

EVALUATIE REFERENDUM CULTUURCLUSTER

Commissie advies en toezicht referendum Cultuurcluster Zaanstad

september 2018

Inleiding

Op woensdag 20 juni 2018 is in Zaanstad het referendum over de definitieve budgetaanvraag voor de investering en exploitatie van het Cultuurcluster gehouden. Kiesgerechtigden konden stemmen over de vraag zij voor of tegen het raadsbesluit waren om dit zogenoemde Cultuurcluster te realiseren.

Dit verslag is een evaluatie van dat lokale referendum, opgesteld door de Commissie advies en toezicht referendum Cultuurcluster Zaanstad (hierna: Referendumcommissie). Deze commissie heeft een (groot) deel van het referendumproces begeleid; zie voor de bijeenkomsten en adviezen van de commissie Bijlage 1. Deze evaluatie betreft dan ook zo mogelijk het gehele proces, mede in het licht van de Referendumverordening Zaanstad en de Regeling financiële ondersteuning campagneactiviteiten.

De Referendumcommissie Zaanstad is op 15 maart 2018 benoemd en bestaat uit mw. M. Veerbeek (voorzitter), dhr. J.J.M. van Holsteijn en dhr. Ph. van Praag.

Het referendum van 20 juni 2018 is over het geheel gezien goed verlopen, al is er wellicht op onderdelen ruimte voor verheldering, aanpassing en verbetering. Met het oog op de toekomst wordt in deze evaluatie in het bijzonder hiernaar gekeken: welke zaken bleken een knelpunt of waren onvoldoende helder en komen aldus voor verandering en verbetering in aanmerking? Op basis hiervan zullen we in de slotparagraaf beknopt aangeven op welke punten de Zaanse referendumverordening eventueel aangepast kan of dient te worden.

Deze evaluatie volgt, zover mogelijk, de chronologie van het referendumproces. Aan het eind van de evaluatie volgt een overzicht van aanbevelingen.

Start referendumproces

Het referendumproces start op 19 januari 2017. De heer De Bruin, inwoner van de gemeente Zaanstad, laat de raad schriftelijk weten dat hij een initiatief wil nemen voor een referendum over het Cultuurcluster. De mogelijkheid op deze wijze een lokaal referendumproces te starten wordt geboden in artikel 5 van de 'Verordening op het referendum' (hierna: Referendumverordening) van de gemeente Zaanstad.

Een referendumproces bestaat ruwweg uit twee fasen: 1) stappen en besluiten tot en met het besluit dat er wel of geen referendum komt; en 2) stappen en besluiten (en activiteiten) om het referendum daadwerkelijk te (kunnen) houden.

Fase 1

- signalen dat burgers (of raadsleden) nadenken over een referendum over een onderwerp en een initiatief overwegen;
- als het initiatief bij burgers ligt de start van het verzamelen van de benodigde (500) handtekeningen ter ondersteuning van de kennisgeving aan de raad;
- een toets op de in de referendumverordening opgenomen uitzonderingsgronden en controle op de eerste handtekeningen;
- indien er een referendum gehouden kan worden, volgt er een termijn voor het verzamelen van de benodigde (5.000) handtekeningen ter ondersteuning;
- vervolgens een definitief raadsbesluit over het houden van het referendum;
- aanhouden besluitvorming concept-raadsbesluit waarover het referendum gaat.

Fase 2

- bepalen datum referendum door de raad;
- opzet en uitvoering organisatie stemproces;
- bepalen vraagstelling en antwoordcategorieën door de raad;
- (neutrale) informatievoorziening en voorlichting;
- eventuele campagnefinanciering;
- organisatie dag van stemming;
- vaststellen definitieve uitslag;
- raadsbesluit over uitslag referendum en vervolgens over aangehouden raadsbesluit;
- evaluatie referendumproces en eventuele vervolgactie.

De Referendumcommissie is (pas) aan het eind van fase 1, op 15 maart 2018, door de raad benoemd. De handtekeningen voor het definitieve verzoek zijn reeds een week eerder, op 8 maart, ingeleverd. Voorafgaande aan haar formele benoeming is de Referendumcommissie op 6 maart voor het eerst bijeen gekomen en heeft zij kennis gemaakt met het presidium.

De ervaring leert dat bij gemeentelijke referenda twee onderdelen in het referendumproces veelal een knelpunt vormen. In de eerste fase is dit de beoordeling van de vraag of al dan niet een referendum gehouden kan worden of dat er sprake is van een in de Referendumverordening in artikel 3 opgenomen uitzonderingsgrond; is het aangedragen onderwerp referendabel? In de tweede fase is een gekend knelpunt de formulering van de vraagstelling.

De beoordeling of er een referendum gehouden kan worden of dat sprake is van een uitzonderingsgrond, is een door de gemeenteraad te nemen besluit. Dit kan een lastige, politiek beladen afweging zijn, waarbij deskundig en enigszins 'afstandelijk', neutraal advies van bijvoorbeeld een Referendumcommissie nuttig kan zijn. In Zaanstad was echter op dat moment nog geen Referendumcommissie benoemd en is er aan twee externe deskundigen advies gevraagd. Op 3 februari 2017 hebben prof. mr. dr. S. Munneke en prof. mr. J. Schilder advies uitgebracht over de toelaatbaarheid van het referendumonderwerp in relatie tot artikel 3 van de Referendumverordening. Zij waren van mening dat een referendum over het betreffende kredietbesluit gezien de voorliggende Zaanse referendumverordening mogelijk zou zijn. De raad heeft 16 februari 2017 een andere afweging gemaakt en op grond van 'dringende redenen' (Referendumverordening

artikel 3, onder k) besloten geen referendum te houden over het kredietbesluit. Tegen het raadsbesluit geen referendum te houden is beroep ingesteld en de rechtbank Noord-Holland heeft op 21 december 2017 de indiener van dat beroep gelijk gegeven en het raadsbesluit vernietigd. Op 25 januari 2018 heeft de raad besloten, dat er (alsnog) een referendum gehouden kan worden over het kredietbesluit inzake het Cultuurcluster.

Doordat het referendumverzoek in eerste instantie door de raad is afgewezen, wat later in een beslissing op bezwaar is hersteld, is artikel 7 uit de Referendumverordening niet toegepast. Dit artikel bepaalt dat als er een geldig referendumverzoek is de definitieve besluitvorming over het referendumonderwerp wordt aangehouden. Formeel had op 25 januari 2018, toen besloten werd dat een referendum wel degelijk mogelijk was, het al genomen besluit over de definitieve budgetaanvraag voor de investering en exploitatie van het Cultuurcluster van 16 februari 2017 ingetrokken moeten worden. Dit is verzuimd. Het aldus ontstane probleem - een referendum kan immers volgens de eigen verordening slechts gaan over een 'door de raad te nemen besluit' - is praktisch opgelost door na het referendum in de vergadering van 25 juni 2018 de raad de keuze aan te bieden om het kredietbesluit van 16 februari 2017 in stand te laten houden of in te trekken.

Aanbeveling:

- benoem de Referendumcommissie kort nadat de Referendumverordening is vastgesteld door de raad, zodat deze commissie direct aan de slag kan bij een eerste referendumsignaal;
- laat de Referendumcommissie in een zo vroeg mogelijk stadium adviseren over de vraag of het onderwerp van een referenduminiatief referendabel is.

Benoeming Referendumcommissie

De Referendumverordening van Zaanstad is op 1 maart 1998 in werking getreden (Raadsbesluit 19 februari 1998). De verordening stelt dat de raad zich bij het vaststellen van de vraagstelling kan laten adviseren door een ad hoc-commissie van advies en toezicht, in de zin van artikel 82 Gemeentewet (artikel 10, eerste lid van de Referendumverordening). In artikel 10, tweede lid staat dat de raad deze commissie van advies en toezicht instelt en haar leden benoemt en ontslaat. In de toelichting op dit artikel staat overigens expliciet vermeld dat het geen structurele commissie is en dat het mogelijk is dat raadsleden lid zijn van deze commissie.

In de meeste lokale referendumverordeningen heeft de Referendumcommissie een adviserende en toezichthoudende taak voor het hele referendumproces. Het gaat dan om een permanente commissie, die als er geen referenduminiatieven zijn 'slapende' is.

Bij de instelling van de Zaanse Referendumcommissie is gekozen voor een commissie bestaande uit onafhankelijke deskundigen, tevens buitenstaanders. De Referendumverordening laat de mogelijkheid open voor raadsleden in deze commissie. Een referendumproces is echter altijd en per definitie een politiek proces. Raadsleden benoemen in een dergelijke commissie die toezicht houdt op een proces waarbij de raad op enkele momenten een besluit neemt, is onwenselijk. De gemeente heeft er goed aan gedaan een Referendumcommissie in te stellen zonder leden die tevens een rol spelen in het formele besluitvormingsproces.

De Referendumcommissie heeft in de verordening een zeer beperkt aantal bevoegdheden gekregen,

opgenomen in het genoemde artikel 10; in de meest strikte lezing adviseert de commissie enkel en alleen met betrekking tot 'het vaststellen van de vraagstelling'. In het raadsbesluit van 15 maart 2018 heeft de Referendumcommissie, conform de toelichting bij artikel 10 van de Referendumverordening, van gemeenteraadszijde ook een nadere adviserende en begeleidende opdracht meegekregen, waardoor haar bevoegdheden zijn uitgebreid en zij bij dit referendum voldoende ruimte had om haar werkzaamheden op effectieve wijze uit te voeren.

Aanbeveling:

- de taken van de Referendumcommissie zijn in de huidige verordening te restrictief geformuleerd;
- artikel 84 van de Gemeentewet zou de juridische grondslag van de Referendumcommissie dienen te vormen, niet artikel 82.

Opgehaalde handtekeningen ter ondersteuning

Nadat de raad op 25 januari 2018 besluit dat een referendum over de budgetaanvraag voor het Cultuurcluster mogelijk is, had de initiatiefnemer van het referendum zes weken te tijd om 5.000 ondersteuningsverklaringen te verzamelen. Hiertoe werden door de gemeente lijsten verstrekt waarop aangeven staat welk raadsbesluit het betreft en waarop gegevens van de ondersteuners geplaatst kunnen worden. Binnen de gestelde termijn zijn 7.474 ondersteuningsverklaringen verzameld en ingeleverd. Na controle bleken 1.801 verklaringen ongeldig. Ruim 900 handtekeningen moesten worden afgekeurd, omdat zij niet geplaatst waren op de door de gemeente verstrekte lijsten. Ongeveer 300 personen hadden twee keer een handtekening gezet (bijvoorbeeld bij de eerste fase van kennisgeving en nogmaals bij de fase van ondersteuning). Een kleine 400 handtekeningen waren geplaatst door personen die niet in de gemeente Zaanstad wonen.

Het totaal van 1.801 ongeldige handtekeningen betekende, dat een relatief groot aantal ondersteuningsverklaringen, volgens de regels, diende te worden afgekeurd. Waarschijnlijk kan met een aantal aanpassingen van het door de gemeente verstrekte formulier en een heldere communicatie bij het overhandigen van het formulier aan de initiatiefnemer(s) gecombineerd met permanente informatie over het referenduminstrument op de website van de gemeente, het aantal ongeldige handtekeningen bij een volgend initiatief (aanzienlijk) afnemen.

Aanbeveling:

- verbeter het formulier waarmee ondersteuningsverklaringen worden afgelegd, opdat minder handtekening hoeven te worden afgekeurd;
- verstrek op de site van de gemeente informatie over hoe je als burger een referendum initiatief kan nemen en wat de spelregels zijn bij het verzamelen van ondersteuningsverklaringen.

Openbare vergadering door de Referendumcommissie

De Referendumcommissie heeft een week na haar benoeming, op 22 maart 2018, een openbare vergadering of bijeenkomst georganiseerd. Dit gaf de commissie de gelegenheid om een toelichting te geven op het referendumproces en haar rol daarbij in het bijzonder, en om in gesprek te gaan met enkele belangrijke actoren in de eerste fase van het proces, met name de heer De Bruin, initiatiefnemer van het referendum, en wethouder mevrouw Munnikendam. Aan hen is gevraagd naar hun zienswijzen op het proces en specifiek naar de datum voor het referendum, de vraagstelling en de campagnevoering. De

bijeenkomst is bijgewoond door raadsleden en andere belangstellenden en bleek een goede gelegenheid om wederzijds informatie te delen. Punten eruit komen terug in het advies van de Referendumcommissie voor de raad van 5 april 2018.

Datum referendum

Artikel 8 van de Referendumverordening bepaalt dat binnen vier maanden nadat de raad besloten heeft dat er een referendum gehouden wordt, het referendum plaatsvindt. Dit is een bijzonder korte termijn. Allereerst wordt geen rekening gehouden met de zomervakantie. Voor het referendum over het Cultuurcluster was de uiterste datum voor een referendum 5 augustus 2018. Omdat dit midden in de zomervakantie valt, met voorzienbaar ernstig nadelige gevolgen voor de campagnevoering bij en deelname aan het referendum, was deze datum niet wenselijk. Op voorstel van de Referendumcommissie heeft de raad op 5 april besloten het referendum op 20 juni te houden. Het feit dat de raad conform artikel 12 van de Referendumverordening budget beschikbaar wenste te stellen ten behoeve van campagneactiviteiten en een correcte uitvoering van dit 'subsidieproces' (ondersteuning aanvragen, beoordelen, verlenen en de campagneactiviteit zelf) tijd vereist, stelde de Referendumcommissie voor een probleem. Voor de commissie was het, gezien de krappe tijdsplanning, evident dat financiële ondersteuning voor campagneactiviteiten niet verleend kon worden op basis van een subsidie in formele zin; de geldende formele termijnen uit de Algemene Wet Bestuursrecht beslaan meer dan vier maanden.

Aanbeveling:

- de termijn waarop een referendum gehouden dient te worden moet verruimd kunnen worden als de zomervakantie geheel of gedeeltelijk binnen die termijn valt.

Campagnefinanciering

Op voorstel van de Referendumcommissie is in de raadsvergadering van 5 april 2018 budget vastgesteld voor campagneactiviteiten, de wijze waarop (door burgers of organisaties) financiering kan worden aangevraagd en verkregen om campagne te voeren, en de criteria waaraan de aanvraag voor ondersteuning zou moeten voldoen en dus op zou worden beoordeeld. Door de al genoemde korte termijn tussen het besluit tot het houden van het referendum en de dag van stemming is het onmogelijk om volgens geldende regels en procedures op basis van een subsidie (in formele zin) campagnefinanciering te verstrekken. Daarom is, als praktisch alternatief en geïnspireerd door de op andere beleidsterreinen gehanteerde zogenoemde Zaanse Aanpak, gekozen voor een aanpak waarbij in samenspraak met initiatiefnemers van een aanvraag gekeken is welke campagneactiviteiten men op welke wijze zou willen ontwikkelen, wat men daarmee wenste te bereiken met het oog op het publieke debat en/of de meningsvorming over het referendum, en wat men dan feitelijk voor de beoogde activiteit(en) nodig dacht te hebben. Aan de hand van vooraf door de raad vast gestelde criteria (of spelregels) zijn de mogelijkheden bekeken en na overleg met de initiatiefnemer is bepaald welke financiële ondersteuning door de gemeente zou worden geboden.

Ook de termijnen voor deze aanpak waren overigens relatief kort. In verband met enkele feestdagen eindigde de termijn voor het aanvragen van campagneondersteuning op 9.00 in de ochtend van 30 april. Dat tijdstip was niet voor iedereen duidelijk. Een termijn laten eindigen om 24.00 is duidelijker.

De door twee leden van de Referendumcommissie gehouden gesprekken met alle aanvragers over de activiteiten waren informatief en waardevol. Een enkele maal is vervolgens nadere informatie geleverd; ook konden in de gesprekken de criteria worden toegelicht. Met name het uitgangspunt dat de financiële ondersteuning in beginsel enkel en alleen een tegemoetkoming in de materiële kosten zou kunnen zijn en

dat (eigen) loonkosten niet vergoed zouden worden, waren punten die in het overleg (nogmaals) nader voor het voetlicht konden worden gebracht.

De aanvragen betroffen uiteenlopende activiteiten en waren in enige mate verspreid over de (campagne)tijd en de hele gemeente.

Er is aan elf initiatiefnemers een vergoeding toegekend voor in totaal zesentwintig activiteiten. Drie voorgenomen en in beginsel ondersteunde activiteiten zijn uiteindelijk niet doorgegaan. Het totaalbudget bedroeg € 60.000,-, met een verdeling van maximaal € 20.000,- voor voorstanders, € 20.000,- voor tegenstander en € 20.000,- voor neutrale campagnevoering. Uiteindelijk is er € 8.819,- vergoed voor voor, € 13.990,- voor tegen en € 10.974,- voor neutraal. Zie voor een gedetailleerd overzicht Bijlage 2.

Bij het (achteraf) indienen van de declaraties met betrekking tot de ondersteunde activiteiten bleek overigens dat niet iedereen zich ten volle heeft gerealiseerd dat uitsluitend vergoed mag en kan worden wat door de Referendumcommissie expliciet is toegekend in het gesprek (en vervolgens schriftelijk is bevestigd).

De Referendumcommissie beheerde en verstrekke het budget voor de campagnefinanciering. Zij heeft daarover verantwoording afgelegd middels een verslag met daarin opgenomen een overzicht van alle gesprekken die zijn gevoerd met aanvragers van campagnefinanciering, de gemaakte afspraken over activiteiten en de toegezegde financiering. Daarnaast is een overzicht gemaakt van alle toegezegde bedragen, de ingediende declaraties en de daadwerkelijke uitbetalingen. Dit overzicht bevat ook informatie over individuele aanvragers en is openbaar gemaakt na toestemming van de betrokkenen. Dit in verband met privacywetgeving.

De Referendumcommissie heeft veel waardering voor de gekozen Zaanse Aanpak voor de toekenning van de campagnefinanciering. Door onder meer de gevoerde gesprekken zorgt deze aanpak voor extra informatie bij en meer betrokkenheid van alle partijen. Ook was deze methode gezien de tijdsdruk de beste oplossing.

Wel willen wij enkele kanttekeningen plaatsen. De Referendumcommissie was ontvanger van de subsidie en verstrekke, volgens de door de raad vastgestelde regels en criteria, de middelen voor campagne ondersteuning. Doordat de Referendumcommissie geen rechtspersoon is, is de subsidie verstrekt aan de voorzitter. Dit is een praktische oplossing, maar allicht niet de meest wenselijke. Ook is de rechtsbescherming van de aanvragers door deze aanpak relatief gering. De Algemene Wet bestuursrecht is niet van toepassing, wat wel het geval is bij een subsidietraject. Daarnaast zien wij een knelpunt, mocht er een klacht worden ingediend. De Referendumcommissie vormt de klachtvoorziening voor het gehele referendumproces, maar op het onderdeel campagnefinanciering is de commissie zelf direct betrokken en daarmee niet meer onafhankelijk om te kunnen adviseren in het geval van een klacht met betrekking tot de subsidieverlening.

Aanbeveling:

- heroverweeg bij aanpassing van de Referendumverordening de methode van campagnefinanciering en maak een duidelijke keuze tussen de laagdrempelige en relatief snel uit te voeren vorm van de Zaanse Aanpak of de formelere vorm van het subsidietraject.

De vraagstelling op het referendumstembiljet

De Referendumcommissie heeft over de vraagstelling, datum en de campagnefinanciering advies uitgebracht voor de raadsvergadering van 5 april 2018. In het voorafgaande zogeheten Zaans Beraad, waarbij de Referendumcommissie vertegenwoordigd was, zijn diverse alternatieven voor de vraagstelling besproken.

Tijdens de raadsvergadering is een amendement ingediend voor een alternatieve formulering van de voorgestelde vraag. De Referendumcommissie zag aanzienlijke bezwaren in dit amendement. Het amendement is uiteindelijk verworpen. De vraagstelling zoals deze op de stembiljetten is weergegeven, luidde: Bent u voor of tegen het raadsbesluit om het Cultuurcluster te realiseren?

Informatievoorziening

De Referendumcommissie hecht grote waarde aan in alle opzichten toegankelijke informatie over het referenduminstrument en het referendumproces onder meer op de website van de gemeente. Via de site referendum-Zaandstad.nl is informatie over het referendum over het Cultuurcluster terug te vinden, van informatie over het aanvragen van financiële ondersteuning voor het voeren van campagne tot informatie over stempassen en stemlocaties. Ook wordt op deze site informatie gegeven over het referendumonderwerp. De Referendumcommissie heeft tot taak toe te zien op van gemeentewege evenwichtige en neutrale informatie over het onderwerp Cultuurcluster; het is de gemeente niet toegestaan om eenzijdig positieve, als het ware lichtgeparfumeerde informatie te verspreiden. Alle informatie op de genoemde website is dan ook vooraf aan de Referendumcommissie ter beoordeling voorgelegd. Dit leidde in voorkomende gevallen tot tekstaanpassingen of het schrappen van tekstgedeelten; een 3-D filmpje over het Cultuurcluster is door de commissie afgewezen als zijnde niet of althans onvoldoende neutrale informatie.

Aanbeveling:

- naast een website met alle informatie over een specifiek lopend referendum is het goed om op de site van de gemeente algemene informatie op te nemen over het referenduminstrument en de mogelijke toepassing ervan.

Campagnevoering

Op diverse momenten tijdens het referendumproces is gesproken over de (on)mogelijkheden rondom de campagnevoering. De rode draad was steeds een eerlijke campagne en een *level playing field* voor alle betrokken partijen of actoren. Dit aspect kwam al ter sprake in de openbare vergadering van de Referendumcommissie, in het Zaans Beraad, en de raadsvergadering; ambtenaren vroegen verduidelijking voor het intranet van de organisatie.

De Referendumcommissie heeft als richtlijn aangegeven dat het het bestuur van de gemeente - de wethouders en raadsleden - vrij staat om campagne te voeren, mits daar geen ambtelijke menskracht en gemeentelijke middelen bij worden ingezet. Voor ambtenaren in functie geldt deze vrijheid om campagne te voeren niet. Zij kunnen niet in hun functie als ambtenaar deelnemen aan een debat over het referendum of aan een andere campagneactiviteit. Uiteraard kunnen zij dit wel 'buiten werktijd' doen als inwoner en burger van Zaanstad. Het is goed dat dit uitgangspunt van het begin af aan op begrip en draagvlak bij alle betrokkenen kon rekenen. Vragen hierover die aan de Referendumcommissie gesteld zijn, waren doorgaans

slechts ter nadere verduidelijking of bevestiging.

Het verstrekken van campagnefinanciering heeft een positieve bijdrage geleverd aan het bereiken van een *level playing field*.

Organisatie referendum

Onder verantwoordelijkheid van het college wordt de dag van stemming georganiseerd. De Referendumcommissie is hier gedurende het proces over geïnformeerd en indien nodig betrokken. Zo heeft de commissie de stempas en het stembiljet vooraf beoordeeld.

Ook over het aantal in te richten stembureaus is vooraf contact geweest met de commissie. Voor een goed verloop van de dag van stemming is het immers van belang dat er voldoende stembureaus worden ingericht en dat deze voldoende gespreid zijn over de gemeente. Een stemming over een referendum is in hoge mate vergelijkbaar met een verkiezing van een (vertegenwoordigend) bestuursorgaan. Het verschil betreft met name de stembiljetten, die aanzienlijk kleiner zijn. Dit resulteert in tijdwinst in het stemhokje (kiezers hoeven minder te zoeken) en bij het tellen (sorteren in drie stapels en tellen is voldoende). Dubbele stembureaus, dat wil hier zeggen meer dan één stembureau op dezelfde locatie om wachtrijen te verminderen, zijn bij een referendum dan ook niet nodig. De gemeente heeft er voor gekozen om het aantal stembureaus vrijwel gelijk te houden met het aantal stembureau tijdens een reguliere verkiezing. Er zijn slechts enkele stembureaus minder ingericht als gevolg van dubbelingen en/of andere primair praktische bezwaren. De Referendumcommissie is van mening dat wat het aantal en de spreiding van de stembureaus betreft de gemeente haar stemgerechtigde burgers redelijk en voldoende heeft gefaciliteerd.

Met de Referendumcommissie is ook gesproken over de benoeming van stembureauleden. De commissie heeft aangegeven geen voorstander te zijn van benoeming van mensen die campagnevoeren in het kader van dit referendum of anderszins een duidelijke relatie hebben met of rol bij het referendum. Overigens is de benoeming van stembureauleden een verantwoordelijkheid van het college.

Geldigheid referendum

Voor het referendum over het Cultuurcluster hebben 24.116 mensen hun stem uitgebracht. Dat is 19,82% van het aantal kiesgerechtigden in Zaanstad.

- 4.563 mensen stemden 'voor'
- 19.453 mensen stemden 'tegen'

Daarnaast zijn 65 blanco en 35 ongeldige stemmen uitgebracht. Hiermee is het referendum volgens de Referendumverordening niet geldig. De raad heeft overigens in haar vergadering op 25 juni 2018 besloten dat de bouw van het Cultuurcluster volgens het voorliggende voorstel niet door gaat.

In artikel 15 van de Referendumverordening is de geldigheid van de uitslag bepaald, op een relatief ingewikkelde wijze: *Een uitslag waarbij ten minste 30% van het aantal kiesgerechtigden het te nemen besluit afwijst, wordt beschouwd als een afwijzend oordeel van de bevolking, tenzij een meerderheid van degenen die een stem hebben uitgebracht bij het referendum het besluit niet afwijst*. Deze formulering geeft gemakkelijk aanleiding tot onbegrip en misverstand. De raad heeft hier enkele malen over gesproken tijdens de raadsvergadering en daaraan voorafgaand in het Zaans Beraad. De bepaling is zo ingewikkeld, doordat er twee opties in zijn uitgewerkt. Daarnaast is de drempel feitelijk hoog: de genoemde 30% betreft niet de

opkomst onder kiesgerechtigden, wat in een aantal gemeentelijke verordeningen gebruikelijk is, maar houdt in dat 30% van alle kiesgerechtigden 'tegen' dient te hebben gestemd. Een geldig referendum impliceert aldus een hoog opkomstpercentage.

Opkomstdrempels bij referenda staan voortdurend ter discussie. Naast het principe van een dergelijke drempel bij een adviserend referendum en de exacte hoogte ervan is er het probleem dat kiezers uit strategische overwegingen kunnen afzien van het uitbrengen van hun stem. De vraag is ook waarom precies een opkomstdrempel nodig is. Omdat een bindend referendum in strijd is met de wet, is een referendum immers altijd een advies aan de raad. Omdat het een advies is dat in alle gevallen door de raad gewogen dient te worden in de uiteindelijke besluitvorming, is een opkomstdrempel niet per se nodig om een advies 'geldig' te maken. De raad wikt en weegt af, onder meer in het licht van de referendumsuitslag, en verantwoordt normaliter wat zij met het advies (de uitslag van het referendum) doet in de eerste vergadering na het referendum, als zij formeel en definitief besluit over het in eerste instantie aangehouden voorstel.

Aanbeveling:

- de opkomstdrempel voor een geldige uitslag is onvoldoende helder, bijzonder hoog en onnodig.

Rol Referendumcommissie als klachtvoorziening

De Referendumcommissie is neutraal en onafhankelijk. Naast de primaire taak van advisering aan de raad, beantwoordt de commissie indien nodig vragen en kan een oordeel worden gegeven in het geval er klachten zijn over een onderwerp dat met het referendum of referendumproces te maken heeft. Er is bij het referendum over het Cultuurcluster één klacht ingediend. Deze klacht van een raadslid had betrekking op een specifieke campagne-uiting (poster). De Referendumcommissie heeft deze klacht in behandeling genomen en op 12 juni per email laten weten dat de eisen van neutraliteit en evenwichtigheid die aan de gemeentelijke informatie zijn gesteld niet gelden of althans wezenlijk minder voor overige bij het referendum betrokken partijen in hun campagnevoering. Enige overdrijving of uitvergroting is welhaast eigen aan campagnevoering.

Referendum en gemeenteraadsverkiezingen

Hoewel er in Nederland elk jaar wel enkele lokale referenda worden georganiseerd, komt het weinig voor dat een lokaal referendum zo snel na een gemeenteraadsverkiezing wordt gehouden. Dit heeft geen consequenties voor een goed verloop van het proces van volksraadpleging gehad. Wel zorgde dit enkele malen voor extra dynamiek. Het was in dat dynamische licht bezien te waarderen dat de op 21 maart 2018 nieuw gekozen raad het besluit nam over het toestaan van het referendum in de raadsvergadering op 5 april. Als dit besluit door de raad in oude samenstelling was genomen, had dit mogelijk tot complicaties geleid later in het traject. Nu speelde het referendum over het Cultuurcluster wel een rol in de collegeonderhandelingen, wat leidde tot een neutrale formulering in het coalitieakkoord: de uitkomst van het referendum zou worden afgewacht.

Ambtelijke ondersteuning

De werkzaamheden met betrekking tot de organisatie van het referendum hebben binnen drie tot vier maanden plaatsgevonden, onder zeer aanzienlijke tijdsdruk. Op veel afdelingen binnen de ambtelijke organisatie is aan de voortgang en het slagen van het proces een bijdrage geleverd. Min of meer gelijktijdig met het benoemen van de Referendumcommissie is een ambtelijk projectleider voor het referendum

benoemd. Mede daardoor verliep de samenwerking van de Referendumcommissie met de ambtelijke diensten die verantwoordelijk waren voor de organisatie, voorlichting en het proces van financiële ondersteuning voor campagne activiteiten vlot en soepel, en in een aangename en constructieve sfeer. De Referendumcommissie heeft daar grote waardering voor, evenals voor de efficiënte ondersteuning en facilitering van de commissie.

Samenvatting aanbevelingen

In deze evaluatie zijn enkele opmerkingen gemaakt over punten waarin de Referendumverordening aangepast kan worden, zoals:

- benoem de Referendumcommissie kort nadat de Referendumverordening is vastgesteld door de raad, zodat deze commissie direct aan de slag kan bij een eerste referendumsignaal;
- laat de Referendumcommissie in een zo vroeg mogelijk stadium adviseren over de vraag of het onderwerp van een referenduminitiatief referendabel is;
- de taken van de Referendumcommissie zijn in de huidige verordening te restrictief geformuleerd;
- artikel 84 van de Gemeentewet zou de juridische grondslag van de Referendumcommissie dienen te vormen, niet artikel 82;
- verbeter het formulier waarmee ondersteuningsverklaringen worden afgelegd, opdat minder handtekening hoeven te worden afgekeurd;
- verstrek op de site van de gemeente informatie over hoe je als burger een referendum initiatief kan nemen en wat de spelregels zijn bij het verzamelen van ondersteuningsverklaringen;
- de termijn waarop een referendum gehouden dient te worden moet verruimd kunnen worden als de zomervakantie geheel of gedeeltelijk binnen die termijn valt;
- heroverweeg bij aanpassing van de Referendumverordening de methode van campagnefinanciering en maak een duidelijke keuze tussen de laagdrempelige en relatief snel uit te voeren vorm van de Zaanse Aanpak of de formelere vorm van het subsidietraject;
- naast een website met alle informatie over een specifiek lopend referendum is het goed om op de site van de gemeente algemene informatie op te nemen over het referenduminstrument en de mogelijke toepassing ervan;
- de opkomstdrempel voor een geldige uitslag is onvoldoende helder, bijzonder hoog en onnodig.

Bovenstaande vormt geen uitputtende lijst van punten ter overdenking en heroverweging. De Referendumcommissie is dan ook graag bereid een integraal voorstel voor een nieuwe Referendumverordening Zaanstad op te stellen, waarbij voor de gehele verordening zal worden aangegeven waarom en hoe eventuele verandering en verbetering kan worden bewerkstelligd.

Bijlage 1 Uitgebrachte adviezen en bijeenkomsten Referendumcommissie

Uitgebrachte adviezen

5 april Advies over de datum, vraagstelling en campagnefinanciering

12 juli Advies klacht campagne referendum Cultuurcluster (e-mail)

Overzicht bijeenkomsten Referendumcommissie

- 6 maart 2018 Vergadering commissie
- 14 maart 2018 Vergadering commissie
- 22 maart 2018 Openbare vergadering en vergadering commissie
- 3 april Zaans beraad
- 5 april Raadsvergadering
- 7 en 8 mei Gesprekken met aanvragers financiële ondersteuning campagneactiviteiten
- 8 mei Vergadering commissie
- 20 juni Vergadering commissie
- 4 september Vergadering commissie

Bijlage 2 Tabel campagne-activiteiten en financiering

Campagnevoerder	Aantal activiteiten	Standpunt campagne	Campagne-activiteit(en)	Toegekend bedrag	Uitgekeerd bedrag*
Jan de Bruin	5	nee	flyers, advertenties, 3 billboard-campagnes	9600	6339,56
Fluxus	3	ja	film, concert (gecancelled), online/offline campagne	4855	3220,34
Niels Busch	2	neutraal	Social mediacampagne, debat in de Bullekerk of Oostzijdekerk, muzikaal optreden op de gracht	3500	2891,60
De Fabriek	3	ja	filmpje, posters, flyers, social media campagne	3800	3800
Turkse Democratische Volks en jongerenvereniging:	1	neutraal	Informatieavond en flyers	2000	1798,25
BWZ	1	neutraal	Debat	570	432,13
Jan Hekman	3	tegen	optocht met 3 optredens door de stad	5695	5678,79
Wormerveerse Vermaning	1	neutraal	debat	1340	1049,93
Peter Goldstein	1	tegen	verspreiden gadgets en stickers	1997	1971,26
De Orkaan	4	neutraal	videofilm, tijdlijn, kernvragen, platform	6600	6600
RTV Zaanstreek	1	neutraal	bijeenkomst en speciale uitzending: niet doorgegaan!	1920	0

*De verschillen tussen uitgekeerd en toegekend bedragen komt omdat er op declaratiebasis is uitgekeerd. In een aantal gevallen vielen activiteiten (iets) goedkoper uit dan geoffreerd óf gingen niet door.