurzaamheid was onduidelijk wie in deze fase waarvoor verantwoordelijk was. Een andere respondent vindt dat er te weinig gedaan is aan verdere communicatie en terugkoppeling richting de stad over het vervolgproces na de referendumuitslag.

Aanbevelingen

- Overweeg om vooraf duidelijker vorm te geven wat de rol van de verschillende betrokken ambtelijke partijen is na afloop van een referendum.

Bijlage 1: Overzicht respondenten

Onderstaande tabel geeft aan wie we voor dit onderzoek geïnterviewd hebben. Daarbij is aangegeven wat de betrokkenheid van respondenten bij het referendum is geweest. Omwille van de duidelijkheid is daarbij soms hun formele afdeling of directie genoemd, en soms de rol die zij in het proces gespeeld hebben.

Betrokkenheid / rol	Aantal gesproken personen
Projectleiding	3
Raadsgriffie	2
Bureau Verkiezingen	2
Subsidiebureau	2
Overige stuurgroepleden	3
Ondersteuning wethouder Ruimtelijke Ordening, wethouder Democratisering en burgemeester	5
Initiatiefnemers referendum	2
Amsterdamkrant	1
Directie Ruimte en Duurzaamheid	4
Referendumcommissie	1

Bijlage 2: Opmerkingen respondenten met betrekking tot referendumverordening

In onderstaande tabel is opgenomen wat respondenten tijdens de gesprekken genoemd hebben in relatie tot de referendumverordening. Hoewel dit formeel buiten de scope van het onderzoek valt, heeft de verordening in de praktijk wel invloed gehad op het ambtelijk uitvoeringsproces. Vanuit die invalshoek is deze lijst opgenomen in het rapport. Indien punten ook in het evaluatierapport van de referendumcommissie aan bod zijn gekomen, wordt daarnaar verwezen.

Genoemd door respondenten	Evaluatie referendumcommissie
De verlaagde drempel voor een referendumverzoek heeft als keerzijde dat ook voor besluiten die zich minder goed (blijken te) lenen voor een referendum relatief eenvoudig een referendumproces kan worden opgestart.	n.v.t.
De verordening spreekt op meerdere punten van ‘de raad’, maar in de praktijk bestaat deze entiteit niet op de bedoelde manier (er kunnen bijvoorbeeld geen uitvoerende werkzaamheden belegd worden bij ‘de raad’).	n.v.t.
Het wisselen tussen verschillende vormen van referenda niet mogelijk.	Aanbeveling 7, p. 11
De verordening biedt weinig aanknopingspunten een eenmaal in gang gezet proces te stoppen.	n.v.t.
De controle van de ondersteuningsverklaringen vraagt veel capaciteit. Dit zou kunnen worden beperkt tot een controle van de vereiste 10.000 verklaringen.	Aanbeveling 9, p. 11
De verordening stelt specifieke eisen aan de vraagstelling van het referendum, wat in dit geval leidde tot een vraag die volgens betrokkenen onduidelijk was.	p. 15
Verordening geeft niet aan wie belast is met de uitvoering van het referendum (raad of college).	Aanbeveling 15, p. 14
Verordening spreekt bij toewijzing campagnebudget wethouder van ‘subsidie’. Dit is juridisch onjuist.	p. 15
Verordening is onnodig specifiek met betrekking tot de verschijningsdatum van de referendumkrant.	Aanbeveling 22, p. 18
Onduidelijkheid in de verordening over de ruimte voor ambtelijke ondersteuning vakwethouder.	Aanbeveling 20, p. 17
Onduidelijkheid in de verordening over de ruimte voor ambtenaren.	Aanbeveling 21, p. 17
Verwijzingen naar de Kieswet in de verordening zijn verouderd.	n.v.t.

Eindnoten

[1] De fase rond het (inleidend) verzoek valt onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van de raad. We hebben dit deel van het proces onderzocht voor zover het de ambtelijke organisatie (los van de griffie) raakte. Zie hoofdstuk 3.
[2] Het proces dat zich op politiek-bestuurlijk niveau afgespeeld heeft nadat de uitslag van het referendum bekend was (bijvoorbeeld het besluitvormingsproces van de raad), maakt daarmee dus geen onderdeel uit van deze evaluatie.
[3] Dit is op basis van het Reglement voor de Initiatief- en referendumcommissie van de gemeente Amsterdam, artikel 16.
[4] 'Uitslag referendum Hoofdgroenstructuur 2024'. Geraadpleegd op 13 december 2024 via https://onderzoek.amsterdam.nl/artikel/uitslag-referendum-hoofdgroenstructuur-2024.
[5] Gemeente Amsterdam (2023), Concept Beleidskader Hoofdgroenstructuur, p. 4.
[6] Gemeente Amsterdam (2023), Concept Beleidskader Hoofdgroenstructuur, p. 33-35.
[7] Gemeente Amsterdam (2023), Concept Beleidskader Hoofdgroenstructuur, p. 5.
[8] Het referendumverzoek kan beschouwd worden als onderdeel van een langer lopend proces rond het beleidskader Hoofdgroenstructuur. Dit traject hebben wij in deze evaluatie niet verder onderzocht.
[9] Volgens de referendumverordening zijn er drie typen referenda mogelijk: een referendum over een ontwerp raads- of collegebesluit, een referendum alternatief burgervoorstel of een referendum op volksinitiatief (Referendumverordening Gemeente Amsterdam 2022, Artikel 2).
[10] Uit het verslag dat is opgemaakt van het gesprek dat raadsleden met de initiatiefnemers voerden op 16 februari 2023, wordt duidelijk dat daar gesproken wordt over de mogelijkheid van een alternatief burgervoorstel. Burgers formuleren daarin een alternatief inhoudelijk voorstel. (Gesprek raadsleden met initiatiefnemers referendum hoofdgroenstructuur, donderdag 16 februari 2023, gespreksverslag geraadpleegd op 13 december 2024 via https://amsterdam.raadsinformatie.nl).
[11] Zie ook 'Referendum over groenplannen was voor velen onduidelijk: 1 op 3 panelleden snapte vraag niet'. Geraadpleegd op 13 december 2024 via https://www.at5.nl/artikelen/227148/referendum-over-groenplannen-was-voor-velen-onduidelijk-1-op-3-panelleden-snapte-vraag-niet.
[12] Over de vraagstelling zijn een aantal zaken vastgelegd in de verordening. De referendumcommissie heeft op basis daarvan advies uitgebracht aan de raad. Hiervoor is input opgehaald tijdens een openbare vergadering van de commissie waarbij ook de initiatiefnemers, de wethouder Ruimtelijke Ordening en raadsleden aanwezig waren. De commissie schrijft in haar advies over de vraagstelling al dat de zoektocht naar een goede vraag niet eenvoudig was. Bij de selectie zijn verschillende criteria gehanteerd (structuur, eenvoud, objectiviteit en dekkendheid en toegankelijkheid). Alles bijeen genomen scoorde de gekozen vraag het beste op de criteria. (Initiatief- en Referendumcommissie (2023), Advies III inzake datum en vraagstelling voor het referendum Hoofdgroenstructuur, Bijlage 2, p. 4).
[13] De referendumcommissie doet in haar evaluatie op dit vlak een aanbeveling: Voeg in de verordening toe dat een inleidend verzoek tevens een motivering moet bevatten van de gekozen referendumvorm. (Initiatief- en referendumcommissie (2024), Evaluatie referendum Hoofdgroenstructuur, Aanbeveling 2, p. 8).
[14] De referendumcommissie doet in haar evaluatie twee aanbevelingen die hieraan raken:

- Bouw een pauzemoment in de fase van het inleidend verzoek in, bedoeld om de besluitvorming over het inleidend verzoek zo goed mogelijk te kunnen voorbereiden en haastwerk te voorkomen. (Evaluatie Initiatief- en referendumcommissie, Aanbeveling 1, p. 8).
- Verduidelijk de verordening of vul haar aan met een regeling van de precieze gevolgen van het inwilligen van een inleidend verzoek voor de besluitvorming over het betreffende onderwerp. (Evaluatie Initiatief- en referendumcommissie, Aanbeveling 4, p. 9).

[15] Referendumverordening Gemeente Amsterdam 2022, artikel 8, achtste lid.
[16] Referendumverordening Gemeente Amsterdam 2022, Toelichting.
[17] Referendumverordening Gemeente Amsterdam 2022, artikel 26, zesde lid.
[18] Gemeente Amsterdam (z.d.), Visie op het versterken van ambtelijk vakmanschap, p. 4.
[19] Binnen de huidige kaders van de verordening is echter de vraag of dat had uitgemaakt. De referendumcommissie stelt in de door haar uitgevoerde evaluatie de moeilijkheden rond de vraagstelling te begrijpen, maar geen aanleiding te zien om te adviseren de verordening op dit punt aan te passen (Evaluatie Initiatief- en referendumcommissie, p. 12).
[20] De commissie beveelt aan dit punt in de verordening te verduidelijken: "Verduidelijk de verordening en/of vul de verordening en/of de toelichting met betrekking tot de betekenis van het zich politiek neutraal opstellen door medewerkers." (Evaluatie Initiatief- en referendumcommissie, Aanbeveling 21, p. 16).
[21] Ook de commissie constateert in haar evaluatie dat sprake is geweest van een eenzijdige (tegen)campagne. (Evaluatie Initiatief- en referendumcommissie, p. 16).
[22] De referendumcommissie constateert in haar evaluatie dat bij andere gemeentelijke referenda vaak sprake is geweest van gepolariseerde verhoudingen, maar dat dat in Amsterdam niet het geval was. Zij verwijst daarin naar de constructieve gesprekken tussen raadsleden en initiatiefnemers. Ons beeld is echter wel dat sprake is geweest van spanning in de relaties tussen de betrokken bewoners en de gemeentelijke organisatie.
[23] De organisatie rond democratisering en participatie is nog in ontwikkeling. Op dit moment zijn de drie teams die zich hiermee bezighouden ondergebracht bij de directie Digitalisering en Innovatie (cluster Cluster Digitalisering, Innovatie en Informatie), maar de stedelijk directeur Stadsdelen, Beheer en Dienstverlening is ambtelijk opdrachtgever. Vanaf 2025 zullen de teams binnen dit laatstgenoemde cluster worden ondergebracht.
[24] De referendumcommissie adresseert dit punt in haar evaluatie met een aanbeveling: Leg in de verordening vast dat het college is belast met de (feitelijke) organisatie en uitvoering van het referendum. (Evaluatie Initiatief- en referendumcommissie, Aanbeveling 15, p. 14).
[25] De commissie doet op dit punt ook een aanbeveling in haar evaluatie: Neem structureel middelen voor referenda in de begroting op. (Evaluatie Initiatief- en referendumcommissie, Aanbeveling 18, p. 15).
[26] Ook de commissie doet op dit punt een aanbeveling: Stel zo vroeg mogelijk in het proces een 'Team Referendum' samen, bij voorkeur klein en slagvaardig, met korte lijnen naar de raad, de griffie en referendumcommissie. (Evaluatie Initiatief- en referendumcommissie, Aanbeveling 16, p. 14).
[27] Dit onderzoek heeft zich niet gericht op de relatie tussen de ambtelijke organisatie en de referendumcommissie. De commissie doet in haar evaluatie wel een aanbeveling waar het gaat om de start van de uitvoeringsfase, waarbij ook de betrokkenheid van de commissie expliciet benoemd wordt: "Beleg direct bij het begin van de uitvoeringsfase van het referendumproces een briefing van de betrokken organisatieonderdelen door de commissie. Dit kan bevorderen dat er een – naar de mening van de commissie zeer wenselijke – permanente terugkoppeling kan plaatsvinden tussen de betrokken medewerkers en de commissie". (Evaluatie Initiatief- en referendumcommissie, Aanbeveling 17, p. 14).

[28] Referendumverordening Gemeente Amsterdam 2022, artikel 26, zesde lid.
[29] De referendumcommissie adresseert dit punt in haar eigen evaluatie en stelt diverse signalen te hebben opgevangen dat veel Amsterdammers de referendumkrant niet zouden hebben ontvangen. Onderzoek & Statistiek heeft dit nader onderzocht, maar de commissie stelt uit deze rapportage niet te kunnen opmaken of de bezorging van de krant wel of niet op orde was (Evaluatie Initiatief- en referendumcommissie, p. 17).
[30] De referendumcommissie benadrukt in haar evaluatie dat de verantwoordelijkheid voor de inhoud van de 'eigen' pagina volledig bij de initiatiefnemers ligt. Evaluatie Initiatief- en referendumcommissie, p. 18.