



Rapport

Datum: 17 juli 2003

Rapportnummer: 2003/227

Klacht

Verzoekster klaagt over de gang van zaken rond (de voorbereiding van) het door de gemeente Enschede op 17 oktober 2001 georganiseerde referendum "Usseleres" alsmede over de wijze waarop de gemeente verzoeksters klacht hierover heeft behandeld.

Verzoekster klaagt er in het bijzonder over dat:

A. de raad van de gemeente Enschede:

een toelichting op de vraagstelling van het referendum heeft vastgesteld die met name is opgebouwd vanuit de gemeentelijke denklijn en daarom niet voldoende objectief is;

geen consequenties heeft verbonden aan de volgens verzoekster door de klachtadviescommissie gedane constatering dat bij verzoekster de (valse) suggestie is gewekt dat zij bij het formuleren van de vraagstelling en de toelichting een gelijkwaardige positie innam ten opzichte van de raad;

niet heeft gereageerd op verzoeksters verzoek te mogen inspreken op de raadsvergadering van 17 september 2001 tijdens welke de vraagstelling en toelichting zouden worden vastgesteld;

naar aanleiding van verzoeksters klacht als hierboven bedoeld onder 3. heeft geoordeeld dat de raad niet onbehoorlijk heeft gehandeld.

B. het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede:

een bij de oproepingskaart mee te zenden informatieve tekst heeft vastgesteld die ontmoedigend is en bovendien onjuist;

naar aanleiding van verzoeksters klacht als hierboven bedoeld onder 1. heeft geoordeeld dat de gedraging van het college niet onbehoorlijk is;

geen consequenties heeft verbonden aan de door de klachtadviescommissie gedane constatering dat de door verzoekster in eerste instantie ervaren suggestie van gelijkwaardigheid bij het formuleren van de hierboven onder 1. bedoelde informatieve tekst niet zonder grond is;

geen consequenties heeft verbonden aan de conclusie van de klachtadviescommissie dat het niet gebruik maken van de mogelijkheid tot correctie van het verslag van de bespreking van de meergenoemde tekst niet behoorlijk is;

op de ochtend van de dag van het referendum, kort na 8.00 uur, de opkomstpercentages heeft gemeld en daarbij - op basis van deze gegevens - de verwachting heeft uitgesproken dat de kiezersopkomst bij het referendum erg laag zou uitvallen;

naar aanleiding van verzoeksters klacht zoals hierboven bedoeld onder 5. heeft geoordeeld dat het college niet onbehoorlijk heeft gehandeld;

ondanks gedane toezeggingen een financiële bijdrage te leveren aan door anderen dan de gemeente Enschede te organiseren informatieavonden, heeft geweigerd een bijdrage te leveren in de kosten van de zaalhuur, toen verzoekster in een van de wijkcentra een informatieavond wilde organiseren;

verzoeksters klacht als hierboven bedoeld onder 7. niet heeft behandeld;

niet heeft gereageerd op verzoeksters verzoek te mogen inspreken op de raadsvergadering van 17 september 2001 tijdens welke de vraagstelling van het referendum en de toelichting daarop zouden worden vastgesteld;

naar aanleiding van verzoeksters klacht als hierboven bedoeld onder 9. heeft geoordeeld dat het college niet onbehoorlijk heeft gehandeld;

zijn conclusie dat het college voldoende inspanning heeft geleverd bij het onderzoeken van verzoeksters klachten betreffende de verspreiding van de referendumbrochure niet heeft gemotiveerd;

bij de behandeling van verzoeksters klacht over een aantal niet bezorgde oproepingskaarten te weinig aandacht heeft besteed aan de oorzaak van deze omissie en aan de vraag welke maatregelen het college heeft genomen om dit probleem in de toekomst te voorkomen;

Beoordeling

I. Algemeen

1. In zijn vergadering van 2 juli 2001 besloot de raad van de gemeente Enschede een raadplegend referendum in de zin van de gemeentelijke referendumverordening (Referendumverordening voor de gemeente Enschede 1992; zie Achtergrond, onder 3.) te houden over de aanwijzing van het noordelijk deel van de Usseleres als gemengd bedrijventerrein zoals voorzien in de Ruimtelijke Ordening-visie (RO-visie). De raad nam dit besluit naar aanleiding van een verzoek van verzoekster, een vereniging die van mening is dat de cultuur-historische waarden van de Usseleres niet mogen worden aangetast. De raad nam het besluit tot vaststelling van de RO-visie, met dien verstande dat de besluitvorming over het onderdeel van de RO-visie betreffende de aanwijzing van het noordelijk deel van de Usseleres als gemengd bedrijventerrein werd aangehouden in afwachting van de resultaten van het referendum. De raad benoemde een vraagstellingscommissie, zoals bedoeld in artikel 11, tweede lid, van de gemeentelijke referendumverordening, die de raad zou adviseren over de vraagstelling van het

referendum en de toelichting op de vraagstelling.

2. De raad stelde in zijn vergadering van 17 september 2001 de vraagstelling en toelichting vast, overeenkomstig het door de vraagstellingscommissie uitgebrachte concept. Op 17 oktober 2001 had het referendum plaats. Het opkomstpercentage was 26,3%. Volgens artikel 19 van de gemeentelijke referendumverordening wordt een referendum als geldig beschouwd indien de opkomst van de stemgerechtigden meer dan 60% bedraagt. Mede gelet op deze bepaling en gezien het opkomstpercentage, besloot de raad op 20 november 2001 het noordelijk deel van de Usseleres aan te wijzen als locatie voor een gemengd bedrijventerrein.

3. Verzoekster diende vervolgens een klacht in over gedragingen van de raad en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede met betrekking tot de voorbereiding en het verloop van het referendum. Deze klacht werd behandeld door de Commissie Bestuurszaken, die haar advies aan de raad en het college uitbracht op 21 januari 2002, welk advies grotendeels door de raad en het college werd overgenomen.

A. Ten aanzien van de handelwijze van de raad van de gemeente Enschede

I. Ten aanzien van het vaststellen van de toelichting op de vraagstelling van het referendum

1. Verzoekster klaagt er in de eerste plaats over dat de raad van de gemeente Enschede een toelichting op de vraagstelling van het referendum heeft vastgesteld (zie Bevindingen, onder **A.8**) die met name is opgebouwd vanuit de gemeentelijke denklijn en daarom niet voldoende objectief is.

2. In reactie op de klacht wees de raad op de wijze waarop de vraagstelling en de toelichting daarop tot stand waren gekomen, welke wijze ook is weergegeven in het advies van de Commissie Bestuurszaken. De raad gaf verder aan, onder verwijzing naar het verslag van de raadsvergadering van 17 september 2001, dat hij geen reden had gezien het voorstel van de onafhankelijke vraagstellingscommissie aan te passen.

3. De raad van de gemeente Enschede heeft in zijn vergadering van 17 september 2001, als democratisch gelegitimeerde instantie, beraadslaagd over de inhoud van bedoelde vraagstelling en toelichting. Gelet op de beleidsvrijheid van de raad, stelt de Nationale ombudsman zich terughoudend op en kan hij slechts nagaan of de raad in redelijkheid tot zijn besluit tot vaststelling van de vraagstelling en de toelichting daarop heeft kunnen komen.

4. De vraagstelling van het referendum en de toelichting daarop is overeenkomstig artikel 11, tweede lid, van de gemeentelijke referendumverordening voorbereid door een vraagstellingscommissie. De inhoud van de door deze commissie voorgestelde vraagstelling voor het referendum en de toelichting daarop is onderwerp van discussie

geweest in de raadsvergadering van 17 september 2001. Uit de notulen van de raadsvergadering blijkt dat door verscheidene raadsleden kritiek is geuit op de toelichting in die zin dat deze onevenwichtig en niet objectief genoeg zou zijn. Een amendement om de toelichting te schrappen is echter door een meerderheid van de raad verworpen.

Uit het vorenstaande volgt, dat de raad bij de besluitvorming over de toelichting op de vraagstelling aandacht heeft besteed aan het door verzoekster bedoelde aspect, te weten de vraag of de toelichting al dan niet voldoende objectief was. Nu dit aspect bij de besluitvorming is betrokken, kan niet worden gesteld dat de raad niet in redelijkheid tot zijn besluit tot vaststelling van de vraagstelling en de toelichting daarop heeft kunnen komen (zie hiervoor onder 3.).

De gedraging is in zoverre behoorlijk.

II. Ten aanzien van het niet verbinden van consequenties aan de volgens verzoekster door de klachtadviescommissie gedane constatering dat bij verzoekster de (valse) suggestie is gewekt dat zij bij het formuleren van de vraagstelling en de toelichting een gelijkwaardige positie innam ten opzichte van de raad

1. Verzoekster klaagt er verder over dat de raad geen consequenties heeft verbonden aan de volgens verzoekster door de Commissie Bestuurszaken gedane constatering dat bij verzoekster de (valse) suggestie is gewekt dat zij bij het formuleren van de vraagstelling een gelijkwaardige positie innam ten opzichte van de raad.

Volgens verzoekster ligt het in de rede dat het referendum van 17 oktober 2001 wordt geëvalueerd, zodat in de toekomst alle bij het referendum betrokken partijen ook op dit punt voldoende zijn voorbereid.

2. In reactie op de klacht ontkende de raad dat verzoekster een onjuiste voorstelling van zaken was gegeven. De raad wees erop dat de Commissie Bestuurszaken in haar advies heeft geschreven dat *in de perceptie van verzoekster* is gesuggereerd dat zij een gelijkwaardige positie innam ten opzichte van het gemeentebestuur (in dit geval de raad) en niet dat dit ook daadwerkelijk is gesuggereerd. Tevens stelde de raad dat de Commissie Bestuurszaken heeft geoordeeld dat verzoekster, gelet op het raadsvoorstel van 11 juni 2001 en het raadsbesluit van 2 juli 2001, kon weten dat van een gelijkwaardige positie geen sprake kon zijn.

3. De raad kan hierin worden gevolgd. De Commissie Bestuurszaken oordeelde in haar advies dat het verzoekster, gezien het betreffende raadsvoorstel en het raadsbesluit, bekend kon zijn dat uiteindelijk de raad naar zijn inzichten de vraagstelling zou vaststellen.

Uit het raadsvoorstel van 11 juni 2001 voor de raadsvergadering van 2 juli 2001 (overwegingen 5 en 6) blijkt voldoende duidelijk dat het de raad is die de toegelichte vraagstelling vaststelt naar aanleiding van een advies van een onafhankelijke

adviescommissie. Verzoekster heeft niet gesteld dat zij niet op de hoogte was van de inhoud van het raadsvoorstel van 11 juni 2001 en het raadsbesluit van 2 juli 2001. Gelet op het feit dat verzoekster, zo wordt afgeleid uit de stukken van het dossier, de gang van zaken rond het referendum op de voet heeft gevolgd, gezien haar doelstellingen en haar belang en positie bij het referendum, was zij bekend, althans had zij bekend moeten zijn, met de inhoud van het raadsvoorstel en het raadsbesluit.

4. De Commissie Bestuurszaken heeft in haar advies aan de raad ten aanzien van verzoeksters klacht over de volgens verzoekster door de raad gesuggereerde gelijkwaardige positie ten opzichte van de raad geoordeeld dat de raad niet onbehoorlijk heeft gehandeld. De raad heeft het advies op dit punt overgenomen. Gelet op de inhoud van dit oordeel lag het verbinden van consequenties aan dit oordeel op zich niet voor de hand. Uit de reactie op de klacht van de raad blijkt overigens dat de raad op 20 november 2001 heeft besloten om het college op te dragen onder meer het referendum van 17 oktober 2001 te evalueren. Tevens blijkt uit de reactie van de raad dat binnen de gemeente wordt nagedacht over een draaiboek voor toekomstige referenda, waarbij het de bedoeling is te leren van de ervaringen die zijn opgedaan met het referendum over de Usseleres, waarbij onder meer kan worden gedacht aan de positie van de bij het referendum betrokken partijen in de organisatie van c.q. aanloop naar het referendum.

De onderzochte gedraging is in zoverre behoorlijk.

Hierbij zij aangetekend dat, gelet op de datum van het raadsbesluit van 20 november 2001 en gezien de datum van afdoening van verzoeksters klacht (7 februari 2002), het in de rede had gelegen dat verzoekster bij de klachtafdoening was meegedeeld dat bedoelde evaluatie zou plaats hebben.

III. Ten aanzien van het niet reageren op verzoeksters verzoek te mogen inspreken op de raadsvergadering van 17 september 2001

1. Verder klaagt verzoekster erover dat de raad niet heeft gereageerd op verzoeksters verzoek te mogen inspreken op de raadsvergadering van 17 september 2001 voorafgaand aan de behandeling van het agendapunt "vaststellen van de vraagstelling voor het referendum Usseleres".

Verzoekster heeft het verzoek te mogen inspreken gedaan bij brief, gedateerd 16 september 2001, gericht aan de raad en aan het college, met afschrift aan de raadsleden, welke zij heeft afgegeven op het stadhuis op 17 september 2001.

Verzoekster heeft, naar aanleiding van een vraag van de Nationale ombudsman, aangegeven dat de achtergrond van dit verzoek was gelegen in het feit dat de vergadering van de raadscommissie Ruimtelijke Ordening op 11 september 2001 op het laatste moment was afgelast vanwege de gebeurtenissen die dag in New York en Washington,

waarmee deze mogelijkheid was vervallen om kenbaar te maken dat de voorgestelde toelichting op de vraagstelling volgens verzoekster niet door de beugel kon. Verzoekster deelde mee dat het haar enige dagen van onderling overleg heeft gekost, “in de hectiek, de verwarring en de schok van de ramp in Amerika”, om te beslissen dat zij wilde inspreken op de raadsvergadering van 17 september 2001.

2. In reactie op de klacht deelde de raad mee dat verzoeksters verzoek te mogen inspreken op de raadsvergadering van 17 september 2001 bij de gemeente is ingeboekt op 17 september 2001 en dat die dag op verzoek van de gemeentesecretaris ambtelijk is nagegaan in hoeverre aan deze wens tegemoet kon dan wel moest worden gekomen.

Het toen geldende Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de Gemeenteraad (zie Achtergrond, onder 4.) bleek in artikel 22 de mogelijkheid te bieden van deelname aan de beraadslaging door “derden” tijdens de raadsvergadering, wanneer de raad daartoe beslist op voorstel van de voorzitter of één der leden, zo stelde de raad.

Verder stelde de raad onder meer dat de vertegenwoordiger van het college, tevens voorzitter van de raad, tegenover de Commissie Bestuurszaken had verklaard zich dit verzoek niet te herinneren en dat hij daaraan had toegevoegd, dat hij, achteraf oordelend, in dat verzoek geen aanleiding zou hebben gezien een voorstel voor deze zeer ongebruikelijke vorm van inspraak in de raad te doen. Verzoekster had volgens hem in de raadscommissie bestuurszaken op 5 september 2001 al ruim gelegenheid gehad haar standpunt naar voren te brengen.

3. Artikel 22 van het Reglement van Orde is naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet van toepassing op het door verzoekster gedane verzoek. Bedoeld artikel heeft betrekking op deelname aan de beraadslaging in de raad, hetgeen volgens een redelijke uitleg betekent: deelname aan de gedachtewisseling, de inhoudelijke discussie, over een bepaald agendapunt dat in de raad wordt behandeld. Verzoeksters verzoek was hierop niet gericht, maar had het oog op het inspreken voorafgaand aan de behandeling in de raad van het agendapunt “vaststellen van de vraagstelling voor het referendum Usseleres”. Verzoekster wilde nog éénmaal haar zienswijze over de Usseleres duidelijk maken voordat de raad bij de behandeling van dit agendapunt zou overgaan tot het uitwisselen van binnen de raad bestaande standpunten.

4. Op het door verzoekster aan de raad gerichte verzoek tot inspreken was artikel 16 van het Reglement van Orde van toepassing (zie Achtergrond, onder 4). Op grond van deze bepaling heeft na de behandeling van het verslag de behandeling plaats van de door het college voorgestelde procedure van afdoening van de bij de raad ingekomen stukken. Het was dus aan het college, dat verzoeksters verzoek op 17 september 2001 had bereikt, om in de raadsvergadering van 17 september 2001 een voorstel te doen tot afdoening van verzoeksters verzoek. Nu het Reglement van Orde niet voorziet in inspraak voorafgaande

aan de beraadslaging, had de raad op voorstel van de voorzitter van de raad over verzoeksters verzoek kunnen beslissen (artikel 44 van het Reglement van Orde; zie Achtergrond, onder 4).

Het was dus het college dat heeft nagelaten om aan de raad een procedurevoorstel te doen voor de behandeling van verzoeksters verzoek. Dit is geen gedraging van de raad.

De klacht mist dan ook feitelijke grondslag.

De onderzochte gedraging is in zoverre behoorlijk.

IV. Ten aanzien de beoordeling door de raad van verzoeksters klacht als hierboven bedoeld onder III.

1. Verzoekster klaagt er tevens over dat de raad naar aanleiding van haar klacht over het niet reageren op verzoeksters verzoek te mogen inspreken op de raadsvergadering van 17 september 2001 heeft geoordeeld dat de raad niet onbehoorlijk heeft gehandeld.

2. Hierboven onder III. is overwogen dat verzoeksters klacht over het niet reageren door de raad op verzoeksters verzoek om te mogen inspreken, feitelijke grondslag mist. Het is dan ook juist dat de raad naar aanleiding van verzoeksters klacht over het niet reageren op verzoeksters verzoek heeft geoordeeld dat de raad niet onbehoorlijk heeft gehandeld.

De onderzochte gedraging is in zoverre behoorlijk.

B. Ten aanzien van de handelwijze van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede

I. Ten aanzien van de vaststelling van de bij de oproepingskaart mee te zenden informatieve tekst

1. Het merendeel van de partijen sprak in de raadsvergadering van 2 juli 2001 uit zich te zullen conformeren aan de uitslag van het referendum, mits rechtsgeldig.

2. In het neutrale middendeel van de referendumbrochure was informatie over het referendum opgenomen, welke tekst eveneens was opgenomen als bijlage bij de oproepingskaart (zie Bevindingen, onder A. 9). Onder het kopje "Wat gebeurt er met de uitslag?" was de volgende informatie opgenomen:

"...In de referendumverordening staat dat minimaal 60% van de kiesgerechtigden in Enschede hun stem moeten uitbrengen voor een geldige uitslag. Alle fracties in de Gemeenteraad hebben gezegd in dat geval een groot gewicht toe te kennen aan de uitslag. Maar feit blijft dat de uitslag van het referendum niet rechtstreeks beslissend is. Het is uiteindelijk de Gemeenteraad die het besluit neemt over de vestiging van een bedrijventerrein in Usseleres Noord.

Het raadsbesluit wordt zo snel mogelijk na het referendum genomen. Dat is in de raadsvergadering van 19 november of anders in de vergadering van 17 december aanstaande...”

3. Verzoekster klaagt erover dat de door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede vastgestelde tekst, zoals hierboven bedoeld, ontmoedigend was en bovendien onjuist.

4. In reactie op de klacht bevestigde het college dat het merendeel van de fracties in de raad in de raadsvergadering van 2 juli 2001 had uitgesproken zich te zullen conformeren aan de uitslag van het referendum, mits rechtsgeldig. Hieraan voegde het college toe dat het college het niet op zijn weg vond liggen om deze vorm van politieke zelfbinding van politieke partijen op te nemen in een tekst waarvoor het college verantwoordelijkheid droeg. Daarom heeft het college voor een neutralere formulering gekozen.

5. Op 25 maart 2001 brachten prof. mr. J.W.M. Engels en mr. W. van de Woude van de Rijksuniversiteit Groningen hun rapport uit betreffende de door hen in opdracht van de gemeente Enschede uitgevoerde evaluatie van de Referendumverordening 1992 (zie Bevindingen, onder C.2). Naar het oordeel van genoemde onderzoekers heeft het college op dit punt ongelukkig gehandeld. Met de gekozen formulering werd twijfel gezaaid over een eerder expliciet afgegeven signaal vanuit de raad. Volgens de onderzoekers is het geven van absolute duidelijkheid over de referendumprocedure in het algemeen en over het omgaan met de uitslag in het bijzonder van essentieel belang.

Zij stellen in hun rapport dat, waar het college op basis van de toepasselijke verordening verantwoordelijk is voor de uitvoering van een raadsbesluit tot het houden van een referendum, niet te rechtvaardigen valt waarom een in het kader van het raadsbesluit tot het houden van een referendum gedane uitspraak van de raadsmeerderheid door het college in afgezwakte vorm naar buiten is gecommuniceerd. Het argument dat niet de indruk mocht en kon worden gewekt dat de raad aan de uitslag gebonden zou zijn, miskent volgens de onderzoekers het fundamentele verschil tussen juridische binding en politieke zelfbinding. Gelet op de overige tekst op dit punt in de brochure had dit volgens hen helder over het voetlicht gebracht kunnen worden. Zij komen tot de conclusie het te betreuren dat in de referendumbrochure, door over de politieke intentie van de raadsmeerderheid een afgezwakte formulering te hanteren, de winst dat de raad in meerderheid had aangegeven de uitslag van een rechtsgeldig referendum te zullen volgen, grotendeels teniet is gedaan. Volgens de onderzoekers is onzekerheid of zelfs verwarring over de reikwijdte van een referendum en zeker over de uitslag niet bevorderlijk voor de waarde van het referendum als instrument en evenmin voor de geloofwaardigheid van het bestuur.

6. Naar aanleiding van nadere vragen van de Nationale ombudsman, deelde het college mee dat het heel goed mogelijk is dat het college nu, in het licht van onder meer bovengenoemd evaluatierapport, tot een andere formulering zou komen.

Verder deelde het college mee de volgens hem door verzoekster gewekte suggestie, dat de informatie doelbewust zodanig is geformuleerd dat het de burger zou ontmoedigen te gaan stemmen, verre van zich te werpen.

7. De door het college vastgestelde informatie kan niet worden aangemerkt als onjuist.

Dat alle raadsfracties hebben gezegd groot gewicht toe te zullen kennen aan de uitslag van het referendum is op zich geen onjuiste informatie. Ditzelfde geldt voor de mededeling dat het uiteindelijk de raad is die het besluit neemt over de vestiging van een bedrijventerrein in de Usseleres. Mede gezien hetgeen in bovengenoemd evaluatierapport is overwogen, kan worden geconcludeerd dat de door het college vastgestelde tekst weliswaar feitelijk niet onjuist is, doch wel onvolledig, als gevolg waarvan de burgers van de gemeente Enschede op een relevant punt (politieke zelfbinding van raadspartijen) onvoldoende zijn geïnformeerd over wat er met de uitslag zou gebeuren. De bedoelde tekst kon verwarring wekken over het eerdere vanuit de raad gegeven signaal. Gelet op de onvolledigheid en daarmee de onduidelijkheid van de tekst, kan de tekst niet als aanmoedigend of uitnodigend worden aangemerkt, eerder als ontmoedigend, waarmee overigens niet is gezegd dat dit doelbewust zo door het college is gedaan. Hiervoor zijn geen aanwijzingen gesteld of gebleken. Het ontmoedigende karakter van de tekst wordt hierdoor echter niet minder.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

II. Ten aanzien van de beoordeling door het college van verzoeksters klacht als hierboven bedoeld onder I.

1. Verzoekster klaagt er tevens over dat het college naar aanleiding van haar klacht over de door het college vastgestelde, bij de oproepingskaart mee te zenden informatieve tekst heeft geoordeeld dat het college niet onbehoorlijk heeft gehandeld.

2. Zoals hierboven onder I. is overwogen heeft het college ten aanzien van bedoelde tekst niet behoorlijk gehandeld. Het is dan ook niet juist dat het college naar aanleiding van verzoeksters klacht op dit punt heeft geoordeeld dat het niet onbehoorlijk heeft gehandeld.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

III. Ten aanzien van het niet verbinden van consequenties aan de door de klachtadviescommissie gedane constatering dat de door verzoekster in eerste instantie ervaren suggestie van gelijkwaardigheid bij het formuleren van de hierboven onder I. bedoelde informatieve tekst niet zonder grond is

1. In haar advies aan het college merkte de Commissie Bestuurszaken op dat naar haar mening de door verzoekster ervaren suggestie van gelijkwaardigheid niet zonder grond was. De Commissie Bestuurszaken wees erop dat de vertegenwoordiger van het college

(tijdens de hoorzitting) heeft verklaard dat hij in een vergadering van de Begeleidingscommissie, waarbij verzoekster als toehoorder was uitgenodigd, heeft gezegd dat zij gelijkwaardig aan het overleg kon deelnemen. De Commissie Bestuurszaken wees er echter tevens op, dat uit het raadsbesluit van 2 juli 2001 blijkt, dat de verantwoordelijkheid voor de tekst in het in de referendumbrochure op te nemen neutrale middendeel, welke tekst eveneens zou worden opgenomen in een bijlage bij de oproepingskaart, bij het college lag. Tevens wees de Commissie Bestuurszaken erop dat dit in ambtelijke contacten ook bij herhaling was gezegd. Volgens de Commissie was verzoekster nadrukkelijk ingeschakeld bij de voorbereiding van het referendum, maar kon deze rol niet meer inhouden dan het geven van advies, inspraak, overleg en het ter beschikking stellen van een tekst met informatie tegen de aanwijzing van de Usseleres als bedrijventerrein. In een overleg als hiervoor genoemd wordt door elke deelnemer op gelijke voet deelgenomen, in de zin dat elke deelnemer daar zijn inbreng kan hebben. Daar mag volgens de Commissie Bestuurszaken echter niet de conclusie aan worden verbonden dat er in de besluitvorming betreffende het referendum gelijkheid tussen verzoekster en het college bestaat.

2. Verzoekster klaagt erover dat het college geen consequenties heeft verbonden aan de door de Commissie Bestuurszaken gedane constatering dat de door verzoekster in eerste instantie ervaren suggestie van gelijkwaardigheid bij het formuleren van de hierboven onder I. bedoelde informatieve tekst niet zonder grond is.

3. In reactie op de klacht deelde het college onder meer mee, dat in de ambtelijke contacten met verzoekster duidelijk was aangegeven dat opmerkingen van de kant van verzoekster welkom waren, maar dat de eindverantwoordelijkheid voor de eindredactie bij de gemeente lag. Dit wordt door verzoekster niet bestreden.

Tevens wees het college op het aan verzoekster bekende raadsvoorstel en raadsbesluit van 11 juni 2001 respectievelijk 2 juli 2001, waarin onder overweging 10 wordt aangegeven dat de gemeente verantwoordelijk is voor een neutraal deel met technische informatie over het referendum.

4. Het is de Nationale ombudsman niet duidelijk, ondanks dat hij verzoekster hiernaar heeft gevraagd, welke consequenties volgens haar aan bovenbedoelde constatering van de Commissie Bestuurszaken hadden moeten worden verbonden.

Vastgesteld wordt dat uit het advies van de Commissie Bestuurszaken kan worden afgeleid dat het verzoekster bekend had kunnen zijn dat het college verantwoordelijk was voor deze informatieve tekst en dat verzoekster geen gelijkwaardige positie innam ten opzichte van het college bij de uiteindelijke besluitvorming betreffende de definitieve tekst. Niet valt in te zien welke consequenties het college aan het advies van de Commissie Bestuurszaken had moeten verbinden. In dit verband wordt erop gewezen dat het referendum van 17 oktober 2001 is geëvalueerd en dat binnen de gemeente wordt

nagedacht over een draaiboek voor toekomstige referenda, waarbij het de bedoeling is te leren van de ervaringen die zijn opgedaan met het referendum over de Usseleres, waarbij onder meer kan worden gedacht aan de positie van de bij het referendum betrokken partijen in de organisatie van c.q. aanloop naar het referendum.

De onderzochte gedraging is in zoverre behoorlijk.

Hierbij zij aangetekend dat, gelet op de datum van het raadsbesluit van 20 november 2001 om het college op te dragen om mede het referendum van 17 oktober 2001 te evalueren en gezien de datum van afdoening van verzoeksters klacht door het college

(7 februari 2002), het in de rede had gelegen dat verzoekster bij de klachtafdoening was meegedeeld dat bedoelde evaluatie zou plaats vinden.

IV. Ten aanzien van het niet verbinden van consequenties aan de conclusie van de klachtadviescommissie dat het niet gebruik maken van de mogelijkheid tot correctie van het verslag van de bespreking van de meergenoemde tekst niet behoorlijk is

1. Tijdens de behandeling van haar klacht door de Commissie Bestuurszaken stelde verzoekster dat de afspraak was gemaakt dat de hierboven meergenoemde informatieve tekst ter goedkeuring zou worden voorgelegd aan verzoekster en aan het college. Zij verwees in dit verband naar een verslag van de bespreking van 15 augustus 2001, opgesteld door een begeleidend extern bureau, aan welk overleg was deelgenomen door genoemd extern bureau en vertegenwoordigers van de gemeente en verzoekster (zie Bevindingen, onder **A.4**).

In het advies van de Commissie Bestuurszaken wordt vermeld dat tijdens het horen van de vertegenwoordiger van het college naar voren was gebracht dat er geen rectificatie van het verslag van gemeentewege had plaatsgehad, maar dat dit bij nauwkeurige lezing wel in de rede had gelegen, omdat goedkeuring van de tekst door verzoekster, gezien de eindverantwoordelijkheid van het college daarvoor, niet aan de orde kon zijn. De teneur van de bespreking was, zo vermeldt het advies van de Commissie Bestuurszaken verder, dat verzoekster haar opmerkingen kon inbrengen, die, indien relevant en acceptabel voor het college, zouden worden meegenomen.

Het niet gebruik maken van de mogelijkheid tot correctie van het besprekingsverslag (waarin ten onrechte het woord "goedkeuring" wordt gebruikt) was volgens de Commissie Bestuurszaken niet behoorlijk.

2. Verzoekster klaagt erover dat het college geen consequenties heeft verbonden aan de conclusie van de Commissie Bestuurszaken dat het niet gebruik maken van de mogelijkheid tot correctie van het verslag van de bespreking van de meergenoemde tekst niet behoorlijk is. Op verzoek van de Nationale ombudsman heeft verzoekster aangegeven aan welke consequenties zij hier denkt. Verzoekster noemt het ongeldig verklaren van het

referendum en het aanbieden van een publiekelijk excuus aan verzoekster.

3. Het ongeldig verklaren van het referendum zou in geen verhouding staan tot de hier aan de orde zijnde niet-behoorlijke gedraging van het college: het niet gebruik maken van de mogelijkheid tot correctie van bovengenoemd besprekingsverslag. Hierbij is van belang dat verzoekster wel degelijk had kunnen weten (uit ambtelijke contacten, en het raadsvoorstel van 11 juni 2001) dat er geen sprake was van gelijkwaardigheid van partijen en dat de gemeente verantwoordelijk was voor de meergenoemde tekst. Afgezien van het feit dat de Referendumverordening 1992 geen mogelijkheid bood om het referendum ongeldig te verklaren, anders dan in het geval van een opkomst van de kiesgerechtigden van 60% of minder, ligt de bevoegdheid tot het verbinden van de door verzoekster bedoelde conclusie niet bij het college, maar bij de raad, het orgaan dat op

2 juli 2001 had besloten tot het houden van het referendum.

4. Evenmin valt in te zien waarom het college verzoekster een publiekelijk excuus had moeten aanbieden voor het feit dat hij meergenoemd besprekingsverslag ten onrechte niet had gecorrigeerd.

In zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk.

De Nationale ombudsman merkt ten overvloede op dat het wel voor de hand had gelegen dat het college in de beslissing op verzoeksters klacht zijn excuses hiervoor had aangeboden.

V. Ten aanzien van de mededelingen op de ochtend van de dag van het referendum

1. Op vier tijdstippen (om 09.00 uur, 12.00 uur, 16.00 uur en 19.00 uur) werd tijdens de dag van het referendum door (de afdeling Concerncommunicatie van) de gemeente aan de media een opgave gedaan van het opkomstpercentage en van een prognose van de totaalopkomst. Het opgegeven opkomstpercentage om 09.00 uur bedroeg 1,54% en de prognose voor de totaalopkomst was op dat tijdstip 20%. In deze informatie was een vergelijking opgenomen met de opkomstpercentages bij de raadsverkiezingen van 1998 (om 09.00 uur een opkomstpercentage van 3,5%) en de verkiezingen voor het Europees Parlement van 1999 (om 09.00 uur een opkomstpercentage van 2,2%).

2. Verzoekster klaagt er over dat het college op de ochtend van de dag van het referendum, kort na 8.00 uur, de opkomstpercentages heeft gemeld en daarbij - op basis van deze gegevens - de verwachting heeft uitgesproken dat de kiezersopkomst bij het referendum erg laag zou uitvallen. Verzoekster stelt dat de uitslag van een referendum direct is gekoppeld aan de opkomst. Als de opkomstprognose laag is, zijn volgens verzoekster in dit geval de VOOR-stemmers in het voordeel (de vraagstelling van het referendum luidde: "De gemeenteraad van Enschede is van plan te besluiten om op het noordelijk deel van de Usseleres een bedrijventerrein te vestigen. Bent u VOOR of TEGEN

dat voorgenomen besluit?"). Door niet te gaan stemmen voorkomen zij winst van de TEGEN-stemmers. Het leveren van gegevens betreffende opkomstpercentages en opkomstprognoses zet volgens verzoekster aan tot het bewust thuisblijven van calculerende VOOR-stemmers.

3. In reactie op de klacht stelde het college louter cijfermatige informatie te hebben gegeven. Het college ontkende het negatieve waardeoordeel te hebben uitgesproken dat naar verwachting de totaalopkomst laag zou uitvallen. In het advies van de Commissie Bestuurszaken wordt gesteld dat de gemeente volgens het college sinds de raadsverkiezing van 1994 de gewoonte heeft om tijdens de verkiezingsdag de opkomstpercentages te melden. Dit moet volgens het college worden gezien als het bevorderen van de opkomst. Het college stelt het referendum wat dit betreft te hebben beschouwd als een soort verkiezing.

Voorals Enschede FM en in iets mindere mate Radio Oost hebben de door de gemeente verstrekte informatie over opkomstpercentages gebruikt. Burgers konden volgens het college weliswaar denken dat het geen zin meer had om te gaan stemmen, maar volgens het college gold ook het omgekeerde: toch nog even gaan stemmen om de opkomst te bevorderen en de 60% te halen.

Het college deelde naar aanleiding van vragen van de Nationale ombudsman mee dat binnen de gemeente een discussie zal worden gevoerd over de vraag of bij een volgend referendum op de dag van het referendum wel of geen melding zal worden gemaakt van opkomstpercentages. Het resultaat van deze discussie zal worden opgenomen in het eerder bedoelde draaiboek. Aandachtspunten zijn volgens de gemeente: het niet hanteren van een opkomstdrempel van 60% bij een eventueel toekomstig referendum, de informatiebehoefte van de inwoners van de gemeente tijdens de dag van het referendum en wetenschappelijke onderzoeksrapporten (voor zover aanwezig) waarin mogelijk wordt aangetoond dat het bekend maken van opkomstpercentages gedurende de dag van een verkiezing of referendum van invloed is op het uiteindelijke opkomstpercentage, hetzij in positieve zin hetzij in negatieve zin, of dat van invloed geen sprake is.

4. Vast staat dat het college op de dag van het referendum om 09.00 uur aan de media een opkomstpercentage heeft doorgegeven van 1,54% en een prognose voor een totaalopkomst van 20%. Niet is komen vast te staan dat het college met zoveel woorden de verwachting heeft uitgesproken dat de kiezersopkomst bij het referendum erg laag zou uitvallen. Daar komt bij dat de conclusie dat de kiezersopkomst bij het referendum erg laag zou uitvallen eenieder zelf had kunnen trekken op basis van het hierboven bedoelde opkomstpercentage en de hierboven bedoelde prognose voor de totaalopkomst. De uiteindelijke totaalopkomst bedroeg 26,3%.

5. Ten aanzien van het vermelden van de opkomstpercentages merkt de Nationale ombudsman het volgende op. Het is de vraag of de door het college op de ochtend van het

referendum verstrekte gegevens van invloed zijn geweest op de uiteindelijke opkomst, en zo ja, of deze gegevens een opkomstbevorderende dan wel een opkomstdrukkend effect hebben gehad.

Op grond van artikel 19 van de Referendumverordening 1992 werd een referendum als geldig beschouwd, indien de opkomst van de stemgerechtigden meer dan 60% bedroeg. Onder meer op dit punt wijkt een referendum af van verkiezingen, zoals bijvoorbeeld raadsverkiezingen. Gelet op de opkomsthempel van 60% en de vraagstelling van het referendum valt niet uit te sluiten dat in dit geval de potentiële TEGEN-stemmers (uit wier kring, verenigd in verzoekster, het verzoek bij de gemeente was ingediend om dit referendum te houden) er meer belang in zagen om hun stem uit te brengen dan de potentiële VOOR-stemmers. Dit zegt echter niets over de vraag of het melden van opkomstpercentages tijdens het referendum van invloed is op het uiteindelijke opkomstpercentage en of deze invloed, indien deze er is, positief of negatief is. Verzoekster heeft haar stelling dat het vermelden van opkomstpercentages tijdens het referendum Usseleres een opkomstdrukkend effect heeft gehad niet wetenschappelijk onderbouwd. De gemeente heeft zich evenmin beroepen op wetenschappelijke rapporten, maar heeft verklaard bij een toekomstig draaiboek voor referenda in de gemeente aandacht te zullen besteden aan dergelijke wetenschappelijke rapporten.

Gelet op het vorenstaande onthoudt de Nationale ombudsman zich ten aanzien van dit onderdeel van de onderzochte gedraging van het geven van een oordeel.

VI. Ten aanzien van de beoordeling door het college van verzoeksters klacht zoals hierboven bedoeld onder V.

1. Verzoekster klaagt er tevens over dat het college naar aanleiding van haar klacht over het vermelden van opkomstpercentages op de ochtend van de dag van het referendum, heeft geoordeeld dat het college niet onbehoorlijk heeft gehandeld.

2. In haar advies aan het college stelt de Commissie Bestuurszaken op dit punt zich niet in staat te achten een (wetenschappelijk) gefundeerd oordeel te geven over de vraag welke zienswijze voor juist moet worden gehouden. Zij is van oordeel dat niet kan worden gezegd dat het college zich in deze onbehoorlijk heeft gedragen. Het college heeft het advies van de Commissie Bestuurszaken op dit punt overgenomen.

3. Indien een bestuursorgaan bij het behandelen van een klacht tot de conclusie komt dat er geen aanknopingspunten zijn om aan de verklaring van de één (de klager of degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft) meer waarde te hechten dan aan die van de ander (degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft of de klager), dan dient hij zich te onthouden van het geven van een oordeel over de gegrondheid van de klacht.

De Commissie Bestuurszaken had zich in haar advies, gegeven haar conclusie dat zij zich niet in staat achtte om een oordeel te geven over de vraag welke zienswijze voor juist moest worden gehouden, moeten onthouden van het geven van een advies over de gegrondheid van verzoeksters klacht op dit punt. Dat zij tot de conclusie kwam dat het college behoorlijk had gehandeld, welke conclusie werd overgenomen door het college, was, gelet op het bovenstaande, niet juist.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

VII. Ten aanzien van het weigeren een bijdrage te leveren in de kosten van de zaalhuur

1. Verder klaagt verzoekster erover dat het college, ondanks gedane toezeggingen een financiële bijdrage te leveren aan door anderen dan de gemeente Enschede te organiseren informatieavonden, heeft geweigerd een bijdrage te leveren in de kosten van de zaalhuur, toen verzoekster in één van de wijkcentra een informatieavond wilde organiseren.

2. In reactie op de klacht deelde het college in eerste instantie mee dat in de raadsvergadering van 2 juli 2001 de voorzitter naar aanleiding van een amendement van D'66 om een bedrag van f 304.000 ter beschikking te stellen aan verzoekster (welk amendement door de raad werd verworpen) had aangegeven dat het college zou participeren in het openbaar debat rond het referendum en dat "...wij niet te beroerd zijn om als daar kosten aan verbonden zijn, om die te betalen. Wij faciliteren daarmee ook (verzoekster; N.o.) en anderen die zich betrokken weten bij het debat. En als er zaalhuur betaald moet worden, of er koffie gedronken moet worden, zullen wij dat graag betalen, ook voor anderen."

Volgens het college is hiermee een principiële bereidheid uitgesproken om een bijdrage te verstrekken in de kosten van de zaalhuur voor een informatieavond, zoals verzoekster die in september 2001 kennelijk heeft willen organiseren in één van de wijkcentra. Het college ontkent dat aan verzoekster concrete toezeggingen zijn gedaan die niet zijn nagekomen. Wanneer verzoekster van de door het college uitgesproken bereidheid gebruik had willen maken, had zij volgens het college, onder verwijzing naar het besprokene in de raadsvergadering, een concreet verzoek om een bijdrage voor de kosten van een door haar te organiseren informatieavond kunnen doen. Het college stelt geen officieel verzoek van verzoekster te hebben ontvangen.

3. Volgens de verklaring van verzoeksters woordvoerder heeft hij de toenmalige stadsdeelmanager van het stadsdeel West telefonisch verzocht om zijn medewerking te verlenen aan een door verzoekster in dit stadsdeel te organiseren informatiebijeenkomst. Volgens de woordvoerder antwoordde de stadsdeelmanager toen dat hij dit wilde overleggen met de afdeling voorlichting van de gemeente en belde de stadsdeelmanager hem enkele dagen later terug en deelde hij hem mee dat hij, in het kader van het beleid,

geen medewerking kon verlenen aan de informatiebijeenkomst.

In reactie op deze door verzoekster gegeven informatie deelde het college mee dat genoemde stadsdeelmanager had bevestigd dat hij met de woordvoerder van verzoekster - die hij regelmatig sprak - mondeling contact heeft gehad over een door verzoekster te organiseren informatiebijeenkomst in het Servicecentrum West. Volgens het college heeft de stadsdeelmanager dit niet opgevat als een officieel verzoek van verzoekster, maar als een suggestie. Hij heeft deze suggestie volgens het college aangekaart bij de centrale afdeling communicatie en heeft vervolgens, nadat hij van deze afdeling had vernomen dat het college had besloten tot één stadsdebat, genoemde woordvoerder meegedeeld dat hij geen medewerking kon verlenen aan een informatiebijeenkomst.

Het college stelt dat verzoekster geen officieel verzoek (inclusief een verzoek om een bijdrage in de kosten) heeft ingediend voor het houden van een informatiebijeenkomst in het stadsdeel West, althans dat het informele contact met verzoeksters woordvoerder, niet als een zodanig verzoek is opgevat door de stadsdeelmanager.

4. Uit het bovenstaande blijkt dat er geen sprake is geweest van een concrete aan verzoekster gedane toezegging door het college om een bepaalde financiële bijdrage te leveren aan een door verzoekster geplande informatiebijeenkomst. Wel heeft verzoekster aan de namens het college in de raadsvergadering van 2 juli 2001 gedane uitspraken de verwachting mogen ontlenen dat op een eventueel door verzoekster in te dienen verzoek om een financiële bijdrage voor een door haar te organiseren informatieavond in het kader van het referendum door het college welwillend zou worden gereageerd.

5. Uit de door verzoekster en het college gegeven informatie blijkt dat er een mondeling contact heeft plaatsgehad tussen verzoeksters woordvoerder en de stadsdeelmanager van het stadsdeel West over een door verzoekster te organiseren informatieavond in dat stadsdeel. In tegenstelling tot hetgeen door het college wordt gesuggereerd - het college ontkent "een officieel verzoek" te hebben ontvangen - is het niet uitgesloten dat een verzoek om een financiële bijdrage voor een dergelijke avond ook op een mondelinge (en informele) wijze kan worden gedaan. Wel dient een dergelijk verzoek concreet genoeg te zijn (wat zijn de geschatte kosten van de informatiebijeenkomst, welke kosten zou men graag door het college vergoed willen zien) en ligt het voor de hand dat bij het doen van zulk een verzoek wordt gewezen op de namens het college op de raadsvergadering van 2 juli 2001 gedane algemene uitspraken over het geven van financiële bijdragen door het college in het kader van het referendum.

Uit de door verzoeksters woordvoerder gegeven verklaring over zijn contact met genoemde stadsdeelmanager blijkt niet dat hij namens verzoekster het verzoek heeft gedaan om een bijdrage in de kosten van de informatiebijeenkomst. Nu het er voor moet worden gehouden dat er geen sprake is geweest van een dergelijk verzoek, kan evenmin worden gezegd dat er sprake is geweest van een afwijzing van zulk een verzoek door het

college.

De onderzochte gedraging is in zoverre behoorlijk.

6. Verder wordt het volgende opgemerkt. Omwille van de duidelijkheid voor de bij een referendum betrokken partijen, verdient het de voorkeur dat in het door de gemeente te ontwikkelen draaiboek voor toekomstige referenda mede aandacht wordt besteed aan de vraag bij welke afdeling binnen de gemeentelijke organisatie verzoeken om financiële bijdragen kunnen worden ingediend alsmede aan welke eisen dergelijke verzoeken dienen te voldoen.

VIII. Ten aanzien van het niet behandelen van verzoeksters klacht als hierboven bedoeld onder VII

1. Verzoekster klaagt er verder over dat het college haar klacht over de weigering door het college om een bijdrage te leveren in de kosten van de zaalhuur ten behoeve van een door verzoekster in een van de wijkcentra te organiseren informatieavond, niet heeft behandeld.

2. In reactie op de door de Nationale ombudsman voorgelegde klacht deelde het college mee dat dit aspect blijkbaar is ontsnapt aan de aandacht van de Commissie Bestuurszaken en daarmee aan de aandacht van het college.

3. In haar advies aan het college is de Commissie Bestuurszaken onder het kopje "3.6 De informatieavonden" niet ingegaan op de klacht van verzoekster, die zij in haar Zwartboek had geformuleerd in de laatste volzin onder het gelijknamige kopje. Dit is niet juist.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

IX. Ten aanzien van het niet reageren op verzoeksters verzoek te mogen inspreken op de raadsvergadering van 17 september 2001

1. Verder klaagt verzoekster erover dat het college niet heeft gereageerd op verzoeksters verzoek te mogen inspreken op de raadsvergadering van 17 september 2001.

2. Hier wordt verwezen naar hetgeen hiervoor onder **A.III** is overwogen ten aanzien van de raad. Het college had op grond van artikel 16 van het Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de Gemeenteraad aan de raad een procedurevoorstel moeten doen voor de behandeling van verzoeksters verzoek.

Gelet op het feit dat het verzoek betrekking had op het inspreken voorafgaande aan de behandeling van één van de agendapunten van de raadsvergadering van 17 september 2001, had het college op deze vergadering een procedurevoorstel moeten doen. Gezien het feit dat verzoekster aanwezig was op de publieke tribune, was het doen van een procedurevoorstel door het college een afdoende reactie geweest op verzoeksters

verzoek, aangezien verzoekster ter plaatse de reactie van de raad op dit voorstel had kunnen vernemen. Dat het college heeft nagelaten een dergelijk procedurevoorstel te doen, is niet juist.

De gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

X. Ten aanzien van de beoordeling door het college van verzoeksters klacht als hierboven bedoeld onder IX.

1. Verzoekster klaagt er tevens over dat het college naar aanleiding van haar klacht over het niet reageren op verzoeksters verzoek te mogen inspreken op de raadsvergadering van 17 september 2001 heeft geoordeeld dat het college niet onbehoorlijk heeft gehandeld.

2. Zoals hiervoor onder **IX**. is aangegeven, heeft het college ten aanzien van verzoeksters verzoek tot inspreken niet behoorlijk gehandeld. Het is dan ook niet juist dat het college naar aanleiding van verzoeksters klacht over het niet reageren op haar verzoek heeft geoordeeld dat het college niet onbehoorlijk heeft gehandeld.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

XI. Ten aanzien van de motivering van de conclusie van het college dat het college voldoende inspanning heeft geleverd bij het onderzoeken van verzoeksters klachten betreffende de verspreiding van de referendumbrochure

1. In het Zwartboek referendum Usseleres van december 2001, dat deel uitmaakte van verzoeksters door de Commissie Bestuurszaken behandelde klacht, zijn onder 4.1 klachten opgenomen over de verspreiding van de referendumbrochure (zie Bevindingen, onder **A.15**). Bij verzoekster was volgens haar een schrikbarend groot aantal meldingen binnengekomen van personen die de brochure niet hadden ontvangen.

2. In het advies aan het college vatte de Commissie Bestuurszaken verzoeksters klacht op dit punt samen, waarna het overging tot de volgende beoordeling: "De Commissie is van oordeel dat het college voldoende inspanning heeft geleverd. Zij acht de gedraging niet onbehoorlijk."

3. Verzoekster klaagt erover dat het college zijn conclusie dat hij voldoende inspanning heeft geleverd bij het onderzoeken van verzoeksters klachten betreffende de verspreiding van de referendumbrochure niet heeft gemotiveerd.

4. In reactie op de klacht deelde het college onder meer mee dat de Commissie Bestuurszaken in haar advies ten aanzien van dit klachtonderdeel (en daarmee ook het college dat het advies op dit punt heeft overgenomen) inderdaad wat "kort door de bocht"

is geweest. Volgens het college is dit mogelijk een gevolg van het feit dat de Commissie Bestuurszaken wist dat bij verzoekster bekend was hoe de klachten over de verspreiding van de brochures waren opgepakt. In haar Zwartboek citeert verzoekster immers uit de brief van de gemeente van 24 oktober 2001, waarin wordt aangegeven welke inspanning door het college was gepleegd, aldus het college.

5. Het is een vereiste van zorgvuldige klachtbehandeling dat het oordeel van het bestuursorgaan over de gegrondheid van een klacht, zoals bedoeld in artikel 9:12 van de Algemene wet bestuursrecht, wordt gemotiveerd (zie Achtergrond, onder 1.).

In haar advies geeft de Commissie Bestuurszaken niet aan waarom zij van oordeel is dat het college voldoende inspanning heeft geleverd bij het onderzoeken van verzoeksters klachten betreffende de verspreiding van de referendumbrochure. Zij geeft niet aan welke inspanningen het college heeft geleverd. De Commissie Bestuurszaken heeft haar conclusie, dat het college voldoende inspanning heeft geleverd bij het onderzoeken van verzoeksters klachten betreffende de verspreiding van de referendumbrochure, dus niet gemotiveerd. Nu het college het advies van de Commissie Bestuurszaken bij de beslissing op verzoeksters klacht op dit punt heeft overgenomen, heeft ook het college zijn conclusie, dat het college voldoende inspanning heeft geleverd bij het onderzoeken van verzoeksters klachten betreffende de verspreiding van de referendumbrochure, niet gemotiveerd. Dit is niet juist.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

XII. Ten aanzien van de behandeling door het college van verzoeksters klacht over een aantal niet bezorgde oproepingskaarten

1. In het Zwartboek klaagde verzoekster erover dat 1396 personen geen oproepingskaart voor het referendum hadden ontvangen. In het advies aan het college stelde de Commissie Bestuurszaken dat de reactie van het college op verzoeksters klacht was dat aan deze omissie een softwareprobleem ten grondslag lag en dat deze fout niet had mogen gebeuren. De Commissie Bestuurszaken concludeerde in haar advies aan het college dat dergelijke fouten in principe niet mogen gebeuren en dat de gedraging op dit punt niet behoorlijk was.

2. Verzoekster klaagt erover dat het college bij de behandeling van verzoeksters klacht over het aantal niet bezorgde oproepingskaarten voor het referendum te weinig aandacht heeft besteed aan de oorzaak van deze omissie en aan de vraag welke maatregelen het college heeft genomen om dit probleem in de toekomst te voorkomen.

3. In reactie op de klacht deelde het college mee dat bij de bezorging van de oproepkaarten gebruik is gemaakt van hetzelfde (beproefde) systeem als gebruikt wordt bij reguliere verkiezingen. Het gaat volgens het college wat betreft de omissie om een

incident, dat bij elke verkiezing had kunnen voorkomen, maar gelukkig zelden of nooit voorkomt. Volgens het college zijn direct maatregelen getroffen om dit softwareprobleem te voorkomen.

4. Het is een vereiste van goede klachtbehandeling dat niet alleen een uitspraak wordt gedaan over de gegrondheid van de klacht, maar ook, in voorkomende gevallen, tijdens de klachtbehandeling aandacht wordt besteed aan eventuele oorzaken die ten grondslag hebben gelegen aan de gedraging waarover wordt geklaagd alsmede aan eventuele genomen of te nemen maatregelen om herhaling in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen. Zorgvuldig onderzoek van klachten binnen het bestuursorgaan heeft een belangrijk leereffect. Het bestuur kan op basis van ontvangen klachten aanleiding zien fouten te herstellen en misstanden en zwakke punten binnen de organisatie weg te nemen. Een goede behandeling van een klacht draagt tevens bij aan een betere relatie met de burger. Zorgvuldige klachtbehandeling kan aldus bijdragen aan herstel van het geschonden vertrouwen in het bestuur (zie Achtergrond, onder 2).

5. Uit een bijlage bij het raadsvoorstel voor de raadsvergadering van november 2001 waarop de raad definitief zou besluiten over de Usseleres naar aanleiding van de uitslag van het referendum van 17 oktober 2001, blijkt dat het college onderzoek heeft ingesteld naar het niet bezorgd zijn van een aantal oproepkaarten (zie Bevindingen, onder A.13).

Het ging volgens dit onderzoek in alle gevallen om personen die niet de Nederlandse nationaliteit bezaten of die van een EU-lidstaat, maar tenminste vijf jaar in Nederland woonden, een geldige verblijfsstatus bezaten en daarmee op grond van de Kieswet kiesgerechtigd waren voor de gemeenteraadsverkiezingen en daarmee, op grond van de gemeentelijke Referendumverordening, eveneens kiesgerechtigd waren voor het referendum. De betrokken groep was ten onrechte niet in het kiezersregister voor het referendum opgenomen, hetgeen volgens het onderzoek het gevolg was van het feit dat een met de wijziging van de Vreemdelingenwet per 1 april 2001 samenhangende wijziging in de codering voor vreemdelingenregistratie (nog) niet in de door de softwareleverancier geleverde software was verwerkt. Verder blijkt dat de leverancier inmiddels op de fout was geattendeerd en dat deze had toegezegd de programmatuur aan te passen.

6. Uit het bovenstaande onder 5. blijkt, dat het college wel degelijk aandacht heeft besteed (doch niet naar aanleiding van de behandeling van verzoeksters klacht) aan de oorzaken van de met de oproepingskaarten ontstane omissie. Ook is duidelijk welke maatregel is genomen om herhaling in de toekomst te voorkomen. De onder 5. bedoelde informatie is echter niet of nauwelijks terug te vinden in het advies van de Commissie Bestuurszaken of in de beslissing op de klacht van het college. Evenmin wordt naar bedoelde informatie verwezen. Nu dit niet kenbaar is uit genoemd advies en bedoelde beslissing, moet het er voor worden gehouden dat tijdens de klachtbehandeling onvoldoende aandacht aan deze zaken is besteed.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de raad van de gemeente Enschede is niet gegrond.

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente is gegrond ten aanzien van de vaststelling van de bij de oproepingskaart mee te zenden informatietekst en het oordeel over verzoeksters klacht hieromtrent, ten aanzien van het niet behandelen van verzoeksters klacht over de weigering een bijdrage te leveren in de kosten van de zaalhuur, ten aanzien van het niet reageren op verzoeksters verzoek te mogen inspreken en het oordeel over verzoeksters klacht hieromtrent, ten aanzien van de motivering van de conclusie dat het college voldoende inspanning heeft geleverd bij het onderzoek van verzoeksters klacht over de verspreiding van de referendumbrochure en ten aanzien van de behandeling van verzoeksters klacht over een aantal niet bezorgde oproepingskaarten. Ten aanzien van de klacht dat het vermelden van de opkomstpercentages op de ochtend van de dag van het referendum de opkomst heeft beïnvloed, onthoudt de Nationale ombudsman zich van een oordeel. De klacht van verzoekster over het oordeel van het college over dit klachtonderdeel is in zoverre gegrond dat ook het college zich op dit onderdeel van de klacht van een oordeel had moeten onthouden. De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente is niet gegrond ten aanzien van het niet verbinden van consequenties aan de door de klachtadviescommissie gedane constatering dat de door verzoekster in eerste instantie ervaren suggestie van gelijkwaardigheid bij het formuleren van de bij de oproepingskaart meegezonden informatieve tekst niet zonder grond is, ten aanzien van het niet verbinden van consequenties aan de conclusie van de klachtadviescommissie dat het niet gebruik maken van de mogelijkheid tot correctie van het verslag van de bespreking van de meergenoemde tekst niet behoorlijk is en ten aanzien van de weigering een bijdrage te leveren in de kosten van de zaalhuur ten behoeve van een door verzoekster te organiseren informatiebijeenkomst.

Onderzoek

Op 28 februari 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedateerd 18 februari 2002, van de Vereniging tot Behoud van Usselo en de Usseleres te Usselo, met een klacht over een gedraging van de raad van de gemeente Enschede en een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede.

Verzoekster had zich al eerder, bij brief van 28 september 2001, tot de Nationale ombudsman gewend. Haar verzoek voldeed toen echter niet aan het kenbaarheidsvereiste

als neergelegd in artikel 12, tweede lid, van de Wet Nationale ombudsman, zodat het niet in onderzoek werd genomen.

Naar aanleiding van verzoeksters brief van 18 februari 2002 en na ontvangst van nadere stukken van verzoekster en een aanvulling van de motivering van haar klacht, werd naar deze gedragingen een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werden de raad en het college verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen de raad, het college en verzoekster de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens werd aan partijen een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De reactie van het college gaf in tegenstelling tot de reactie van verzoekster aanleiding het verslag op een enkel punt aan te vullen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede legde op

11 juni 2001 een voorstel voor aan de raad van de gemeente Enschede. Het voorstel bevat de volgende overwegingen:

"...1 Onderdeel van de op 2 juli door uw Raad vast te stellen Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie vormt de aanwijzing van het noordelijk deel van de Usseleres tot locatie voor een gemengd bedrijventerrein. Hiertegen is reeds in een vroeg stadium verzet gerezen onder een deel van de Enschedese bevolking. Deze tegenstanders menen dat de Usseleres op grond van groene en cultuur-historische waarden niet aangetast zou moeten worden. Met name (verzoekster; N.o.) heeft zich opgeworpen als protagonist van de tegenstanders van de ontwikkeling van de es. De Vereniging voert al geruime tijd actie tegen de gemeentelijke plannen zoals neergelegd in de RO-visie.

2 Reeds bij brief van 16 december 1999 heeft (verzoekster; N.o.) een eerste verzoek ingediend om een referendum te houden over de bestemming van de Usseleres. De daarvoor op grond van de Referendumverordening uiteindelijk benodigde steun (art. 8 lid

3: een aantal kiezers gelijk aan drie maal de kiesdeler van de laatst gehouden verkiezingen voor de gemeenteraad) heeft (verzoekster; N.o.) door handtekeningenacties verworven. De vorig zomer ingediende handtekeningen zijn door ons op aantal en geldigheid onderzocht. Uit dat onderzoek is gebleken dat het verzoek voldoende wordt gesteund. Daarnaast stellen wij vast dat het onderwerp van het onderhavige referendumverzoek niet tot de in de Referendumverordening uitgezonderde onderwerpen behoort.

3 Wij zijn op basis van de beschikbare gegevens geenszins overtuigd dat een meerderheid van de Enschedese bevolking de plannen m.b.t. de Usseleres afwijst. Wij kunnen thans slechts constateren dat een belangrijk deel van de bevolking die plannen aan een referendum wil onderwerpen. Nu dat middel ter beschikking staat en voldaan is aan de voorwaarden om er gebruik van te maken menen wij dat aan het verzoek daartoe tegemoet moet worden gekomen en stellen wij u voor een referendum te laten plaatsvinden.

4 Indien uw Raad besluit tot een referendum over de aanwijzing van de Usseleres tot locatie voor gemengd bedrijventerrein wordt op basis van art. 9 van de Referendumverordening dat onderdeel van de RO-visie weliswaar volledig behandeld in uw raad maar niet in stemming gebracht. De besluitvorming wordt aangehouden tot - zo mogelijk - de eerste raadsvergadering na het plaatsvinden van het referendum (art. 20).

5 Over de planning van een referendum hebben wij u al eerder bij brief geïnformeerd, laatstelijk bij brief van 15 mei jongstleden. Onder advies van de betrokken raadscommissies wordt de datum voor een referendum door ons college vastgesteld (art. 12). Conform het als bijlage bijgevoegde tijdschema stellen wij ons voor dat het referendum medio oktober zal kunnen plaatsvinden, met woensdag 17 oktober vooralsnog als meest gereede datum. Uitgangspunt daarbij is dat uw raad de vraagstelling voor het referendum in de vergadering van 17 september vaststelt.

6 Ten aanzien van de vraagstelling bepaalt art. 11 van de verordening dat aan de kiezers de vraag wordt voorgelegd "of zij voor of tegen het in het raadsvoorstel vervatte concept-besluit zijn" en vervolgens dat de vraagstelling door uw raad wordt vastgesteld onder advies van een onafhankelijke commissie. Dit dient aldus te worden uitgelegd dat de uiteindelijk door de kiezers te maken keuze aan hen wordt voorgelegd in een toegelichte vraagstelling waaruit de problematiek objectief en compleet naar voren komt en die uitmondt in een ja/nee keuze t.a.v. de aanwijzing van de Usseleres tot bedrijventerrein. Het is de vraagstellingscommissie die hiertoe een voorstel zal moeten doen.

7 De door ons voorgedragen commissie bestaat uit een drietal deskundigen op het vlak van respectievelijk bestuursrecht/bestuurskunde, ruimtelijke ordening en communicatie, alsmede een "neutraal" voorzitter. Over de achtergrond van de voor te dragen commissie heeft overleg met (verzoekster; N.o.) plaatsgehad en bij de samenstelling van de

voordracht hebben wij rekening gehouden met door (verzoekster; N.o.) geuite wensen. Wij menen dat met deze voordracht is voldaan aan de vereisten voor een onafhankelijke en ter zake kundige adviescommissie. Wij stellen ons voor dat de commissie haar eigen werkwijze bepaalt met dien verstande dat mocht binnen de commissie stemming nodig zijn de voorzitter in voorkomend geval een doorslaggevende stem heeft.

8 Op grond van art. 13 van de Referendumverordening dienen wij een advies- of begeleidingscommissie in te stellen voor de bestuurlijke en ambtelijke coördinatie van het referendum. Wij stellen ons voor dat deze commissie zal bestaan uit medewerkers van de afdeling publieks- en burgerzaken van de dienst BAZ, de afdeling ruimtelijke ordening van de BMD, de afdeling concerncommunicatie en de concernstaf, onder voorzitterschap van de burgemeester, die als bestuurlijk trekker van het referendum zal fungeren. Wij zijn tevens voornemens een vertegenwoordiging van (verzoekster; N.o.) in deze commissie op te nemen omdat wij ten aanzien van de praktische organisatie zoveel mogelijk in gezamenlijk overleg met (verzoekster; N.o.) naar het referendum willen toewerken. Over de exacte invulling en taken van de commissie hebben wij inmiddels conform het bepaalde in de verordening overleg gehad met de betrokken raadscommissies.

9 De kosten van het referendum begroten wij in totaal op een bedrag van f 370.000,-.

(...)

10 Die publiciteit zal zich feitelijk beperken tot een gezamenlijk met (verzoekster; N.O.) uit te brengen "referendumkrant".

Naast een neutraal deel met technische informatie over het referendum, waardoor de gemeente verantwoordelijk is, krijgen voor- en tegenstanders in die krant gelijke mogelijkheden om hun standpunt en argumenten weer te geven. (Verzoekster; N.o.) is daarbij verantwoordelijk voor het gedeelte met de informatie tegen de aanwijzing van de Usseleres tot bedrijventerrein, de gemeente is verantwoordelijk voor het gedeelte waarin de informatie vóór de ontwikkeling van de Usseleres wordt gegeven. De kosten van de eenmalig uit te geven krant komen volledig voor rekening van de gemeente. Daarmee worden aan voor- en tegenstanders in principe dezelfde middelen ter beschikking gesteld. Voor het overige opteren wij ervoor om als gemeente geen eigen campagne te gaan voeren.

11 Door (verzoekster; N.o.) is in het kader van een te verwachten referendum bij brief van 1 mei 2001 een verzoek om subsidie ingediend voor een totaal bedrag van ruim f 304.000,-. Uitgaande van de hiervoor bedoelde terughoudende opstelling van de gemeente menen wij aan dat verzoek niet tegemoet te moeten komen. Uiteraard staat het (verzoekster; N.o.) vrij om - naast de referendumkrant - andere activiteiten te organiseren om haar standpunt uit te dragen maar zij zal daarvoor dan zelf de middelen moeten genereren. Datzelfde standpunt nemen wij in t.a.v. de kosten van activiteiten die mogelijke

andere belanghebbenden naast de referendumkrant zouden willen ontwikkelen..."

2. De raad van de gemeente Enschede besloot op 2 juli 2001:

"...1 conform het verzoek van (verzoekster; N.o.) besluiten een raadplegend referendum in de zin van de gemeentelijke Referendumverordening 1992 te houden over de aanwijzing van het noordelijk deel van de Usseleres tot locatie voor een gemengd bedrijventerrein zoals voorzien in de RO-visie;

2 de besluitvorming over het betreffende onderdeel van de RO-visie aanhouden in afwachting van het resultaat van het referendum;

3 kennisnemen van de in bijlage opgenomen planning voor het referendum;

4 tot leden van de commissie, bedoeld in art. 11 lid 2 van de Referendumverordening, die uw raad zal adviseren over de bij het referendum voor te leggen vraagstelling benoemen: (...)

5 kennisnemen van de voorgenomen samenstelling van de begeleidingscommissie voor het referendum, bedoeld in art. 13 van de Referendumverordening;..."

Het merendeel van de fracties in de raad sprak zich in de raadsvergadering van 2 juli 2001 uit zich te zullen conformeren aan de uitslag van het referendum, mits rechtsgeldig.

3. In het verslag van de raadsvergadering van 2 juli 2001 is onder meer het volgende opgenomen:

"De voorzitter:... Dat is een. Twee, ten aanzien van het amendement van D66 om f 304.000,- ter beschikking te stellen van (verzoekster; N.o.), ik heb u gezegd dat wij van plan zijn, zoals wij ook worden uitgenodigd door de motie van het CDA en gesteund door PvdA en VVD, dat wij deel zullen nemen aan het debat. Natuurlijk zullen wij niet te beroerd zijn om als daar kosten aan verbonden zijn, om die te betalen. Wij faciliteren daarmee ook (verzoekster; N.o.) en anderen die zich betrokken weten bij dat debat. En als er zaalhuur betaald moet worden, of er koffie gedronken moet worden, zullen wij dat graag betalen, ook voor anderen.

Als bijvoorbeeld De Roskam, Tubantia of radio of TV-Oost dit soort zaken organiseren, zullen wij er naartoe gaan en ook de anderen. Ik denk dat dit, althans dat is de opvatting van het college, voldoende is in het kader van wat wij beogen, namelijk een referendum en een duidelijk stellingname betreffende de inhoud."

4. Op 15 augustus 2001 vond een bespreking plaats over de ontwikkeling van een brochure ten behoeve van het referendum tussen medewerkers van de gemeente, verzoekster en een begeleidend extern bureau. In het verslag van deze bespreking,

opgesteld door het extern bureau, staat dat het tekstvoorstel van de middenpagina's (gemeentelijk deel) zowel aan de gemeente als aan verzoekster ter goedkeuring zou worden voorgelegd.

5. Het college van burgemeester en wethouders legde op 28 augustus 2001 een voorstel voor aan de raad van de gemeente Enschede. Het voorstel bevat de volgende overwegingen:

"... 1 Op 2 juli jongstleden heeft uw Raad besloten een referendum te houden over de voorgenomen aanwijzing van (het noordelijk deel van) de Usseleres tot locatie voor een gemengd bedrijventerrein. Conform het bepaalde in de referendumverordening 1992 heeft u een commissie benoemd (hierna: de vraagstellingscommissie) om u te adviseren inzake de door u vast te stellen vraagstelling voor het referendum. In de overwegingen bij het raadsbesluit is destijds al aangegeven dat het bij de vraagstelling met name gaat om de toelichting op de aan de orde zijnde problematiek, zodanig dat die objectief en zo compleet mogelijk naar voren komt. Op basis van die toelichting dient de kiezer zich een mening te kunnen vormen ten aanzien van de uiteindelijke vraag: bent u voor of tegen de aanwijzing van de Usseleres tot locatie voor bedrijventerrein.

2 De vraagstellingscommissie heeft bij brief van 23 augustus 2001 haar advies uitgebracht (bijlage). In de aanbiedingsbrief verklaart de commissie kort welke werkwijze zij heeft gevolgd en welke uitgangspunten zij heeft gehanteerd. De commissie geeft daarbij aan dat het grote probleem bij de uitvoering van haar opdracht is geweest om een goed evenwicht te vinden tussen een beperkte omvang en "modale" begrijpelijkheid enerzijds en compleetheid en nuancering anderzijds. Naar beide kanten heeft de commissie concessies moeten doen met het bijgaande advies als uiteindelijk resultaat. De commissie is er zich van bewust dat vanuit elk van de hiervoor genoemde invalshoeken kritiek op haar advies kan worden geleverd. Daaraan tegemoet komen zal naar het inzicht van de commissie echter vrijwel zeker tot kritiek uit de tegenovergestelde invalshoek leiden.

3 Zoals in de aanbiedingsbrief vermeld heeft de commissie een eerder concept van de vraagstelling ter becommentariëring voorgelegd aan (verzoekster; N.o.) en ons college. De reacties van (verzoekster; N.o.) en ons college doet de commissie u ter informatie bij haar advies toekomen. Voorzover zij dat nuttig oordeelde heeft de commissie het ontvangen commentaar in haar uiteindelijke advies verwerkt. Met het uiteindelijke advies kunnen wij instemmen, al realiseren wij ons dat op basis van deze vraagstelling de referendumproblematiek niet aan alle kiezers volledig duidelijk zal worden.

(...)

5 De toegelichte vraagstelling moet in ruime mate beschikbaar zijn voor de Enschedese (kiesgerechtigde) burgers. Daarom zal het stuk zowel worden opgenomen in het neutrale middendeel van de huis aan huis te verspreiden referendumbrochure, als ook apart

worden bezorgd (eveneens huis aan huis) tegelijk met de oproepingskaarten voor het referendum..."

6. Verzoekster deed in haar brief van 16 september 2001 de raad en het college van de gemeente Enschede, met afschrift aan de raadsleden, het volgende verzoek:

"...In verband met het vervallen van de vergadering van de commissie RO dinsdag j.l. hebben wij geen gebruik kunnen maken van de uitnodiging aanwezig te zijn en van de mogelijkheid in te spreken in de vergadering.

Wij verzoeken u ons in de gelegenheid te stellen voorafgaand aan de behandeling van stuk G2 (zie hiervoor onder 5.; N.o.) in te spreken tijdens de vergadering van de gemeenteraad van Enschede maandag a.s.

Wij weten dat het ongebruikelijk is in te spreken in de vergaderingen van de gemeenteraad.

De verordening van de raad sluit dit echter niet uit.

Wij willen een dringend appel doen op de leden van de gemeenteraad naar eer en geweten te stemmen om op die manier te laten zien dat men bereid is de consequenties van het hebben van een referendumverordening niet alleen procedureel maar ook qua intentie te aanvaarden.

Wij zijn aanwezig op de publieke tribune. Onze woordvoerder is beschikbaar om in te spreken..."

7. De raad van de gemeente Enschede besloot op 17 september 2001:

"...1 de vraagstelling met bijbehorende toelichting voor het referendum over de Usseleres vaststellen conform het advies van de vraagstellingscommissie;

2 de leden van de vraagstellingscommissie dankzeggen voor hun werkzaamheden;

3 de vraagstelling opnemen in de uit te brengen referendumbrochure en daarnaast tesamen met de oproepingskaarten voor het referendum verspreiden..."

Uit de notulen van de raadsvergadering van 17 september 2001 (punt G2 Vaststellen van de vraagstelling voor het referendum Usseleres, stuk nummer 10539, p. 6-18) blijkt dat de inhoud van de voorgestelde vraagstelling voor het referendum en de toelichting daarop onderwerp is geweest van discussie. Verder blijkt uit de notulen dat door verscheidene raadsleden tijdens de beraadslaging kritiek is geuit op de toelichting in die zin dat deze onevenwichtig en niet objectief genoeg zou zijn. Een amendement om de vraagstelling te handhaven en de toelichting te schrappen is echter met 25 tegen 11 stemmen door de raad verworpen.

8. De door de raad vastgestelde vraagstelling en toelichting luiden als volgt:

"...De gemeenteraad van Enschede is van plan te besluiten om op het noordelijke deel van de Usseleres een bedrijventerrein te vestigen.

Bent u VOOR of TEGEN dat voorgenomen besluit?

Toelichting: bij het bepalen van uw standpunt spelen de volgende overwegingen een rol.

Overweging 1: De positie van Enschede

Enschede is de grootste stad in Twente. Twente is een geïndustrialiseerd gebied. Het is gelegen op de as Randstad, Oost-Nederland en Noord- en Oost-Europa. De gemeente Enschede moet kiezen tussen de verdere economische ontwikkeling van de gemeente en de groene omgeving. In de gemeente Enschede zijn geen terreinen voorhanden die niet van waarde zijn (groen in de stad, bebouwing, natuur, landschap). Het wordt bij de bestemming van grondgebied dus altijd kiezen uit kwaden.

Overweging 2: De behoefte aan bedrijventerrein

Door het gemeentebestuur is de behoefte aan terrein voor moderne gemengde bedrijvigheid onderzocht. Het bestuur zegt dat daarvoor in de komende jaren 60 hectare grond nodig is. Dit komt naast al bestaande plannen. Mogelijkheden tot behoud van werkgelegenheid en koopkracht in de sfeer van land- en tuinbouw en milieuvriendelijke recreatie zijn niet onderzocht.

Overweging 3: De vestiging in Enschede

Voor vestiging van het bedrijventerrein in Enschede pleit dat het nieuwe terrein vooral bedoeld is voor Enschedese bedrijven die hun activiteiten willen uitbreiden. Eventueel vertrek van deze bedrijven naar elders zou gevolgen hebben voor de werkgelegenheid en de koopkracht in de stad. Tegen vestiging van nieuw bedrijventerrein in Enschede pleit dat daardoor andere waarden (natuur, landschap) worden aangetast.

Overweging 4: De Usseleres

Voor een extra bedrijventerrein in Enschede zijn ook andere mogelijke plekken dan de Usseleres onderzocht (Twekkelo, Glanerbrug Noord en Euregio Noord).

Bij afweging van de alternatieven spelen de volgende argumenten een rol:

Het is beter het stedelijke gebied binnen de gemeente aan te tasten dan ongerept terrein en landschapsgebieden in het buitengebied.

De Usseleres is zichtbaar bij binnenkomst van de stad. Ook is er een goede aansluiting op het wegennet en bij bestaande bedrijventerreinen. Bij de alternatieven is dat minder het geval.

De Usseleres is het enige terrein dat geheel binnen de grenzen van de gemeente Enschede ligt. De gemeente kan er zelfstandig over beschikken.

De natuurwaarden en de cultuurlandschappelijke waarden van de Usseleres staan buiten kijf. De waarde ligt vooral in de grootte van de es als landschappelijke eenheid. De es heeft een grote centrale ruimte met lange zichtlijnen. Aan de randen liggen erven met hoge beplantingen. De alternatieven zijn voor een deel ook van grote landschappelijke en natuurwaarde. Voor een ander deel botsen ze met stadsgroen of liggen ze in de buurt van woonwijken.

De kosten van een bedrijventerrein op de Usseleres zijn relatief laag. Extra aansluitingen op het verkeersnet hoeven niet te worden gemaakt.

Met behulp van deze vier overwegingen kunt u uw antwoord op de referendumvraag bepalen.

Uitgebreide achtergrondinformatie over het referendum staat in deze brochure..."

Deze tekst werd zowel opgenomen in het neutrale middendeel van de huis aan huis verspreide referendumbrochure, als apart huis aan huis bezorgd met de oproepingskaarten voor het referendum.

9. In het neutrale middendeel van de referendumbrochure werd tevens de volgende, door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede op 28 augustus 2001 vastgestelde, informatie over het referendum opgenomen:

"...Op woensdag 17 oktober wordt het referendum gehouden over het voornemen van het gemeentebestuur in het noordelijke deel van de Usseleres een bedrijventerrein te vestigen.

Wat is een referendum?

Een referendum is een vorm van directe volksraadpleging. In onze democratie worden besluiten genomen door gekozen volksvertegenwoordigers. De burger heeft wel een stem als er verkiezingen plaatsvinden, maar niet op het moment dat afzonderlijke besluiten over een bepaald onderwerp moeten worden genomen.

Bij een referendum kan iedere kiesgerechtigde zijn/haar stem uitbrengen over een bepaald actueel onderwerp. Burgers hebben zo een directere invloed op de politiek. Op gemeentelijk niveau wordt het referendum in Nederland de laatste jaren vaker gebruikt.

Het referendum in Enschede

Enschede kent sinds 1992 de mogelijkheid om een referendum te organiseren.

De vestiging van een bedrijventerrein in Usseleres Noord is het eerste onderwerp waarover in onze stad een referendum wordt gehouden.

In de 'Referendumverordening voor de gemeente Enschede 1992' zijn alle spelregels, de voorwaarden en procedures voor een referendum vastgelegd.

Een volksraadpleging in de gemeente Enschede kan alleen worden gehouden over een concept-raadsbesluit. Dat is altijd een onderwerp waarover de Gemeenteraad nog een definitief besluit moet gaan nemen.

Hoe gaat een referendum in zijn werk?

Bij het referendum gaat het eigenlijk net zo als bij een normale verkiezing. Iedere kiesgerechtigde inwoner van Enschede (van 18 jaar en ouder) mag zijn/haar stem uitbrengen en ontvangt daarvoor een oproep.

U stemt alleen niet op een kandidaat van een politieke partij maar geeft aan of u vóór of tégen het voornemen van de Gemeenteraad bent om in het noordelijk deel van de Usseleres een bedrijventerrein te realiseren.

Om u bij uw beslissing te helpen heeft de Gemeenteraad een toelichting bij de referendumvraag vastgesteld. Dat is gebeurd op advies van een onafhankelijke commissie van deskundigen, de zogenoemde 'vraagstellingscommissie'. De toelichting geeft verschillende aspecten aan die van belang zijn bij het maken van uw keuze. De vraagstelling met de toelichting kunt u ook lezen in deze brochure.

Wat gebeurt er met de uitslag?

In de referendumverordening staat dat minimaal 60% van de kiesgerechtigden in Enschede hun stem moeten uitbrengen voor een geldige uitslag. Alle fracties in de Gemeenteraad hebben gezegd in dat geval een groot gewicht toe te kennen aan de uitslag. Maar feit blijft dat de uitslag van het referendum niet rechtstreeks beslissend is. Het is uiteindelijk de Gemeenteraad die het besluit neemt over de vestiging van een bedrijventerrein in Usseleres Noord.

Het raadsbesluit wordt zo snel mogelijk na het referendum genomen. Dat is in de raadsvergadering van 19 november of anders in de vergadering van 17 december aanstaande.

Maak op woensdag 17 oktober gebruik van uw stemrecht.

De stembureaus zijn open van 08.00 tot 20.00 uur.

De uitslag wordt zo spoedig mogelijk na het sluiten van de stembureaus bekend gemaakt in het Stadhuis..."

10. Verder bevatte de referendumbrochure enerzijds informatie afkomstig van het college, vóór de aanwijzing van de Usseleres tot bedrijventerrein en anderzijds informatie afkomstig van verzoekster, tegen een dergelijke aanwijzing.

11. Op 17 oktober 2001 had het referendum plaats.

Op vier tijdstippen tijdens de dag van het referendum deed de gemeente aan de media een opgave van het opkomstpercentage en van een prognose van de totaalopkomst:

"...Referendum Usseleres, woensdag 17 oktober 2001

Opkomstpercentages referendum Usseleres gebaseerd op een steekproef van 10 stembureaus verdeeld over de hele stad Enschede. Aparte vermelding geldt voor twee stembureaus: Usselo (openbare basisschool); Boekelo (openbare basisschool en het Dorpshuis).

De tussenscores worden vergeleken met die van eerdere verkiezingen in Enschede: die voor het Europees Parlement in juni 1999 en met de gemeenteraadsverkiezing van maart 1998.

Referendum

Usseleres

Prognose

totaalopkomst

Raad '98

Europees Parlement '99

09.00 uur

1,54 %

20 %

3,5 %

2,2 %

12.00 uur

8,94 %

26 %

15,8 %

8,27%

16.00 uur

17,72 %

27 %

29 %

14,58 %

19.00 uur

28,48 %

28 %

48,5 %

22,82 %

Usselo (OBS)

Boekelo (OBS)

09.00 uur

4,1 %

3,07 %

12.00 uur

20,44 %

17,69 %

16.00 uur

36,47 %

35,38 %

19.00 uur

55,81 %

53,58 %

De stembureaus zijn open van 08.00-20.00 uur. De officiële einduitslag wordt bekendgemaakt tijdens de Uitslagenavond in de burgerzaal van het Stadhuis. Deze bijeenkomst begint om 20.00 uur.

De eindscore wordt omstreeks 20.30 uur verwacht.

Voor meer informatie kunt u terecht bij:

Afd. Concerncommunicatie..."

12. De op 19 oktober 2001 officieel vastgestelde uitslag van het referendum luidt als volgt:

totaal uitgebrachte stemmen 30.392

blanco/ongeldige stemmen 88

stemmen voor 4.541

stemmen tegen 25.763

totaal aantal geldige stemmen 30.304

totaal aantal opgeroepen kiezers 115.480

opkomstpercentage 26,3%

13. De raad besloot op 20 november 2001 om kennis te nemen van de uitslag van het referendum, gelet op het resultaat van het referendum en met inachtneming van het bepaalde in artikel 19 van de Referendumverordening 1992 het noordelijk deel van de Usseleres aan te wijzen tot locatie voor een gemengd bedrijventerrein en het college op te dragen binnen drie maanden de Referendumverordening 1992 te evalueren, in het licht van het op 17 oktober 2001 gehouden referendum en in relatie tot de Tijdelijke referendumwet, en op grond van die evaluatie nadere voorstellen aan de raad te doen.

Bij het voorstel van het college van burgemeester en wethouders voor deze raadsvergadering was als bijlage het volgende opgenomen:

"...BIJLAGE

inzake omissie in vaststelling kiezersregister t.b.v. referendum Usseleres

1. Op de dag van het referendum is naar aanleiding van een drietal probleemgevallen bij stembureaus gebleken dat een aantal kiesgerechtigde personen ten onrechte niet voor het referendum was opgeroepen. Nader onderzoek op dit punt, op de dag van het referendum, heeft uitgewezen dat het in totaal een groep van 1396 personen betrof. Het gaat in alle gevallen om personen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten of die van een EU-lidstaat, maar tenminste vijf jaar in Nederland wonen en een geldige verblijfsstatus bezitten en daarmee op grond van de Kieswet kiesgerechtigd zijn voor de gemeenteraadsverkiezingen. Op basis van artikel 18 van de Referendumverordening 1992, waarin de Kieswet zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing wordt verklaard, waren deze personen derhalve eveneens kiesgerechtigd voor het referendum.

2. De betrokken groep was ten onrechte niet in het kiezersregister voor het referendum opgenomen en heeft daarom vervolgens geen oproepingskaart ontvangen. De oorzaak daarvan bleek te liggen bij de leverancier van de software met behulp waarvan het kiezersregister wordt vastgesteld. Per 1 april 2001 is de Vreemdelingenwet gewijzigd waarbij verandering is opgetreden in de codes voor vreemdelingenregistratie. De code geeft de status van een buitenlander aan en is bepalend voor de vraag of betrokkene kiesgerechtigd is. Gebleken is dat de wijziging van de codes (nog) niet in de geleverde software was verwerkt, waardoor de betrokken groep personen niet als kiesgerechtigd is geselecteerd.

3. Omdat het aantal betrokken personen - hoewel niet onaanzienlijk - ten opzichte van het volledige kiezerbestand geen opvallende hoeveelheid vormde en omdat het totale aantal kiesgerechtigden ondanks deze omissie was toegenomen, is de fout voorafgaand aan het referendum niet opgevallen. Ook is vóór het referendum vanuit de betrokken groep personen geen enkele melding binnengekomen dat men geen oproepingskaart had ontvangen, hoewel tenminste bij een deel van deze groep bekend moet zijn geweest dat men kiesgerechtigd was.

4. Uiteraard valt het gebeurde ten zeerste te betreuren, niet alleen omdat door deze fout geen volledig correcte uitslag van het referendum kan worden gegeven, maar ook uit oogpunt van zorgvuldigheid naar de betrokken bevolkingsgroep in de gemeente. Gezien het stadium waarin de fout werd ontdekt was echter tijdig herstel niet meer mogelijk.

5. Wat betreft de consequenties van de omissie voor de uitslag van het referendum zij het volgende opgemerkt. Gesteld dat de niet opgeroepen personen voor 100% waren opgekomen dan zou de opkomst op 27,2% (nu 26,3%) zijn uitgekomen. Gesteld dat deze groep personen ook voor 100% tegen de voorgenomen aanwijzing van de Usseleres zou hebben gestemd dan zouden de tegenstanders uitkomen op 85,4% (nu 84,8%) van de

uitgebrachte stemmen en de voorstanders op 14,3% (nu 14,9%). Reëler is echter te veronderstellen dat de opkomst onder deze groep zeker niet hoger zou zijn geweest dan het gemiddelde opkomstpercentage, met uiteraard nog geringere consequenties voor de uitslag. Al met al moet de conclusie luiden dat de omissie geen wezenlijke invloed op het resultaat van het referendum heeft gehad.

6. De inmiddels op de fout geattendeerde leverancier van de verkiezingsprogrammatuur heeft toegezegd de programmatuur aan te passen overeenkomstig de Kieswet..."

14. Verzoekster diende op 28 september 2001 een klacht in bij de Nationale ombudsman, aangevuld op 21 oktober 2001, over de voorbereiding en het verloop van het referendum. Omdat niet was voldaan aan het zogenoemde kenbaarheidsvereiste stuurde de Nationale ombudsman verzoeksters verzoekschrift door aan de gemeente Enschede met het verzoek het te behandelen overeenkomstig hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht. In zijn vergadering van 27 november 2001 besloot het college het onderzoek naar en de advisering over de klacht, voor zover deze betrekking had op zijn gedragingen, op te dragen aan de Commissie Bestuurszaken. In zijn vergadering van 18 december 2001 besloot ook de raad het onderzoek naar en de advisering over de klacht, voor zover deze betrekking had op zijn gedragingen, op te dragen aan de Commissie Bestuurszaken.

Het advies van de Commissie Bestuurszaken van 21 januari 2002 luidt als volgt:

De klacht

"...Blijkens het door (verzoekster; N.o.) ten behoeve van de Nationale ombudsman ingevulde en door hem aan de gemeente doorgezonden klachtenformulier betreft de klacht het volgende:

"De zaak speelt sinds aanvraag referendum, december 1999 en spitst zich toe in de laatste fase voor het te houden referendum op 17 oktober, met name op de door de raad vastgestelde toelichting op de vraagstelling (17 september 2001) en op de bij de oproepingskaart geleverde informatie (tevens onderdeel van de referendumkrant)"

Verder wordt op het klachtenformulier aangegeven:

"zie bijgevoegd Zwartboek. Verder kan een uitgebreid dossier worden overlegd."

Deze klachtformulering heeft een vervolg gekregen in een brief van (verzoekster; N.o.) aan de Nationale ombudsman van 21-10-2001. Daarin omschrijft (verzoekster; N.o.) als klachtwaardige gedraging:

"Kort na 8 uur 's morgens is door de gemeente de verwachting uitgesproken dat de kiezersopkomst erg laag zou zijn gezien de opkomst op dat moment. Dit is ook via de pers

bekend gemaakt. Gezien de koppeling van een geldig referendum aan het opkomstpercentage is hier sprake van beïnvloeding van de uitslag".

In de hoorzitting d.d. 12-01-2002 heeft (verzoekster; N.o.) ingebracht dat de hiervoor genoemde klachtonderdelen niet de gehele klacht omvatten. Immers bij de klachtformulering van de met name genoemde onderdelen is door de Nationale ombudsman in zijn brief aan de gemeente telkens vermeld "inclusief bijlagen". Dat betekent volgens (verzoekster; N.o.) dat alle correspondentie, waaronder alle punten genoemd in het Zwartboek, aan de orde dient te komen in de hoorzitting.

Naast de met name genoemde klachtonderdelen is daarom ook het Zwartboek in de hoorzitting puntsgewijs aan de orde gesteld. Bij de inhoudelijke beschrijving en beoordeling van de klacht hierna zal dit worden meegenomen.

(...)

Inhoudelijke beschrijving en beoordeling van de klacht

Algemeen

Vooraf

Om te beginnen heeft het zich, naar de mening van de commissie bestuurszaken, gewroken dat voor de daadwerkelijke uitvoering van het referendum geen operationeel plan is opgesteld. Enerzijds is het referendum behandeld als een gewone verkiezing, anderzijds, omdat het geen gewone verkiezing was, is geïmproviseerd op grond van ad hoc besluiten. Het had naar de mening van de commissie bestuurszaken van meer zorgvuldigheid getuigd, als er wel een operationeel plan was opgesteld. Dit had irritaties kunnen voorkomen.

Algemeen onderdeel van de klacht.

(Verzoekster; N.o.) heeft tijdens de hoorzitting en ook in diverse in het kader van de klachtbehandeling ter hand gestelde stukken naar voren gebracht dat er in het gehele proces geen gelijkwaardigheid van "partijen" (gemeente en (verzoekster; N.o.)) was. In de perceptie van (verzoekster; N.o.) is dit op bepaalde punten wel gesuggereerd. Als puntje bij paaltje kwam echter nam de gemeente de beslissing, ook bij zaken waar (verzoekster; N.o.) fundamenteel van mening verschilde.

Naar de mening van de commissie bestuurszaken is de suggestie van gelijkwaardigheid, die door (verzoekster; N.o.) is ervaren niet zonder grond. De vertegenwoordiger van het college heeft bijvoorbeeld verklaard dat hij in een vergadering van de Begeleidingscommissie (augustus 2001), waarbij (verzoekster; N.o.) als toehoorder was uitgenodigd, heeft gezegd dat zij gelijkwaardig aan het overleg konden deelnemen.

Echter uit bijvoorbeeld het raadsbesluit blijkt dat over twee van de drie delen van de referendumbrochure, waarmee wordt bedoeld op het algemene deel en het deel waar het standpunt van de gemeente werd uiteengezet, de verantwoordelijkheid lag bij het college.

Dat is in ambtelijke contacten ook bij herhaling gezegd.

Beoordeling:

In zijn algemeenheid moet hier naar het oordeel van de commissie bestuurszaken formeel van worden gezegd dat deze observatie - er is geen gelijkwaardigheid van betrokken partijen - een juiste is. De eindverantwoordelijkheid voor de gang van zaken bij een referendum en dus alle bevoegdheden op dat terrein liggen bij het gemeentebestuur (Raad en College, ieder voor zover het zijn bevoegdheden betreft).

Gemeentelijke bevoegdheden kunnen door het gemeentebestuur niet deels aan de aanvrager van een referendum worden toebedeeld. Bij de voorbereiding van een referendum vermeldt de referendumverordening: geen rol weggelegd voor de aanvrager. Bij het gehouden referendum is de aanvrager wel nadrukkelijk ingeschakeld bij de voorbereiding. Die toebedeelde rol kon echter niet meer inhouden dan het geven van advies, inspraak, overleg en, voor zover het de referendumbrochure betreft, het ter beschikking stellen van een deel daarvan voor een tekst naar eigen inzicht van aanvrager. In een overleg als hiervoor genoemd wordt natuurlijk wel door elke deelnemer op gelijke voet deelgenomen, in die zin dat elke deelnemer daar zijn inbreng kan hebben. Daar mag echter niet de conclusie aan worden verbonden dat er in de besluitvorming over zaken het referendum betreffende gelijkheid is. Gezien de eindverantwoordelijkheid van het gemeentebestuur voor een referendum is dit eigenlijk een vanzelfsprekendheid. Dat er een andere suggestie is ervaren berust in feite op tegenstrijdige uitspraken.

De door de gemeenteraad vastgestelde toelichting op de vraagstelling

Klachtwaardige gedraging.

Naar de mening van (verzoekster; N.o.) is de toelichting opgebouwd vanuit de gemeentelijke denklijn. De burger heeft op grond daarvan geen objectieve informatie gekregen.

De totstandkoming van de toelichting.

Conform de referendumverordening heeft de Raad een onafhankelijke vraagstellingcommissie ingesteld. Uitgegaan werd van een commissie van vier personen. Een bestuurskundige, een communicatiedeskundige, een deskundige op het terrein van ruimtelijke ordening en een neutrale voorzitter. (Verzoekster; N.o.) is daarbij direct betrokken in die zin dat ook zij leden voor de voordracht kon noemen. Van die voorgestelde kandidaten is er een (een bestuurskundige) uitgenodigd om deel te nemen

aan de commissie. Deze heeft in later stadium laten weten geen zitting in de commissie te nemen. Op dat moment waren de disciplines communicatiedeskundige, deskundige op het terrein van ruimtelijke ordening en neutrale voorzitter al ingevuld. De Raad heeft het College op 2 juli 2001 gemachtigd de commissie te completeren. (Verzoekster; N.o.) is gevraagd een andere bestuurskundige te noemen. Daar is tenslotte echter geen kandidaat uit naar voren gekomen. Mede op aangeven van de inmiddels benoemde commissieleden, waarvan de voorzitter ook bestuurskundige was, heeft daarom om vooral praktische redenen geen aanvulling van de commissie plaatsgevonden. Met (verzoekster; N.o.) is de kwestie besproken, die heeft laten weten er mee te kunnen leven dat werd volstaan met een commissie van de drie benoemde leden.

De commissie is vervolgens aan het werk gegaan en heeft de conceptvraagstelling voorgelegd aan (verzoekster; N.o.) en het College. Conform het raadsbesluit schrijft de commissie: "Uitgangspunt is daarbij geweest dat de kiezer zich aan de hand van vraagstelling en de bijbehorende toelichting een mening moet kunnen vormen over de vraag of hij voor of tegen de voorgenomen aanwijzing van de Usseleres tot een locatie voor een bedrijventerrein is" (brief commissie d.d. 09-08-01 aan B&W). Zowel het College als (verzoekster; N.o.) hebben daarop een reactie gegeven. Het College heeft een aantal kanttekeningen geplaatst. (Verzoekster; N.o.) heeft eveneens kanttekeningen geplaatst in die zin dat zij de vraagstelling niet toegankelijk en niet goed noemt vanwege een haars inziens eenzijdige opstelling, ingewikkeld taalgebruik en ondoorzichtige vormgeving.

De commissie heeft op 23-08-01 schriftelijk advies uitgebracht. De commissie schrijft daarin onder meer dat de complexe problematiek in het kader van een noodzakelijkerwijs beperkte toelichting ten enenmale niet compleet over het voetlicht is te brengen. Het is onvermijdelijk gebleken om nuances en achtergrondgegevens op te offeren om te komen tot een voor de gemiddelde burger leesbaar stuk. De commissie is er zich van bewust dat ook over dat laatste de meningen sterk uiteen kunnen lopen zoals ook blijkt uit de reacties op het aan partijen voorgelegde concept. De commissie heeft zich uiteindelijk door haar eigen inzichten laten leiden, waarbij zij wel opmerkt het concept aangepast te hebben voor zover zij dat zinvol heeft geoordeeld. (Verzoekster; N.o.) heeft ook het voorstel dat aan de Raad is voorgelegd nog schriftelijk van commentaar voorzien. De Raad heeft de vraagstelling + toelichting vastgesteld in zijn vergadering van 17-09-01. (Verzoekster; N.o.) heeft haar argumenten, in zijn algemeenheid: Uitbreiding van het aantal bedrijventerreinen is nu (nog) niet nodig en indien wel, dan zijn er alternatieven voor de Usseleres, niet in de toelichting teruggevonden. Zij concludeert daarom dat geheel de gemeentelijke denklijn is gevolgd.

Beoordeling

De vraagstellingscommissie heeft kennis genomen van de argumenten van (verzoekster; N.o.). Zij heeft het concept aangepast voor zover zij dat zinvol achtte, maar zich uiteindelijk

door haar eigen inzichten laten leiden. De raad, ook kennis hebbende van de argumenten van (verzoekster; N.o.), heeft die vervolgens in haar besluitvorming niet van een zodanig gewicht geacht, dat aanpassing van het voorstel van de onafhankelijke vraagstellingscommissie in de rede lag.

Ook in dit geval is in de perceptie van (verzoekster; N.o.) gesuggereerd dat zij een gelijkwaardige positie ten opzichte van het gemeentebestuur (in dit geval de raad) innam. Zoals hiervoor onder "Algemeen" gesteld was dat niet zo. Het kon, gezien het betreffende raadsvoorstel en -besluit, aan (verzoekster; N.o.) bekend zijn dat uiteindelijk de raad naar zijn inzichten de vraagstelling en toelichting vaststelt.

Daarbij moet worden bedacht dat (verzoekster; N.o.) in het haar toebedeelde gedeelte van de huis-aan-huis te verspreiden referendumbrochure de mogelijkheden had haar standpunten naar voren te brengen (en dat ook heeft gedaan).

Niet kan worden geoordeeld dat de raad in deze onbehoorlijk heeft gehandeld.

De bij de oproepingskaart toegezonden informatie (tevens onderdeel van het algemene deel van de referendumbrochure)

Het College was verantwoordelijk voor de samenstelling van deze informatie. Het College heeft in zijn vergadering van 28-08-01 de tekst vastgesteld. Dit is gebeurd aan de hand van een bij het collegevoorstel gevoegde concept-tekst. Bij de totstandkoming van de tekst is een extern bureau, (...), betrokken geweest. (Verzoekster; N.o.) stelt dat de enige tekst die aan haar is voorgelegd, de tekst is geweest die hen via dat bureau bereikte.

De tekst, gevoegd bij het collegevoorstel, zegt zij niet te hebben ontvangen. Duidelijk is overigens geworden dat het tekstonderdeel waar het om gaat (zie hierna) in beide versies heeft bestaan. (Verzoekster; N.o.) stelt dat de afspraak was gemaakt dat beide partijen (College en (verzoekster; N.o.)) de tekst van het algemene deel ter goedkeuring kregen voorgelegd. In een besprekingsverslag d.d. 15-08-01 opgesteld door het (externe; N.o.) bureau (...) staat dat met zoveel woorden. Aan deze bespreking hebben twee vertegenwoordigers van (verzoekster; N.o.), twee ambtenaren van de gemeente en een vertegenwoordiger van het bureau deelgenomen. In de hoorzitting van de vertegenwoordiger van het College is naar voren gebracht dat er geen rectificatie van het verslag van gemeentewege heeft plaatsgevonden, maar dat dit bij nauwkeurige lezing wel in de rede had gelegen. Goedkeuring van de tekst van de oproepingskaart door (verzoekster; N.o.) kon, gezien de eindverantwoordelijkheid van het College daarvoor, niet aan de orde zijn. De tenor van de bespreking was dat (verzoekster; N.o.) haar opmerkingen kon inbrengen, die, indien relevant en acceptabel voor het college, zouden worden meegenomen.

Die concepttekst is op aangeven van het College op diverse punten gewijzigd. Onder meer betreft dat het door (verzoekster; N.o.) gewraakte tekstonderdeel. In het concept stonden de zinsneden: "alle partijen hebben beloofd in dat geval zich aan de uitslag te zullen houden. Als dus de opkomst meer dan 60% is en meer dan de helft van de stemmen is tegen dan zal de raad van het voornemen afzien om een bedrijventerrein te vestigen op de Usseleres". In de brochure kwam de tekst: "Alle fracties in de gemeenteraad hebben gezegd in dat geval een groot gewicht toe te kennen aan de uitslag. Maar feit blijft dat de uitslag van het referendum niet rechtstreeks beslissend is. Het is uiteindelijk de gemeenteraad die het besluit neemt over de vestiging van een bedrijventerrein in Usseleres Noord".

(Verzoekster; N.o.) acht de uiteindelijke tekst ontmoedigend en de informatie niet juist (zie de concept-tekst).

Beoordeling

In het algemene middendeel (ook wel neutrale deel genoemd) van de referendumbrochure zijn kopjes opgenomen met als titel "Wat is een referendum", "Het referendum van Enschede", "Hoe gaat het referendum in zijn werk" en "Wat gebeurt er met de uitslag". Ook de door de raad vastgestelde vraagstelling plus toelichting stond daarin.

De uiteindelijke door het college vastgestelde zinsnede stond onder het kopje "Wat gebeurt er met de uitslag".

De gewraakte zinsneden van het concept zijn door het college geschrapt, omdat naar mededeling van de vertegenwoordiger van het College tijdens de hoorzitting in een door het College vastgestelde tekst niet de indruk mocht en kon worden gewekt dat de Raad zou zijn gebonden. Besluitvorming van de Raad na een referendum blijft immers in principe vrije besluitvorming.

Niet kan worden geoordeeld dat het college voor wat betreft de inhoud van de tekst onbehoorlijk heeft gehandeld. Het niet gebruik maken van de mogelijkheid tot correctie van het besprekingsverslag (waar ten onrechte het woord "goedkeuring" wordt gebruikt), is niet behoorlijk.

De, zoals gesteld door (verzoekster; N.o.), door de gemeente op de dag van het referendum kort na 8 uur 's-morgens uitgesproken verwachting, dat de kiezersopkomst erg laag zou zijn gezien de opkomst op dat moment

Als klachtwaardige gedraging noemt (verzoekster; N.o.) dat indien, zoals bij een referendum, het opkomstpercentage direct gekoppeld is aan de uitslag, het tijdens het referendum melden van de opkomstpercentages van directe invloed is op die uitslag.

De gang van zaken:

De toenmalige communicatiemedewerker, inmiddels niet meer werkzaam bij de gemeente, verantwoordelijk voor dat onderdeel van het referendum heeft het volgende meegedeeld.

De gemeente heeft al sinds de raadsverkiezing van 1994 de gewoonte om tijdens de verkiezingsdag de opkomstpercentages te melden. Dat is een steekproef gebaseerd op een peiling van 10 stembureaus. Dat wordt altijd gekoppeld aan de oproep aan de kiezers (via de media) om gebruik te maken van het stemrecht en dus alsnog naar het stembureau te gaan. Het moet dus gezien worden in het kader van opkomstbevordering.

Bij die opkomstpercentages wordt de vergelijking gemaakt met de laatstgehouden verkiezing. In dit geval was dat de verkiezing voor het Europees Parlement in 1999. Het referendum is beschouwd als een soort verkiezing. De hele organisatie was er op gebaseerd. Vooral Enschede FM en in iets mindere mate Radio Oost hebben deze informatie gebruikt. Het blijft natuurlijk een kwestie van interpretatie en inkleuring. Burgers konden denken: het heeft geen zin meer om te gaan stemmen. Maar het omgekeerde geldt ook: toch nog even stemmen om de opkomst te bevorderen en de 60% te halen.

De stelling dat de gemeente gezegd zou hebben dat de opkomst erg laag zou uitkomen is niet goed te plaatsen. Er is, zoals gezegd, steeds de vergelijking gemaakt met de vorige verkiezing (EP) per tussenprognose. Het eindopkomstpercentage van die verkiezing was laag. Maar op grond daarvan is nooit gezegd dat het referendum net zo laag zou scoren. Er is juist steeds geroepen: "mensen ga toch stemmen, het kan nog tot 20.00 uur".

De vertegenwoordiger van het College heeft hier tijdens de hoorzitting nog aan toegevoegd dat het vermelden van opkomstpercentages niet een bewuste keuze is geweest. Het is niet in het College aan de orde gesteld. Het is beschouwd als een uitvoeringskwestie en was bij verkiezingen gebruikelijk. Achteraf, zo de vertegenwoordiger van het College, kun je je afvragen of het verstandiger was geweest om het niet te doen.

Beoordeling

De gemeente, in dit geval formeel gezien het College, heeft in dit geval de daadwerkelijke uitvoering van het referendum behandeld als ware het een verkiezing. Het doel van deze handelwijze was opkomstbevordering. De commissie acht zich niet in staat een (wetenschappelijk) gefundeerd oordeel te geven welke zienswijze (die van (verzoekster; N.o.) of die van de gemeente) voor juist moet worden gehouden. Zij heeft er kennis van genomen dat het niet een bewuste keuze is geweest en van het nader inzicht van de vertegenwoordiger van het College.

De commissie is van oordeel dat niet kan worden gezegd dat het college zich in deze onbehoorlijk heeft gedragen.

(...)

De informatieavonden (3.6)

Waarover werd geklaagd; reactie College,

In verschillende ambtelijke besprekingen met (verzoekster; N.o.) zijn voorstellen uitgewerkt om in de wijken een vijftal informatieavonden te organiseren, en afsluitend een debat in een grote locatie. Die voorstellen zijn uitgewerkt tot drie avonden en een afsluitend debat. Het college besloot vervolgens op het laatste moment dat een centraal debat in het Muziekcentrum voldoende was. (Verzoekster; N.o.) kon volgens het college eventueel ook zelf informatieavonden organiseren. De tijd daarvoor was echter te kort en de financiën ontbraken.

Reactie college tijdens de hoorzitting

Voor het College waren meerdere informatieavonden voor het college fysiek onmogelijk.

Daarnaast twijfelde het College aan het nut. De heer Mans was op grond van zijn ervaringen met de debatten over Twentestad zeker sceptisch over het nut daarvan. Wellicht is het collegestandpunt te laat met (verzoekster; N.o.) gecommuniceerd.

Beoordeling

De commissie beoordeelt het besluit van het College niet als onbehoorlijk. Indien mogelijk had het besluit wel eerder met (verzoekster; N.o.) moeten zijn gecommuniceerd.

(...)

Verzoek om inspraak in raadsvergadering 17-09-01(3.10)

Waarover wordt geklaagd; reactie College

(Verzoekster; N.o.) heeft verzocht tijdens de raadsvergadering van september te mogen inspreken. De reden daarvoor was dat de vergadering van de commissie ruimtelijke ordening vanwege de gebeurtenissen in Amerika op 11 september was komen te vervallen. (Verzoekster; N.o.) had in deze commissie haar inspraak van andere accenten willen voorzien, dan zij in de commissie bestuurszaken al had gedaan. Op dit verzoek is niet gereageerd.

Reactie College tijdens hoorzitting;

De vertegenwoordiger van het College kan zich het verzoek niet herinneren. Als hij het verzoek had gekregen had hij het waarschijnlijk afgewezen omdat inspraak in

raadsvergaderingen nooit wordt gehouden.

Van ambtelijke zijde wordt tijdens de hoorzitting verklaard dat alle raadsleden het verzoek hebben ontvangen. Een raadslid heeft hierover tijdens de vergadering iets gezegd. Hij heeft echter geen voorstel gedaan dat in stemming kon worden gebracht. Vanwege de gemeente is verder niet op het verzoek gereageerd, ook omdat bleek dat (verzoekster; N.o.) de procedure kende en zij het verloop van de raadsvergadering heeft gevolgd.

Beoordeling

De commissie is van oordeel dat niet kan worden gezegd dat de voorzitter en leden van de Raad of het College in deze onbehoorlijk hebben gehandeld.

(...)

Verspreiding referendumbrochure (4.1)

Waarover wordt geklaagd;

De verspreiding van de referendumbrochure is in eerste instantie niet goed verlopen. Nadat dit duidelijk was geworden heeft de gemeente voor nabezorging zorg gedragen.

(Verzoekster; N.o.) klaagt erover dat de klachten over slechte verspreiding van de brochure door de verspreider zelf zijn onderzocht; niet duidelijk is gemaakt hoe is gecontroleerd en tenslotte zegt (verzoekster; N.o.) te hebben moeten constateren dat een aantal leden/sympathisanten in de stad nimmer een brochure heeft ontvangen.

Beoordeling

De Commissie is van oordeel dat het college voldoende inspanning heeft geleverd. Zij acht de gedraging niet onbehoorlijk.

(...)

Oroepingskaarten (niet bezorging) (4.5.1.)

Waarover wordt geklaagd; reactie College

Gebleken is dat 1396 personen geen oproepingskaart hebben gehad. Aangezien dit aantal de uitslag van het referendum niet wezenlijk had kunnen beïnvloeden, werd de omissie voor kennisgeving aangenomen in de Gemeenteraad.

Reactie College

Aan deze omissie lag een software-probleem ten grondslag. Dat is inderdaad een fout die niet had mogen gebeuren.

Beoordeling.

Hoewel dergelijke fouten voor kunnen komen, behoort dat in principe niet te gebeuren. Formeel gezien is de gedraging daarom niet behoorlijk..."

15. Aan het door verzoekster opgestelde "Zwartboek", zoals genoemd in bovenstaand advies van de Commissie Bestuurszaken, is het volgende ontleend:

"...3.6 De informatieavonden

De Gemeente heeft (verzoekster; N.o.) voorgesteld gezamenlijk tot een goede voorlichting aan de kiezers te komen. Dit strookt met de ideeën van (verzoekster; N.o.) waarbij verschillende standpunten naast elkaar gezet kunnen worden. Hierover zijn met ambtenaren verschillende gesprekken geweest, waarbij voorstellen zijn uitgewerkt om een vijf-tal informatieavonden (oost, west, noord, zuid en centrum) te organiseren en een afsluitend centraal debat in een grote locatie. In het voorstel van de ambtenaren aan het college werd dit aantal gereduceerd tot drie en een centraal debat. Het college besloot vervolgens op het laatste moment dat een centraal debat in de kleine zaal (max. 250 pers.) in het muziekcentrum voldoende is. (Verzoekster; N.o.) kon, volgens B & W, eventuele andere informatieavonden ook zelf organiseren. De tijd om dit te organiseren is overduidelijk te kort en de financiën ontbreken. Ondanks de toezegging in de raad dat niet alleen medewerking aan het leveren van sprekers zal worden geleverd, maar dat ook financiële steun, waarbij zaalhuur als voorbeeld genoemd werd, is een verzoek daarop in een later stadium afgewezen.

(...)

4.1. Verspreiding referendumbrochure

De verspreiding van de referendumbrochure (eerder werd deze referendumkrant genoemd) is niet goed verlopen. Ook bij (verzoekster; N.o.) kwam een schrikbarend groot aantal opmerkingen binnen van mensen die de brochure niet ontvangen hadden. Klachten kwamen zowel uit het buitengebied, als uit (heel verschillende) delen van de stad.

Tevens kwamen meldingen binnen dat de referendumbrochure ingevouwen was in reclamemateriaal.

Een op 5 oktober door (verzoekster; N.o.) aan de gemeente gestuurde brief werd op 24 oktober door de gemeente beantwoord.

Citaat

"...Alle verspreidklachten die bij de gemeente zijn binnengekomen hebben we laten natrekken. Daar waar inderdaad gebleken is dat burgers geen brochure hebben ontvangen is alsnog nabezorgd. In dat kader is extra aandacht besteed aan het zogenoemde buitengebied, waar de verspreiding op bepaalde plekken aanvankelijk te wensen overliet. Ook dat is voor het referendum weer in orde via een aanvullende bezorging."

einde citaat

Drie opmerkingen hierover

- degene die de klachten gecontroleerd heeft is tevens de verspreider van de brochure. In het algemeen geen logische gang van zaken; de gemeente had zich onafhankelijk moeten opstellen
- er is geen informatie aan (verzoekster; N.o.) gegeven over de wijze waarop gecontroleerd is noch over de gegevens die de controle opleverde
- in het buitengebied (waaronder op de Usseleres!) is de brochure nabezorgd.

Over nabezorging in de stad moeten wij constateren dat een aantal onzer leden/sympathisanten nimmer een brochure heeft ontvangen..."

16. Naar aanleiding van het door de Commissie Bestuurszaken uitgebrachte advies berichtte het college verzoekster op 7 februari 2002:

"...Naar aanleiding van het door de Commissie Bestuurszaken d.d. 21-01-2002 uitgebrachte advies heeft de behandeling van uw klacht plaatsgevonden in de vergadering van ons college van 22 januari 2002 en in de raadsvergadering van 5 februari 2002, ieder voor zover het zijn verantwoordelijkheden betreft.

Het college heeft besloten overeenkomstig het advies van de commissie en de daarin gegeven oordelen tot de zijne gemaakt met uitzondering van het volgende:

Daar waar in het advies het woord "onbehoorlijk" wordt gebruikt dient gelezen te worden "niet behoorlijk";

(...)

De Gemeenteraad heeft eveneens besloten overeenkomstig het advies van de commissie en het gegeven oordeel tot het zijne gemaakt. Dat beperkt zich uiteraard tot het klachtonderdeel dat de raad tot zijn verantwoordelijkheid moet rekenen, zijnde "De door de gemeenteraad vastgestelde toelichting op de vraagstelling".

Het advies van de Commissie Bestuurszaken hebben wij bijgevoegd..."

B. Standpunt verzoekster

Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtsamenvatting onder Klacht. Verder wordt gewezen op hetgeen verzoekster bij brief van 8 juli 2002 meedeelde naar aanleiding van vragen van de Nationale ombudsman ter nadere motivering van verzoeksters klacht:

"...Welke consequenties hadden volgens u verbonden moeten worden aan de volgens u door de klachtadviescommissie gedane constatering dat bij u de (valse) suggestie gewekt is dat u bij het formuleren van de vraagstelling en de toelichting een gelijkwaardige positie innam ten opzichte van de raad Overweging: de gewekte suggestie heeft duidelijke consequenties gehad voor onze campagne. Het zou mooi zijn als anderen in de toekomst hier beter op voorbereid zijn. Op zijn minst had hier de consequentie aan verbonden kunnen worden dat er een onafhankelijke evaluatie plaats zou moeten vinden, waarbij zowel gemeente als (verzoekster; N.o.) betrokken zouden zijn in een gelijkwaardige positie. Het doel zou moeten zijn, om gebruik makend van de ervaringen van beide partijen, enerzijds richtlijnen te geven voor een operationeel plan dat in de toekomst door de gemeente gebruikt zou kunnen worden en anderzijds richtlijnen te geven waar "burgergroepen" in hun draaiboek rekening mee moeten houden. (...)

Welke consequenties hadden volgens u moeten worden verbonden aan de door de klachtadviescommissie gedane constatering dat de door u in eerste instantie ervaren suggestie van gelijkwaardigheid bij het formuleren van de onder B1 (van de klachtformulering; N.o.) bedoelde informatieve tekst niet zonder grond is Overweging: er is in de raadsvergadering van 17 september een uitgebreide discussie geweest over met name de toelichting op de vraagstelling (bijlage, verslag van de raadsvergadering van 17 september 2001)

De klachtadviescommissie had

in aansluiting op het onder 1 geschrevene, de totstandkoming van de toelichting als expliciete opdracht mee kunnen geven aan de onafhankelijke evaluatiecommissie

o.i. hier voldoende grond gehad het raadsbesluit over de vraagstelling en de toelichting ongeldig te verklaren.

Welke consequenties hadden volgens u moeten worden verbonden aan de conclusie van de klachtenadviescommissie dat het niet bieden van de mogelijkheid tot correctie van het verslag van de onder B1 bedoelde tekst niet behoorlijk is?

Een publiekelijk excuus van de gemeente aan de Vereniging over hun onnadenkende en onzorgvuldige handelswijze zou, in combinatie met de onafhankelijke evaluatie, een denkbare consequentie kunnen zijn.

Deze vraag kan niet los worden gezien van de eerdere vragen.

Als het gaat om consequenties die de klachtadviescommissie had moeten trekken uit hun meermalen gedane uitspraak van niet behoorlijk handelen, dan is er naar onze mening voldoende aanleiding om het referendum ongeldig te verklaren, evenals het daarop gebaseerde raadsbesluit ten aanzien van de toekomst van de Usseleres.

Wij laten het echter aan het onafhankelijk oordeel van de Ombudsman over welke consequenties deze vindt dat getrokken moeten worden uit onze klacht.

Wat waren de opkomstpercentages die de gemeente in de ochtend van de dag van het referendum heeft gemeld? Waarop baseert u uw stelling dat daarbij de verwachting is uitgesproken dat de kiezersopkomst erg laag zou zijn, gezien de opkomst van dat moment. Welke informatie heeft de gemeente precies gemeld?

In bijlage ad 5,1 vindt u de gegevens waarop prognoses zijn gebaseerd. Deze gegevens zijn overgenomen door de pers. Uit de gegevens blijkt dat het opkomstpercentage in de ochtend van het referendum lager lag dan de opkomst op vergelijkbaar tijdstip bij eerdere verkiezingen.

Saillant is, dat een onderzoek in opdracht van de Twentsche Courant Tubantia een geheel ander opkomstpercentage voorspelde (bijlage ad 5,2). Wij willen hier geen uitspraak doen over de waarde van dat onderzoek, maar wel over het effect van het noemen van de percentages. VOOR-stemmers hebben er op basis van het onderzoek in opdracht van de krant belang bij hun stem uit te brengen.

Dat belang hebben ze niet bij de op de dag van het referendum getoonde prognoses. Immers: de uitslag van het referendum is direct afhankelijk van de opkomst. Als de prognose laag is, zijn de (in dit geval) VOOR-stemmers in het voordeel. Door niet te gaan stemmen voorkomen zij winst van de TEGEN-stemmers. Het leveren van de gegevens zet aan tot het bewust thuisblijven van (calculerende) (VOOR) stemmers..."

C. Standpunt raad en college van burgemeester en wethouders van de gemeente enschede

1. In reactie op de klacht deelde het college van burgemeester en wethouders bij brief van 25 juli 2002 het volgende mee:

"...De ombudsman verzoekt om in te gaan op de klachtformulering zoals in de brief verwoord onder A en B en een aantal aanvullende vragen te beantwoorden.

Onder A richten de geformuleerde klachten zich tot de gemeenteraad; de klachtformuleringen onder B en de overige vragen zijn gericht aan het college.

Gezien de datum van binnenkomst van uw brief (17-06-2002) was het, gegeven de agenderingstermijnen, niet mogelijk de onder A geformuleerde klachten aan de raad in zijn vergadering van 24 juni nog voor te leggen. De eerstvolgende gelegenheid om onderdeel A aan de orde stellen is de raadsvergadering van 9 september 2002. Wij kunnen nu slechts volstaan met te verwijzen naar het oordeel dat de raad in eerste instantie heeft gegeven, zo mogelijk aangevuld met wat op grond van het dossier nog aangevuld kan worden. Wij zullen overigens deze beantwoording van uw brief in die vergadering van september aan de raad voorleggen.

Wij zullen hierna puntsgewijs ingaan op de klachtformulering en vragen, waarbij wij de volgorde van de brief aanhouden. Daarbij dient u overigens steeds het advies en oordeel van de commissie bestuurszaken, in dit geval fungerend als klachtenadviescommissie bij de interne afhandeling van de klachten, te betrekken. Zowel de raad als ons college hebben het advies en oordeel, uitgezonderd een klachtonderdeel (...)

A. de raad van de gemeente Enschede:

1. een toelichting op de vraagstelling van het referendum heeft vastgesteld die met name is opgebouwd vanuit de gemeentelijke denklijn en daarom niet voldoende objectief is.

Wij verwijzen naar het advies en oordeel van de commissie bestuurszaken, onder: **De door gemeenteraad vastgestelde toelichting op de vraagstelling** Daaruit blijkt de wijze waarop de vraagstelling en toelichting tot stand zijn gekomen. De raad heeft geen reden gezien het voorstel van de onafhankelijke vraagstellingscommissie aan te passen. Wij verwijzen naar het verslag van de raadsvergadering van 17-09-2002 (bedoeld wordt 17 september 2001; N.o.).

2. geen consequenties heeft verbonden aan de volgens verzoekster door de klachtenadviescommissie gedane constatering dat bij verzoekster de (valse) suggestie is gewekt dat zij bij het formuleren van de vraagstelling en de toelichting een gelijkwaardige positie innam ten opzichte van de raad.

De bovenstaande formulering is onterecht suggestief door de gebruikte terminologie: "*valse suggestie*" en geeft een onjuiste voorstelling van zaken. De commissie bestuurszaken schrijft in haar beoordeling dat "in de perceptie van (verzoekster; N.o.) is

gesuggereerd dat zij een gelijkwaardige positie ten opzichte van het gemeentebestuur (in dit geval de raad) innam", niet dat dit in dit geval daadwerkelijk is gesuggereerd. De commissie oordeelt dat (verzoekster; N.o.) kon weten dat van een gelijkwaardige positie aan de raad geen sprake kon zijn. De procedure: de raad stelt de vraagstelling + toelichting op advies van de onafhankelijke vraagstellingscommissie vast, was (verzoekster; N.o.) bekend. Zie het raadsvoorstel en -besluit d.d. 02-07-2001.

3. niet heeft gereageerd op verzoekster verzoek te mogen inspreken op de raadsvergadering van 17 september 2001 tijdens welke de vraagstelling en toelichting zouden worden vastgesteld (en) naar aanleiding van verzoeksters klacht als hierboven bedoeld onder 3. heeft geoordeeld dat de raad niet onbehoorlijk heeft gehandeld.

Aan de beschrijving en het oordeel in het advies van de commissie bestuurszaken voegen wij het volgende toe. Het verzoek te mogen inspreken is door (verzoekster; N.o.) gedaan bij brief, gericht aan raad en college, gedateerd (zondag) 16 september, afgegeven op het stadhuis en ingeboekt op 17 september.

Naar aanleiding van een bericht in dagblad Tubantia d.d. 17-09-01, waaruit bleek dat (verzoekster; N.o.) met een dergelijk verzoek zou komen, was al eerder die dag op verzoek van de gemeentesecretaris ambtelijk nagegaan in hoeverre aan een dergelijke wens tegemoet kon dan wel moest worden gekomen. Het toen geldende Reglement van Orde van de raad bleek in artikel 22 de mogelijkheid te bieden van deelname aan de beraadslaging door "derden" tijdens de raadsvergadering, wanneer de raad daartoe beslist op voorstel of één der leden.

De vertegenwoordiger van het college, tevens voorzitter van de raad, heeft tegenover de klachtenadviescommissie verklaard zich dit verzoek niet te herinneren. Hij stelde echter, achteraf oordelend, dat hij in dat verzoek geen aanleiding zou hebben gezien een voorstel voor deze zeer ongebruikelijke vorm van inspraak aan de raad te doen. (Verzoekster; N.o.) had immers in de raadscommissie bestuurszaken d.d. 5 september 2001 al ruim gelegenheid gehad haar standpunt naar voren te brengen.

Uit het raadsverslag van 17 september (pag. 10, de heer P.) blijkt dat de wens van (verzoekster; N.o.) om in te spreken ook bekend was bij de raadsleden. Maar ook geen van de raadsleden (en dat geldt met name voor de fracties waarvan bekend was dat zij met het standpunt van (verzoekster; N.o.) sympathiseerden) heeft een voorstel als bedoeld in artikel 22 RvO gedaan, terwijl elk afzonderlijk raadslid daartoe bevoegd was. De hiervoor genoemde heer P. geeft slechts aan dat wat zijn fractie betreft (verzoekster; N.o.) zou mogen inspreken, maar een formeel voorstel daartoe doet ook hij niet.

(Verzoekster; N.o.) was met een grote vertegenwoordiging, waaronder haar bestuursleden, aanwezig tijdens de raadsvergadering van 17 september 2001. Zij hebben derhalve ter plekke kunnen begrijpen dat hun verzoek niet werd ingewilligd. Wellicht was het

zorgvuldiger geweest om de brief van (verzoekster; N.o.) achteraf nog te beantwoorden, maar tegelijk kan men zich afvragen welke zin dat nog zou hebben gehad omdat het station immers inmiddels was gepasseerd.

B. het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede:

1. een bij de oproepingskaart mee te zenden informatieve tekst heeft vastgesteld die ontmoedigend is en bovendien onjuist.

Aan de beschrijving en het oordeel van de commissie voegen wij het volgende toe.

Om te beginnen heeft het college geconstateerd dat de voorgelegde oorspronkelijke concept-tekst (zie de beschrijving van de commissie) niet juist was. Niet "alle partijen hebben beloofd in dat geval zich aan de uitslag te zullen houden". Het merendeel van de partijen heeft in de raadsvergadering van 2 juli 2001 uitgesproken zich te zullen conformeren aan de uitslag van het referendum, mits rechtsgeldig. (zie ook het "Zwartboek" van (verzoekster; N.o.). Verder achtte het college het niet op zijn weg liggen deze vorm van politieke zelfbinding van politieke partijen (niet een door de raad ingenomen standpunt; dat kan wettelijk gezien in dat stadium ook niet) op te nemen in een tekst waarvoor het college de verantwoordelijkheid droeg en heeft daarom voor een neutralere formulering gekozen. De kwalificaties "ontmoedigend en onjuist" voor de uiteindelijk vastgestelde tekst laten wij voor rekening van (verzoekster; N.o.).

2. verzoeksters klacht als hierboven bedoeld onder 1. niet gegrond heeft geacht

Zie commentaar onder 1.

3. geen consequenties heeft verbonden aan de door de klachtenadviescommissie gedane constatering dat de door verzoekster in eerste instantie ervaren suggestie van gelijkwaardigheid bij het formuleren van de hierboven onder 1 bedoelde informatieve tekst niet zonder grond is.

In dit geval heeft de commissie bestuurszaken geconstateerd dat het besprekingsverslag d.d. 15-08-01 opgesteld door het ingeschakelde externe bureau, vermeldt dat de onderhavige tekst zowel aan (verzoekster; N.o.) als aan het College ter goedkeuring zou worden voorgelegd. Dat suggereert gelijkwaardigheid van partijen. Tijdens de hoorzitting van de commissie is van gemeentewege naar voren gebracht dat het verslag het besprokene niet geheel juist weergeeft. Een rectificatie van het verslag van gemeentezijde had daarom in de rede gelegen. Dat is echter niet gebeurd (zie ook het volgende punt 4.)

Van ambtelijke zijde is benadrukt dat in de ambtelijke contacten met de woordvoerder van (verzoekster; N.o.) woordvoerder duidelijk is aangegeven dat opmerkingen van de kant van (verzoekster; N.o.) welkom waren, maar dat de eindverantwoordelijkheid voor de eindredactie bij de gemeente lag.

Ook willen wij hier het aan (verzoekster; N.o.) bekende raadsvoorstel en -besluit van 2 juli 2001 in herinnering roepen. Wij verwijzen naar het onder overweging 10 gestelde (neutrale middendeel = gelijk aan de bij de oproepingskaart toegezonden informatie).

4. geen consequenties heeft verbonden aan de conclusie van de klachtadviescommissie dat het niet bieden van de mogelijkheid tot correctie van het verslag van de bespreking van de meergenoemde tekst niet behoorlijk is

Om te beginnen is wat hier wordt geformuleerd niet juist. Er is juist wel de mogelijkheid geweest tot corrigeren. De gemeente heeft daar echter geen gebruik van gemaakt terwijl dit volgens de commissie wel in de rede had gelegen, vanwege de onjuiste suggestie van gelijkwaardigheid die van de weergave uitgaat.

Echter wat voor consequentie wij aan het niet corrigeren van het verslag en het daarop gebaseerde oordeel van de commissie hadden moeten verbinden is ons niet duidelijk. Wij willen in dit verband herhalen, zoals al onder het vorige punt aangegeven, dat (verzoekster; N.o.) had kunnen weten en moeten begrijpen dat goedkeuring harerzijds niet aan de orde kon zijn.

5. op de ochtend van de dag van het referendum, kort na 8.00 uur, de opkomstpercentages heeft gemeld en daarbij - op basis van deze gegevens - de verwachting heeft uitgesproken dat de kiezersopkomst bij het referendum erg laag zou uitvallen.

Aan het onderdeel van het advies van de commissie voegen wij het volgende toe.

Op een viertal tijdstippen is tijdens de dag van het referendum aan de media een opgave gedaan van het opkomstpercentage en een prognose van de totaalopkomst. De tussenscores zijn vergeleken met die van eerdere verkiezingen in Enschede: die voor het Europees parlement in juni 1999 en met de gemeenteraadsverkiezingen van maart 1998. Er is dus louter cijfermatige informatie gegeven. Daar is natuurlijk niet door de gemeente het negatieve waardeoordeel aan verbonden dat de eindopkomst nu ook wel laag zou uitvallen. Voor de opgegeven tussentijdse opkomstpercentages en de tijdstippen daarvan verwijzen wij naar de bijlage.

6. het naar aanleiding van verzoeksters klacht als hierboven bedoeld onder 5. heeft geoordeeld dat het college niet onbehoorlijk heeft gehandeld

Zie hiervoor onder 5

7. ondanks gedane toezeggingen een financiële bijdrage te leveren aan door anderen dan de gemeente Enschede te organiseren informatieavonden, heeft geweigerd een bijdrage te leveren in de kosten van de zaalhuur, toen verzoekster in een van de wijkcentra een informatieavond wilde organiseren.

In de raadsvergadering van 2 juli 2001 heeft de voorzitter n.a.v. een amendement van D66 om een bedrag van f 304.000,- ter beschikking te stellen van (verzoekster; N.o.) (welk amendement overigens door de raad is verworpen) aangegeven dat het college zou participeren in het openbaar debat rond het referendum en dat "...wij niet te beroerd zijn om als daar kosten aan verbonden zijn, om die te betalen. Wij faciliteren daarmee ook (verzoekster; N.o.) en anderen die zich betrokken weten bij dat debat. En als er zaalhuur betaald moet worden, of er koffie gedronken moet worden, zullen wij dat graag betalen, ook voor anderen." (verslag raadsvergadering 2 juli 2001, pag 16, nog niet vastgesteld).

Hiermee is inderdaad een principiële bereidheid uitgesproken om een bijdrage te verstrekken in de kosten van zaalhuur voor een informatieavond zoals (verzoekster; N.o.) die in september 2001 kennelijk heeft willen organiseren in één van de wijkcentra. Het betreft hier echter duidelijk een in algemene termen gestelde bereidheid, waaraan geen directe aanspraken ontleend kunnen worden.

(Verzoekster; N.o.) doet het voorkomen alsof naar haar toe concrete toezeggingen zijn gedaan die niet zijn nagekomen. Dat is niet het geval. Wanneer zij van de uitgesproken bereidheid gebruik had willen maken had zij, onder verwijzing naar het besprokene in de raadsvergadering, een concreet verzoek om een bijdrage kunnen doen. Voor zover bekend hebben wij echter geen officieel verzoek om een bijdrage in de kosten van een door (verzoekster; N.o.) te organiseren informatieavond ontvangen.

8. verzoeksters klacht als hierboven bedoeld onder 7 niet heeft behandeld

Dit aspect, genoemd in de laatste zin van het punt 3.6 De informatieavonden, van het "Zwartboek" is blijkbaar aan de aandacht van de commissie bestuurszaken (zie de korte beschrijving in het advies van de commissie) en de onze ontsnapt. Hierboven onder 7. zijn we daar nu inhoudelijk op ingegaan.

9. niet heeft gereageerd op verzoeksters verzoek te mogen inspreken op de raadsvergadering van 17 september 2001 tijdens welke de vraagstelling van het referendum en de toelichting daarop zouden worden vastgesteld.

Zie reactie onder A 3. Ten overvloede: Formeel gesproken is dit volgens het Reglement van Orde van de Raad een aangelegenheid van de voorzitter van de raad en de raadsleden.

10. naar aanleiding van verzoeksters klacht als hierboven bedoeld onder 9. heeft geoordeeld dat het college niet onbehoorlijk heeft gehandeld.

Zie de reactie onder 9.

11. haar conclusie dat het college voldoende inspanning heeft geleverd bij het onderzoeken van verzoeksters klachten betreffende verspreiding van de

referendumbrochure niet heeft gemotiveerd.

De commissie bestuurszaken is in de beschrijving in haar advies van dit klachtonderdeel (en wij dus ook) inderdaad wat kort door de bocht. Mogelijk een gevolg van het feit dat naar weten van de commissie bij (verzoekster; N.o.) reeds bekend was hoe de verspreidklachten zijn opgepakt. (Verzoekster; N.o.) citeert zelf uit de bewuste brief van 24 oktober (onderdeel 4.1 Verspreiding referendumbrochure, van het "Zwartboek).

Uit die brief blijkt de inspanning die gepleegd is. Wij verwijzen naar het citaat: "Alle verspreidklachten zijn nagetrokken. Daar waar inderdaad gebleken is dat burgers geen brochure hebben ontvangen is alsnog nabezorgd etc." De commissie heeft daar terecht de conclusie aan verbonden dat het college voldoende inspanning heeft gepleegd.

Ten overvloede merken wij nog op het een volstrekt logische gang van zaken te vinden dat als wij opdracht geven aan een verspreider om voor bezorging van een brochure zorg te dragen, de verantwoordelijkheid voor klachten over die bezorging in eerste instantie bij die verspreider wordt neergelegd. Als dan inderdaad van onvolkomenheden blijkt dienen die door de verspreider te worden hersteld, hetgeen in dit geval ook is gebeurd.

12. bij de behandeling van verzoeksters klacht over een aantal niet bezorgde oproepingskaarten te weinig aandacht heeft besteed aan de oorzaak van deze omissie en aan de vraag welke maatregelen het college heeft genomen om dit probleem in de toekomst te voorkomen.

Bij de bezorging van de oproepkaarten is gebruik gemaakt van hetzelfde (beproeft) systeem als gebruikt wordt bij reguliere verkiezingen. Het gaat hier dan ook om een incident, dat bij elke verkiezing had kunnen voorkomen, maar gelukkig zelden of nooit voorkomt.

Vanzelfsprekend zijn directe maatregelen getroffen om dit softwareprobleem te verhelpen.

De vragen.

1. De klachtadviescommissie stelt vast dat het zich heeft gewroken dat voor de daadwerkelijke uitvoering van het referendum geen operationeel plan is vastgesteld. Enerzijds is het referendum behandeld als een gewone verkiezing, anderzijds, omdat het geen gewone verkiezingen waren, is geïmproviseerd op grond van ad hoc besluiten. Het had naar de mening van de commissie van meer zorgvuldigheid getuigd, als er wel een operationeel plan was opgesteld. Welke consequenties heeft de gemeente aan deze vaststelling verbonden? Is of wordt er thans wel een operationeel plan opgesteld voor het houden van een referendum. Of is hetgeen is misgegaan bij het referendum "Usseleres" op andere wijze geëvalueerd, teneinde in de toekomst herhaling van omissies te voorkomen. Graag ontvang ik terzake hiervan bestaande stukken.

Vooropgesteld zij dat het voor de eerste keer was dat er een referendum in Enschede plaatsvond en dat er desondanks ons inziens niet veel is misgegaan. Door uiteenlopende oorzaken diende de voorbereiding binnen een korte periode plaats te vinden, terwijl in die periode ook nog de zomervakantie viel, met alle gevolgen van dien (verminderde bereikbaarheid van betrokkenen, overdracht van taken, e.d.). Geconstateerd moet worden dat de organisatie van het referendum al met al onder sterke tijdsdruk heeft plaatsgevonden waardoor met name op het punt van communicatie sommige dingen misschien wat minder zorgvuldig zijn verlopen dan idealiter mogelijk is. Een ruime tijdsplanning dient dan ook het eerste leerpunt voor de toekomst te zijn.

De klachtadviescommissie heeft gewezen op het ontbreken van een operationeel plan. Geheel juist is dat niet in die zin dat er op onderdelen wel degelijk volgens plan is gewerkt.

In de eerste plaats m.b.t. de organisatie van de stemming, die zoveel mogelijk overeenkomstig de bestaande organisatie voor verkiezingen heeft plaatsgevonden, waarbij vooraf rekening is gehouden met het karakter en de specifieke eisen van een referendum (o.m. bij de tekst op de oproepingskaarten en de inrichting van de stemmachines). Dat kleine onvolkomenheden aan de dag zijn getreden (zoals de kwestie met de aanplakborden) betekent geenszins dat de organisatie op dit punt niet heeft voldaan. De kwestie van de foutieve software die er helaas toe heeft geleid dat een aantal kiesgerechtigden ten onrechte geen oproeping heeft ontvangen staat volkomen los van de organisatie van het referendum en had zich bij elke verkiezing kunnen voordoen.

Voorts is op het punt van communicatie door het college ook een plan vastgesteld. Weliswaar was dat specifiek op dit referendum toegespitst, maar het is ten zeerste de vraag in hoeverre een algemeen draaiboek op dit punt van nut is omdat naar onze inschatting elk referendum - afhankelijk van het onderwerp - anders is en om een eigen communicatieve benadering vraagt.

Niettemin wordt thans, mede tegen de achtergrond van de inwerkingtreding van de Tijdelijke Referendumwet (Trw), binnen de gemeente nagedacht over een draaiboek voor toekomstige referenda. Uiteraard is het daarbij de bedoeling om te leren van de ervaringen opgedaan met het referendum Usseleres en om tot een aangepaste procedure te komen op die punten waar geconstateerd is dat het beter zou kunnen. Te denken valt daarbij met name aan de positie van de bij het referendum betrokken partijen in de organisatie van c.q. aanloop naar een referendum. Die positie en de bijbehorende verantwoordelijkheden dienen zo helder mogelijk te zijn. Eén van de kernpunten daarbij is de positie van de gemeente, enerzijds als organisator van het referendum, anderzijds als partij in een referendumkwestie. Ook de (minimale) momenten en vormen van overleg zijn zaken die vooraf in een draaiboek geregeld zou kunnen worden. Zoals gezegd lijkt het echter op voorhand minder zinvol om te trachten een allesomvattend draaiboek op te stellen omdat elke referendumkwestie weer een eigen aanpak kan vergen.

De realisering van een draaiboek wacht op de afwikkeling van de evaluatie van de (inmiddels wegens de inwerkingtreding van de Trw ingetrokken) gemeentelijke Referendumverordening 1992, o.m. in het licht van het referendum Usseleres, waartoe de raad in november 2001 heeft besloten. In het kader van die evaluatie wordt gezien in hoeverre de gemeente behoefte heeft aan verdergaande mogelijkheden voor een lokaal referendum dan de Trw biedt. Als duidelijk is welke typen referenda in Enschede mogelijk zullen zijn kan een draaiboek tot stand komen.

De evaluatieopdracht is verleend aan prof. J.W.M. Engels van de Rijksuniversiteit Groningen, die op 25 maart jongstleden een onderzoeksrapportage heeft geleverd (bijlage). Nadere bespreking van de rapportage met het college vindt door agendaproblemen eerst in augustus a.s. plaats, waarna in overleg met de raad verdere behandeling plaatsheeft.

2. Wat waren de opkomstpercentages die uw gemeente in de ochtend van de dag van het referendum heeft gemeld? Is daarbij de verwachting uitgesproken dat de kiezersopkomst erg laag zou zijn, gezien de opkomst van dat moment?

Zie onze reactie onder B.5.

3. Volgens het advies van de klachtenadviescommissie is het vermelden van opkomstpercentages op de dag van het referendum geen bewuste keuze geweest. Het vermelden van opkomstpercentages is nu eenmaal bij verkiezingen gebruikelijk. Achteraf aldus de vertegenwoordiger van het college, kan men zich afvragen of het verstandiger was geweest om dit bij het referendum niet te doen.

Doet uw gemeente bij een eventueel volgend referendum op de dag van het referendum wel of geen melding van opkomstpercentages?

Die discussie, waarbij de voors en tegens worden afgewogen, moet nog worden gevoerd.

Het resultaat daarvan ware op te nemen in het hiervoor genoemde draaiboek/operationeel plan

Aandachtspunten zijn daarbij ons inziens onder meer:

het feit dat een noodzakelijk opkomstpercentage van 60% bij een eventueel toekomstig referendum niet meer aan de orde is;

de informatiebehoefte van onze burgers tijdens het houden van een referendum (onder meer gestoeld op het wel bekendmaken van opkomstpercentages gedurende de dag van een reguliere verkiezing);

wetenschappelijke onderzoeksrapporten (voor zover aanwezig) waarin mogelijk wordt aangetoond dat het bekendmaken van opkomstpercentages gedurende de dag van een verkiezing c.q. referendum van invloed is op het uiteindelijke opkomstpercentage daarvan, hetzij in positieve hetzij in negatieve zin, of dat van invloed geen sprake is.

4. Waarop baseert het college de conclusie dat het college voldoende inspanning heeft geleverd bij het onderzoeken van verzoeksters klachten betreffende verspreiding van de referendumbrochure?

Zie onze reactie onder B.11..."

2. Eén van de bijlagen bij de reactie van de gemeente was het rapport van prof. mr. J.W.M. Engels en mr. W. van de Woude van de Rijksuniversiteit Groningen van 25 maart 2002 betreffende de evaluatie van de Referendumverordening 1992:

"...I. DE OPDRACHT

Het gemeentebestuur van Enschede heeft besloten tot een evaluatie van de met ingang van 1 januari 2002 ingetrokken Referendumverordening 1992. Aanleiding daarvoor zijn (a) de ervaringen die zijn opgedaan met het referendum Usseleres van 17 oktober 2001 en (b) de inwerkingtreding van de Tijdelijke referendumwet (Trw) per 1 januari 2002.

De evaluatie is bedoeld als uitgangspunt voor een in de gemeenteraad te voeren discussie over de vraag of er behoefte bestaat aan andere c.q. verdergaande mogelijkheden om een referendum te houden dan de Trw biedt. In het geval van een bevestigend antwoord zou moeten worden nagegaan in welke vorm een lokale aanvulling op de Trw gegoten zou kunnen of moeten worden.

Het college van B en W van de gemeente Enschede heeft ons gevraagd de beoogde evaluatie uit te voeren. Afgesproken is dat wij ons eerst zullen richten op de aspecten die van belang zijn voor de discussie of er een behoefte bestaat aan een aanvullende regeling. Daartoe gaan wij in op de volgende punten:

Een analyse van de mogelijkheden die de Trw biedt voor een mogelijke aanvulling op de Trw;

Significante ervaringen bij lokale referenda elders in het land, die van belang kunnen zijn voor de discussie over een mogelijke aanvulling op de Trw en de evaluatie van de ingetrokken Referendumverordening 1992;

Een toetsing van de Referendumverordening 1992, in het bijzonder naar aanleiding van de ervaringen met het referendum inzake de Usseleres d.d. 17 oktober 2001.

(...)

V. DE ERVARINGEN MET DE REFERENDUMVERORDENING 1992 GEMEENTE ENSCHEDE

In dit onderdeel onderwerpen wij de inmiddels ingetrokken Referendumverordening 1992 van de gemeente Enschede aan een *juridische* toetsing. Wij betrekken daarbij de ervaringen met het referendum van 17 oktober 2001 over de Usseleres voor zover het gaat om de toepassing van de verordening, zonder ons daarbij uitsluitend formeel, d.w.z. volstrekt los van de bestuurlijke werkelijkheid op te stellen. Het gaat met andere woorden niet om een integrale (d.w.z. een op basis van andere dan juridische aspecten uitgevoerde) of empirische (d.w.z. op basis van een nauwkeurig feitenonderzoek uitgevoerde) evaluatie van het gehouden referendum. Met nadruk moet worden aangegeven dat het zich bij de opgevraagde stukken bevindende dossier betreffende de gevolgde procedure ingevolge de klacht van (verzoekster; N.o.) over het gehouden referendum als zodanig niet tot uitgangspunt is genomen noch als leidraad voor de evaluatie heeft gediend. Wij hebben dat als een apart proces beschouwd.

Ten behoeve van de gevraagde juridische toetsing is een aantal ijkpunten opgesteld. Bij elk van deze ijkpunten schetsen wij eerst welke uitgangspunten daarvoor in het licht van de voor een deel in de vorige paragraaf weergegeven juridische theorie en praktijk kunnen worden gehanteerd. Vervolgens gaan wij na in hoeverre op grond daarvan het referendum Usseleres beoordeeld kan worden. Afsluitend geven wij aan welke conclusies wij aan deze toetsing verbinden.

De gekozen ijkpunten zijn de volgende:

de referendumverordening als juridische grondslag

de referendabiliteit van onderwerpen

initiatief tot en beslissing over het houden van een referendum

de binding van een referendum

de vraagstelling

de voorlichting

de kiesgerechtigden

de referendumkaart / het stembiljet

de opkomstdrempel

de uitslag van het referendum

(...)

d. de binding van een referendum

uitgangspunten

Staatsrechtelijk staat vast dat bindende referenda zonder Grondwetswijziging niet mogelijk zijn. In de gemeentelijke praktijk waren (en zijn) formeel uitsluitend niet-bindende referenda mogelijk. Voor de burgers is het derhalve steeds de vraag wat er met de uitkomst van het referendum wordt gedaan. De gemeenteraad behoudt immers als bevoegd orgaan de vrijheid zelfstandig, en dus anders dan de uitspraak van de kiezers te beslissen.

Of het verstandig is af te wijken van de uitkomst van een referendum is een andere vraag. Uit een oogpunt van bijvoorbeeld geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en opgewekte verwachtingen, maar in het algemeen zeker ook in het perspectief van een veranderde verhouding tussen een meer interactief openbaar bestuur en mondige, moderne burgers ligt het niet voor de hand dat een gemeenteraad een directe uitspraak van de bevolking naast zich neerlegt. Legitimatie en draagvlak van het gemeentebestuur komen dan wel erg onder druk te staan. Uit de praktijk blijkt dat vooral onduidelijkheden over de procedure van het referendum en onzekerheid of verwarring over de vraag wat er met de uitslag gebeurt tot problemen leiden. Op basis van de ervaringen met de verschillende referenda tot dusver heeft een aantal deskundigen aangegeven dat discussies over de interpretatie van de verschillende aspecten van het referendum afbreuk doen aan de waarde en het karakter van het referendum.

Om in de richting van de burgers toch een goed signaal af te (kunnen) geven is in de praktijk de constructie van zelfbinding ontwikkeld. Bij het raadsbesluit tot het houden van een referendum kunnen de raadsleden aangeven dat zij bij de finale besluitvorming na het referendum in de raad zullen stemmen overeenkomstig de uitslag daarvan. Men kan dit vrijwillig doen, maar in een aantal gevallen is deze vorm van zelfbinding ook in de referendumverordening vastgelegd. In de jurisprudentie is deze figuur gesanctioneerd (zie paragraaf 4). Het gaat immers niet om een juridische, maar een politiek-morele binding, die de raad als bevoegd orgaan zichzelf oplegt. Om die reden is van een aantasting van het grondwettelijk gewaarborgde primaat van de raad geen sprake. Voor de goede orde: met een aldus geconstrueerde zelfbinding vooraf kan als zodanig niet tot een volwaardig bindend referendum geconcludeerd worden.

Hoewel de zelfbindingsconstructie enigszins gekunsteld aandoet kan zij een goede functie vervullen bij het streven naar duidelijkheid en rechtszekerheid. Voor het niet volgen van de uitslag zal m.a.w. een hoge prijs betaald moeten worden op het punt van het draagvlak bij de bevolking voor het gemeentebestuur in het algemeen en dat van het referendum in het bijzonder. Het oproepen van ongenoegen en onbegrip bij de burgers is niet verstandig, ook al wordt een afwijking van de uitslag nog zo nadrukkelijk gemotiveerd.

Toetsing

De Enschedese Referendumverordening 1992 bevatte geen regeling over zelfbinding. Niettemin heeft het merendeel van de raadsfracties in de raadsvergadering van 2 juli 2001, waar een besluit werd genomen over het referendum Usseleres, zich vrijwillig uitgesproken zich te zullen conformeren aan de uitslag van een rechtsgeldig referendum. In het neutrale middengedeelte van de referendumbrochure Usseleres is dit politieke feit vastgelegd met de volgende formulering: "Alle fracties in de gemeenteraad hebben gezegd in dat geval (*een geldige uitslag, E/ vdW*) een groot gewicht toe te kennen aan de uitslag". Kennelijk (verslag hoorzitting commissie bestuurszaken van 16 januari 2002) heeft dat plaatsgevonden op initiatief van het college van B en W, omdat het college deze passage niet voor zijn verantwoordelijkheid wilde nemen, aangezien het om een raadsbevoegdheid ging.

Naar ons oordeel heeft het college op dit punt ongelukkig gehandeld. In de eerste plaats omdat met de gekozen formulering twijfel werd gezaaid over een eerder expliciet afgegeven signaal vanuit het gemeentebestuur (i.c. de raad). Bij de hierboven aangegeven uitgangspunten voor een beoordeling van de zelfbindingsconstructie is aangegeven hoe essentieel het geven van absolute duidelijkheid over de referendumprocedure in het algemeen en het omgaan met de uitslag daarvan in het bijzonder is.

In de tweede plaats moet worden vastgesteld dat de argumentatie van het college op dit punt staatsrechtelijk aanvechtbaar is en het gemeentebestuur in bestuurlijke zin kwetsbaar heeft gemaakt. Waar het college in het algemeen, maar in casu op basis van de toepasselijke verordening in dit geval expliciet verantwoordelijk is voor de uitvoering van een raadsbesluit (i.c. tot het houden van een referendum), en die verantwoordelijkheid overigens op alle andere punten ook heeft genomen, valt niet te rechtvaardigen waarom een in het kader van het raadsbesluit tot het houden van een referendum gedane uitspraak van de raadsmeerderheid door het college in afgezwakte vorm naar buiten is gecommuniceerd. Het later nog gehanteerde argument dat niet de indruk mocht en kon worden gewekt dat de raad aan de uitslag gebonden zou zijn (advies commissie bestuurszaken n.a.v. klacht (verzoekster; N.o.) referendum Usseleres van 21 januari 2002) miskent het hiervoor aangegeven fundamentele verschil tussen juridische binding en politieke zelfbinding. Gelet op de overige tekst op dit punt in de referendumbrochure had dit helder over het voetlicht gebracht kunnen worden.

(...)

Conclusies

Met betrekking tot de referendumverordening 1992 van de gemeente Enschede kunnen in het algemeen en gelet op de toepassing van deze verordening bij het referendum over de toekomstige inrichting van de Usseleres op 17 oktober 2001 in het bijzonder de volgende

conclusies worden geformuleerd.

(...)

5. Het niet in de verordening opnemen van een juridisch toegestane regeling inzake de politieke zelfbinding van de raad aan de uitslag van geldig referendum is een gemiste kans. Dat de raad niettemin in meerderheid heeft aangegeven de uitslag van een rechtsgeldig referendum te volgen, moet daarentegen als een winstpunt worden aangemerkt. In dat licht valt te betreuren dat in de referendumbrochure, door over de politieke intentie van de raadsmeerderheid een afgezwakte formulering te hanteren, deze winst grotendeels teniet is gedaan. Onzekerheid of zelfs verwarring over de reikwijdte van een referendum en zeker over de uitslag is niet bevorderlijk voor de waarde van het referendum als instrument en evenmin voor de geloofwaardigheid van het gemeentebestuur..."

D. Reactie verzoekster

1. Bij brief van 30 augustus 2002 stelde de Nationale ombudsman verzoekster een aantal vragen:

"...Mede gelet op het feit dat de gemeente stelt geen officieel verzoek tot het leveren van een financiële bijdrage te hebben ontvangen, wil ik u bij deze de gelegenheid geven om het door u gegeven antwoord op vraag 6 van de brief van de Nationale ombudsman van 14 juni 2002 aan te vullen.

Indien u hiervan gebruik wilt maken, verzoek ik u mij binnen vier weken een door uw woordvoerder opgestelde en ondertekende verklaring te doen toekomen omtrent het gedane verzoek en de reactie van de gemeente daarop. In deze verklaring dient in ieder geval aandacht te worden geschonken aan de volgende aspecten:

Wanneer is het verzoek precies gedaan?

Wat is de naam van de stadsdeelmanager aan wie het verzoek is gedaan?

Is het verzoek telefonisch gedaan? Indien het verzoek mondeling in persoon is overgebracht aan de stadsdeelmanager, waar had dit gesprek dan plaats?

Wat hield het verzoek precies in?

Door wie (naam) werd uw woordvoerder teruggebeld?

Wanneer was dat?

Wat is de naam van de voorlichtingsambtenaar met wie de stadsdeelmanager contact heeft gehad?

Wat was de motivering van de afwijzing precies?

Ten slotte wil ik u verzoeken mij binnen vier weken mee te delen waarom (verzoekster; N.o.) het verzoek om in te spreken op de raadsvergadering van 17 september 2001 niet eerder heeft gedaan dan eerst op 17 september 2001..."

2. Verzoekster reageerde hierop bij brief van 25 september 2002:

"...*Betreffende financiële bijdrage gemeente:*

Na de gemeenteraadsvergadering van 2 juli 2001 werd onze Vereniging uitgenodigd om met enkele gemeente-ambtenaren van gedachten te wisselen over de manier waarop de Enschedese bevolking voorbereid kon worden op het referendum. (...)

Aangezien het door ons ingediende subsidieverzoek in de raadsvergadering van 2 juli niet gehonoreerd was, werd in dit ambtelijk overleg een aangepaste begroting in verband met het organiseren van enkele debatten overlegd. Die gegevens zijn meegenomen in het voorstel dat ambtenaren aan het college voorlegden. (...)

Nadat het college had besloten alleen een centraal stadsdebat te organiseren is door (verzoekster; N.o.) nog een poging gedaan in Stadsdeel West een informatieavond te organiseren. Gekozen werd voor stadsdeel West, omdat de Usseleres onder dit stadsdeel valt. In bijlage 2 vindt u de door u gevraagde verklaring van de woordvoerder.

Betreffende het moment van verzoek tot inspraak:

De commissie RO werd op 11 september op het laatste moment afgelast vanwege de ramp in Amerika. Daarmee verviel voor ons de laatste mogelijkheid kenbaar te maken waarom de toelichting op de vraagstelling niet door de beugel kan.

Het heeft ons enkele dagen gekost om te overleggen over de te volgen strategie, om te beslissen dat wij in de raadsvergadering wilden inspreken, om uit te zoeken of dat verzoek kans van slagen maakte met het oog op het reglement van de gemeenteraad. En dat alles in de hectiek, de verwarring en de schok van de ramp in Amerika. Het aanbieden van de brief op maandag was voor ons de enige mogelijkheid om een ontvangstbevestiging te krijgen.

Hieronder gaan wij in op de reactie van de gemeente van 25 juli 2002:

Eerste deel reactie gemeente

wij constateren dat de ambtenaar die de brief behandelt in een eerder stadium als juridisch adviseur toegevoegd was aan de commissie die de partijen, achter gesloten deuren, in januari heeft gehoord.

wij constateren dat in de raadsvergadering van 9 september j.l. de onder A geformuleerde klachten aan de raad niet door de raad zijn behandeld

Ad A

algemeen: Wij constateren dat de reactie van de raad niet formeel is vastgesteld door de raad

onder 1: het verslag van de raadsvergadering van 17-9-**2002** is ons onbekend

onder 2: opmerking bij de verwijzing naar het **raadsbesluit** van 2-7-2001: het verslag is pas op 9 september 2002 vastgesteld. Concept-raadsbesluiten zijn niet opvraagbaar

onder 3: wij constateren nogmaals dat wij nooit een formele reactie op ons verzoek in te mogen spreken op de raadsvergadering van 17 september hebben ontvangen.

Ad B

onder 1: wij onderschrijven de uitspraak "Het merendeel van de raad heeft in de raadsvergadering uitgesproken zich te zullen conformeren aan de uitslag van het referendum, mits rechtsgeldig". De "neutrale" formulering die bij de toelichting is gevoegd dekt deze lading echter niet; het is een afzwakking van de tekst en geen neutrale formulering van de strekking.

onder 1: wij constateren een tegenstrijdigheid in de redenering van de gemeente dat het college het niet op zijn weg vindt liggen "deze vorm van politieke zelfbinding van politieke partijen op te nemen in een tekst", maar neemt vervolgens wel een afgezwakte tekst betreffende die zelfbinding op.

onder 3: als iets op papier staat moet je ervan uit kunnen gaan dat het geschrevene juist is, tenzij het schriftelijk herroepen wordt.

onder 7: wij constateren dat teksten van amendementen ontbreken in het raadsverslag van 2 juli 2001

onder 7: wij constateren dat de algemene termen gestelde bereidheid een bijdrage te leveren in zaalhuur geen vervolg heeft gekregen in het omzetten van die bereidheid in daden. De invulling van de speelruimte van die bereidheid is geen onderwerp van politieke besluitvorming geweest.

Beslissing hierover is op ambtelijk niveau afgehandeld.

onder 11: wij constateren dat de gemeente wettelijk de verplichting heeft burgers te informeren.

onder 11: wij constateren dat met het niet-informeren van (verzoekster; N.o.) over de wijze waarop de bezorgingsproblemen zijn opgepakt wij niet in de gelegenheid zijn gesteld onze gegevens te vergelijken met de gegevens van de gemeente

Ad De vragen

onder 1: wij constateren dat de korte voorbereidingstijd waar de gemeente aan refereert volledig voor de verantwoordelijkheid van de gemeente komt. Er was geen objectieve reden om de datum niet later te stellen.

onder 3: het achteraf stellen van vragen door de gemeente is kennelijk gemakkelijker dan het gaandeweg beantwoorden van vragen van (verzoekster; N.o.). Een open dialoog en werkelijke samenwerking tussen partijen had veel leed kunnen besparen.

Overig

Zoals blijkt uit de meegestuurde bijlagen bij de brief van 25 juli heeft de evaluatie van de referendumverordening inmiddels plaatsgevonden. Wij hebben kennis genomen van de bijlage. Als de raad deze evaluatie behandelt, zullen wij hen onze bevindingen meegeven..."

3. Bij verzoeksters reactie was als bijlage gevoegd een door hem ondertekende verklaring van de woordvoerder van verzoekster, de heer D., van 23 september 2002:

"...Nadat het college niet akkoord ging met de drie informatie-avonden die in het ambtelijk voorstel waren opgevoerd, heb ik contact opgenomen met (...), (toenmalig) stadsdeelmanager stadsdeel West.

Ik heb hem telefonisch het voorstel voorgelegd een informatie-bijeenkomst in West te organiseren.

Dit voorstel heb ik als volgt gemotiveerd: we (...) hebben niet meer de mogelijkheid tot het organiseren van informatiebijeenkomsten in alle stadsdelen; de Usseleres maakt onderdeel uit van stadsdeel west; daarom willen we in West graag een informatiebijeenkomst houden.

Ik heb de (stadsdeelmanager stadsdeel West; N.o.) gevraagd om zijn medewerking te verlenen aan deze avond.

De (stadsdeelmanager stadsdeel West; N.o.) antwoordde dat hij dit wilde overleggen met de afdeling voorlichting van de gemeente.

Binnen 1 of 2 dagen werd ik teruggebeld en deelde de (stadsdeelmanager stadsdeel West; N.o.) mij mede, dat hij na overleg, in het kader van beleid, tot zijn spijt geen medewerking kon verlenen aan de informatie-bijeenkomst.

Het telefoongesprek heeft binnen twee weken na het collegebesluit plaatsgevonden. Een datum kan ik niet terugvinden.

De naam van de ambtenaar met wie de (stadsdeelmanager stadsdeel West; N.o.) contact heeft gehad is mij niet genoemd..."

E. Reactie (Raad en) college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede

1. Bij brief van 30 augustus 2002 stelde de Nationale ombudsman de gemeente een aantal vragen:

"...3. Ten aanzien van de bij de oproepingskaart mee te zenden informatieve tekst (klacht B.1.) stelt het college dat het merendeel van de partijen in de raadsvergadering van 2 juli 2001 heeft uitgesproken zich te zullen conformeren aan de uitslag van het referendum, mits rechtsgeldig. Het college achtte het niet op zijn weg liggen deze vorm van politieke zelfbinding van politieke partijen op te nemen in een tekst waarvoor het college verantwoordelijkheid droeg en heeft daarom voor een neutralere formulering gekozen.

Kunt u dit toelichten? Kunt u in het bijzonder toelichten waarom het opnemen in de informatieve tekst van de - feitelijke juiste - mededeling dat het merendeel van de politieke partijen heeft uitgesproken zich te zullen conformeren aan de uitslag van het referendum, mits rechtsgeldig, (gevolgd door de - daadwerkelijk in bovenbedoelde tekst opgenomen - verwijzing naar het feit dat de uitslag van het referendum niet rechtstreeks beslissend is, omdat het de raad is die het besluit neemt) geen neutrale formulering zou zijn geweest? Waarom achtte het college het wel op zijn weg liggen om in de tekst waarvoor het college verantwoordelijkheid droeg de tekst op te nemen dat alle fracties in de gemeenteraad hebben gezegd in geval van een geldig referendum een groot gewicht toe te kennen aan de uitslag?

Wat vindt u van de stelling dat laatstbedoelde tekst weliswaar feitelijk niet onjuist is, doch onvolledig, als gevolg waarvan de burger van de gemeente Enschede op een relevant punt (politieke zelfbinding van raadspartijen) onvoldoende is geïnformeerd over wat er met de uitslag van het referendum zou gebeuren en daardoor, zoals verzoekster stelt, is ontmoedigd zijn stem te laten horen?

In dit verband is het rapport van 25 maart 2002 van het door prof. J.W.M. Engels van de Rijksuniversiteit Groningen in opdracht van uw gemeente uitgevoerde evaluatieonderzoek van belang. Op bladzijde 25 wordt ingegaan op de door het college gegeven informatie als hierboven bedoeld. Eén van de op bladzijde 32 van het rapport vermelde conclusies (onder 5) is hieraan gewijd.

(...)

4. In reactie op mijn vraag over een operationeel plan (vraag 1) geeft u aan dat binnen de gemeente thans wordt nagedacht over een draaiboek voor toekomstige referenda, waarbij het de bedoeling is om te leren van de ervaringen die zijn opgedaan met het referendum Usseleres.

U wijst er op dat hierbij met name kan worden gedacht aan de positie van de bij het referendum betrokken partijen in de organisatie van c.q. aanloop naar een referendum. Ziet u hierin alsmede in de reactie van verzoekster in haar brief van 8 juli 2002 (verzoeksters antwoord op vraag 1 van de Nationale ombudsman) aanleiding om verzoekster - op enigerlei wijze - te betrekken bij de totstandkoming van het draaiboek, voor zover het betreft de positie van de bij het referendum betrokken partijen?..."

2. Het college reageerde hierop bij brief van 17 september 2002:

"...3. U vraagt om een nadere toelichting.

Zoals eerder gesteld achtten wij naar onze inzichten van toen de gekozen, wat voorzichtige formulering de voorlichting - in de bestuursrechtelijke toch niet geheel eenduidige kwestie van zelfbinding door de raad - meer passend bij onze positie. Op uw nadere vragen zouden wij willen antwoorden dat het echter heel goed mogelijk is dat wij nu, in het licht daarvan en in dat van het evaluatierapport van de heer Engels, tot een andere formulering zouden komen.

Wij willen overigens nog eens nadrukkelijk aangeven dat wij de toelichting op de referendumprocedure hebben opgesteld om de burgers naar beste kunnen te informeren over de gang van zaken bij en de consequenties van het referendum. De suggestie die (verzoekster; N.o.) met haar klacht op dit punt wekt, te weten dat de informatie doelbewust zodanig is geformuleerd dat het de burger zou ontmoedigen om te gaan stemmen, werpen wij ver van ons.

Ten aanzien van de impliciete - besloten in de term ontmoedigend - stelling van (verzoekster; N.o.) dat een en ander heeft geleid tot een lagere opkomst willen wij nog opmerken dat dit een in hoge mate speculatieve stellingname is, waarover zonder nader onderzoek geen zinnig woord is te zeggen. (Verzoekster; N.o.) heeft het bij deze speculatieve stellingname gelaten en heeft die niet verder onderbouwd. Opmerking verdient dat het evaluatierapport van de heer Engels in de woorden die hij wijdt aan de opkomst hier niet over rept.

(...)

De heren Engels en van der Woude, de opstellers van het rapport, hebben op die datum het evaluatierapport besproken met een vertegenwoordiging van het college, zijnde de burgemeester en wethouder H. Een afschrift van enige tijdens het gesprek gemaakte aantekeningen voegen wij bij.

Het rapport en de aantekeningen van het gesprek zullen in eerste instantie worden besproken in de raadscommissie bestuurszaken en middelen van 25 september 2002. Dit in een bredere context namelijk de vraag wat het gevoel van de raad is op het terrein van het lokale referendum voor de toekomst. De raad heeft namelijk in januari 2002, na de inwerkingtreding van de Tijdelijke referendumwet (Trw), de tot dan toe geldende Referendumverordening ingetrokken. Dit om een ongewenste samenloop van verschillende soorten referenda te voorkomen. Op dit moment geldt in Enschede dus het regiem van de Trw.

4. Zoals hiervoor onder 3 aangegeven moet de discussie hoe nu verder met het lokale referendum in Enschede nog worden gevoerd. Een beperkte mogelijkheid (beperking tot de huidige Trw), een meer of minder uitgebreide aanvulling op de mogelijkheden van de Trw, de vorm(en) waarin; dit alles staat ter discussie. De raad zal in eerste instantie de richting moeten aangeven. Het zou prematuur zijn als wij, vooruitlopend daarop, nu al aangeven of en op welke wijze het maatschappelijk veld zou moeten worden betrokken. De ervaringen door de gemeente opgedaan bij het referendum Usseleres en het vervolg daarop zullen echter ongetwijfeld een rol spelen.

Overigens is de wenselijkheid van een draaiboek, naast een referendumverordening, aan de orde geweest in het gesprek met de heren Engels en van der Woude (zie punt 3 van de aantekeningen). De heer Engels adviseert daartoe, met een nog grotere voorkeur voor het vaststellen van beleidsregels naast de verordening. Uit zijn woorden valt op te maken dat het in eerste instantie de gemeente zou moeten zijn die (tevorens) duidelijk in dat draaiboek of beleidsregels aangeeft wat zij bereid is aan bij een referendum betrokken partijen te faciliteren..."

3. Het college vulde deze reactie aan bij brief van 14 oktober 2002:

"...Ten verfolge op onze brief van 17 september 2002, en wel naar aanleiding van punt 1 daarvan, delen wij u mee dat de gemeenteraad in zijn vergadering van 8 oktober 2002 kennis heeft genomen van onze brief aan u van 25 juli. De raad heeft geen aanleiding gezien deze brief aan te vullen. Een afschrift van het raadsbesluit voegen wij bij..."

4. In reactie op verzoeksters reactie van 25 september 2002 (zie hiervoor onder D.2.) en naar aanleiding van een aantal nadere vragen van de Nationale ombudsman, deelde het college bij brief van 31 januari 2003 het volgende mee:

"...De door verzoekster gegeven informatie (zie onder meer de verklaring van D.) waaruit volgens verzoekster blijkt dat zij wel degelijk een verzoek heeft gedaan aan onze gemeente, zoals bedoeld in onze brief van 25 juli 2002, onder B7, laatste volzin. Naar aanleiding van deze verklaring is bij de (stadsdeelmanager stadsdeel West; N.o.) geïnformeerd naar de gang van zaken. Deze bevestigde dat de heer D., die hij, vanwege meerdere functies die de heer D. bekleedde, regelmatig sprak, toentertijd bij hem in de

mondelinge sfeer heeft geopperd in het toen nieuwe Servicecentrum West een informatiebijeenkomst te houden over het referendum. De (stadsdeelmanager stadsdeel West; N.o.) heeft dat niet opgevat als een officieel verzoek, maar als een suggestie. Hij heeft dienovereenkomstig gehandeld door dit idee aan te kaarten bij de centrale afdeling communicatie. Van die zijde vernam hij dat het college had besloten tot één stadsdebat. Hij heeft vervolgens aan de heer D. laten weten dat hij tot zijn spijt geen medewerking kon verlenen aan een informatiebijeenkomst. Wie hij bij de afdeling communicatie heeft gesproken weet de (stadsdeelmanager stadsdeel West; N.o.) niet meer. Vanwege de personele wisselingen sedert die tijd bij die afdeling, waarbij een aantal toenmalige medewerkers de gemeentedienst heeft verlaten, is dat ook nauwelijks nog te achterhalen.

Bovenstaande bevestigt ons inziens onze eerdere conclusie dat (verzoekster; N.o.) geen officieel verzoek (inclusief een verzoek om een bijdrage in de kosten) voor het houden van een informatieavond in West heeft ingediend. Het is althans door de (stadsdeelmanager stadsdeel West; N.o.) naar zijn zeggen, gezien de informele wijze waarop het werd gedaan, zeker niet als een zodanig verzoek opgevat en hij heeft dus ook niet dienovereenkomstig gehandeld.

Ad A, onder 1

Het verslag van de raadsvergadering van 17-09-2002 is ons onbekend

Gezien het feit dat deze datum genoemd wordt in onze brief van **25 juli 2002** en het met die brief meegestuurde verslag van 17-09-2001, aangegeven in de lijst van bijlagen, moet het toch een ieder duidelijk zijn dat hier alleen maar sprake kan zijn van een typefout.

Ad A, onder 2

Opmerking bij de verwijzing naar het raadsbesluit van 2-7-2001: het verslag is pas op 9 september 2002 vastgesteld Concept-raadsbesluiten zijn niet opvraagbaar

Wat (verzoekster; N.o.) met deze opmerking bedoelt te zeggen is ons niet helemaal duidelijk. Wij zullen een reactie geven op die opmerking zoals wij die begrijpen. (Verzoekster; N.o.) lijkt er van uit te gaan dat raadsbesluiten worden vastgesteld met de vaststelling van het verslag van de vergadering waarin zij zijn besloten. Tot dat tijdstip beschouwt (verzoekster; No) de besluiten blijkbaar als concept-raadsbesluiten. Dit is een misvatting. Zodra de Raad in vergadering heeft besloten is een besluit genomen. Ten bewijze daarvan wordt het op schrift gestelde besluit kort na de vergadering door de secretaris en voorzitter ondertekend. Een ieder kan zo'n besluit opvragen.

Van een concept-besluit is sprake in de periode tussen de vaststelling door het college van het raadsvoorstel annex concept-besluit en de raadsvergadering. Na de vaststelling door het college daarvan is dit overigens algemeen toegankelijk. Het wordt immers voor de raadsvergadering ter inzage gelegd in het kader van de behandeling in openbare

commissievergaderingen en de raadsvergadering en aan degenen die daar prijs op stellen beschikbaar gesteld.

Hiervoor zijn wij ingegaan op de door u aangeduide onderdelen van de reactie van (verzoekster; N.o.). De overige onderdelen van die reactie geven ons geen aanleiding nader te reageren..."

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 9:12, eerste lid

"Het bestuursorgaan stelt de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt."

2. Memorie van Toelichting bij hoofdstuk 9 van de Awb, Kamerstukken II 25 837, nr. 3, p. 1-2:

"...Ook het belang van de overheid zelf is gediend met zorgvuldig onderzoek en behoorlijke afhandeling van klachten. Zorgvuldig onderzoek van klachten binnen het bestuursorgaan heeft een belangrijk leereffect. In het kader van het streven naar verbetering van de kwaliteit van de overheidsdienstverlening en van het functioneren van de openbare dienst in het algemeen, leveren klachten van burgers immers een schat aan concrete en bruikbare informatie op. Het bestuur kan op basis van ontvangen klachten aanleiding zien fouten te herstellen en misstanden en zwakke punten binnen de organisatie weg te nemen. Wanneer regelmatig op een bepaald punt kritiek wordt uitgeoefend, behoort dit voor het bestuur aanleiding te zijn zich daarop nader te bezinnen. Daarmee kan kwaliteits- en efficiencywinst worden geboekt. Om het leereffect zo groot mogelijk te doen zijn verdient het aanbeveling dat de binnengekomen klachten door de organisatie worden geregistreerd en er regelmatig evaluatie van de klachtbehandeling plaatsvindt.

In haar rapport Klantgerichtheid publieke dienstverlening benadrukt ook de Algemene Rekenkamer het belang van deze functie van het klachtrecht.

Zij beveelt dan ook aan deugdelijke klachtenprocedures in te voeren voor dienstverlenende organisaties (...)

Steeds sterker leeft voorts het besef, binnen de overheid zowel als in het bedrijfsleven, dat een goede behandeling van een klacht bijdraagt aan een betere relatie met de cliënt en aan de kwaliteit van de dienstverlening. Zorgvuldige klachtbehandeling kan aldus bijdragen aan herstel van het geschonden vertrouwen in het bestuur..."

3. Referendumverordening voor de gemeente Enschede 1992 (vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 6 december 1993)

"...Artikel 2

Deze verordening geeft regels voor het houden van een raadplegend referendum.

(...)

Artikel 5

Alleen concept-raadsbesluiten kunnen onderwerp zijn van een referendum.

(...)

Artikel 6

Een referendum kan alleen worden gehouden indien de Raad daartoe heeft besloten.

Een verzoek aan de Raad om te besluiten tot het houden van een referendum kan worden gedaan vanuit de Raad of vanwege de kiezers.

(...)

Artikel 11

Aan de kiezers wordt de vraag voorgelegd of zij voor dan wel tegen het in het raadsvoorstel vervatte concept-besluit zijn.

De vraagstelling wordt door de Raad vastgesteld. Een onafhankelijke commissie adviseert de Raad over de formulering van de vraagstelling.

De leden van de commissie, bedoeld in het tweede lid, worden door Burgemeester en Wethouders voorgedragen en door de Raad benoemd.

(...)

Artikel 13

Burgemeester en Wethouders regelen de bestuurlijke en ambtelijke coördinatie van het referendum en stellen hiertoe een advies- of begeleidingscommissie in.

Samenstelling en taak van deze commissie worden geregeld in overleg met de betrokken raadscommissies.

(...)

Artikel 19

Het referendum wordt als geldig beschouwd, indien de opkomst van de stemgerechtigden meer dan 60% bedraagt.

Artikel 20

In - zo mogelijk - de eerste vergadering van de Raad na het plaatsvinden van het referendum vindt besluitvorming plaats over het aangehouden raadsvoorstel/concept-besluit dat aan het referendum werd onderworpen. In die vergadering wordt over het in het raadsvoorstel vervatte concept-besluit een beslissing genomen bij gewone meerderheid van stemmen. In deze vergadering kunnen met betrekking tot het raadsvoorstel geen moties en/of amendementen meer worden ingediend; stemverklaringen zijn wel toegestaan.

Een afwijzende beslissing wordt deugdelijk gemotiveerd en openbaar bekend gemaakt..."

4. Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de Gemeenteraad (vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 18 december 1995 en 8 februari 1999)

"...Artikel 16 Ingekomen stukken; mededelingen

Bij de Raad ingekomen stukken, respectievelijk schriftelijke mededelingen die Burgemeester en Wethouders aan de Raad wensen te doen, worden op een lijst geplaatst. Deze lijst wordt aan de leden van de Raad toegezonden en bij de voorstellen ter inzage gelegd.

Na de behandeling van het verslag vindt de behandeling plaats over de door Burgemeester en Wethouders voorgestelde procedure van afdoening van de ingekomen stukken.

(...)

Artikel 22 Deelname aan de beraadslaging door anderen dan de voorzitter of de raadsleden

De Raad kan bepalen dat anderen dan de in de vergadering aanwezige leden van de Raad of de voorzitter deelnemen aan de beraadslaging.

Een besluit daartoe wordt op voorstel van de voorzitter of een der leden van de Raad genomen alvorens met de beraadslaging ten aanzien van het aan de orde zijnde agendapunt een aanvang wordt genomen.

Op degene die op grond van dit artikel is toegelaten deel te nemen aan de beraadslaging zijn de bepalingen van dit reglement van toepassing.

(...)

Artikel 44 Uitleg reglement

In de gevallen waarin dit reglement niet voorziet of bij twijfel omtrent de toepassing van het reglement, beslist de Raad op voorstel van de voorzitter..."