



Haarlem

Referendumcommissie Gemeente Haarlem

Retouradres Postbus 511, 2003PB Haarlem

Aan

De leden van de gemeenteraad, aan de raadsvoorzitter

Datum 28 november 2017
Ons kenmerk 2017/ 570722
Contactpersoon mw. mr. M.E. van der Mede
Doorkiesnummer 023-5115045
E-mail mevdmede@haarlem.nl
Onderwerp Aanbieden Evaluatie referendumproces
Bijlage 1

Geachte raad, geachte voorzitter

De Referendumcommissie Haarlem heeft met betrekking tot het op 19 juli jl. gehouden referendum over de modernisering van het parkeerbeleid een evaluatie opgesteld. In onze brief dd. 19 september 2017 (kenmerk 2017/427852) hebben wij u gevraagd dat, mochten er aspecten zijn die u bij de evaluatie in ieder geval zou willen betrekken, wij dat graag van u hoorden.

In deze evaluatie heeft de commissie zich primair gericht op de knelpunten en onduidelijkheden die zijn geconstateerd in het proces rondom het voornoemde referendum. De Referendumcommissie verbindt aan de evaluatie een aantal aanbevelingen om het referendumproces in Haarlem te verbeteren.

Graag gaat de commissie met u in gesprek over deze evaluatie en de voorgestelde aanbevelingen.

Hoogachtend,

De Referendumcommissie Haarlem

Mw. drs. M. Veerbeek, voorzitter

Evaluatierapport Referendumcommissie over het

***‘Referendum modernisering parkeerbeleid gemeente
Haarlem 19 juli 2017’***

Referendumcommissie Haarlem

28 november 2017

Vooraf

Op woensdag 19 juli 2017 is in Haarlem het referendum 'Maatregelen moderniseren parkeren' gehouden. Stemgerechtigden konden stemmen over maatregelen met betrekking tot het moderniseren van parkeren in hun gemeente. Het voorliggende verslag is een evaluatie van dat referendum, opgesteld door de Referendumcommissie Haarlem.

De Referendumcommissie heeft gekeken naar het hele proces van het referendum. Daarbij zijn bepalingen van de Referendumverordening Haarlem (hierna Referendumverordening) en de Verordening subsidieverstreking referendum gemeente Haarlem (hierna Subsidieverordening) mede in ogenschouw genomen.

Het referendum van 19 juli is over het geheel gezien goed verlopen. Wel is er ruimte voor aanpassing en verbetering op onderdelen. Daar wordt in deze evaluatie in het bijzonder naar gekeken: welke zaken bleken een knelpunt, waren onvoldoende helder, zorgden voor hobbels op de weg naar 19 juli? Ten aanzien van dergelijke knelpunten zijn aanbevelingen geformuleerd.

De Referendumcommissie is benoemd op 14 juli 2016 en bestaat uit drs. M. Veerbeek (voorzitter), prof. dr. J.J.M. van Holsteijn en dr. Ph. van Praag. De commissie wordt ondersteund door mr. M.E. van der Mede.

Opzet

De evaluatie heeft ter wille van de overzichtelijkheid een chronologische opzet. Vier periodes zijn onderscheiden:

1. De periode vanaf het vaststellen van de Referendumverordening tot het moment dat de Referendumcommissie is benoemd (17 april 2009 - 14 juli 2016);
2. De periode na aanstelling van de Referendumcommissie tot het besluit op het inleidend referendumverzoek (14 juli 2016 - 16 februari 2017);
3. De periode na het besluit op het inleidend referendumverzoek tot het besluit op het definitieve referendumverzoek (17 februari 2017 - 17 april 2017);
4. De periode na het besluit tot het houden van een referendum en het referendum zelf plus de nadere besluitvorming (18 april– 21 juli 2017).

De per periode geformuleerde aanbevelingen zijn tevens samengebracht in een totaaloverzicht in bijlage 1. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de werkzaamheden van de commissie en de uitgebrachte adviezen.

Samenvatting aanbevelingen

De belangrijkste aanbeveling is dat de Referendumverordening integraal herzien dient te worden. Veel geconstateerde knelpunten komen (in)direct voort uit een onvoldoende duidelijke, meerduidige of onvolledige verordening. De Subsidieverordening bleek voldoende hanteerbaar en behoeft slechts op enkele punten aanpassing.

Een tweede belangrijke aanbeveling is om bij een volgend referendum een ambtelijke projectleider aan te stellen die er met doorzettingsmacht voor zorgt, dat binnen de gemeentelijke organisatie tijdig het nodige gebeurt ten behoeve van het referendumproces. Betrokken

ambtenaren dienen inzicht te hebben in de formele en praktische eisen van een referendum. Een draaiboek kan hierbij van nut zijn. Ten aanzien van de organisatie van het stemproces als zodanig is overigens voldoende ervaring en expertise aanwezig.

Evaluatieverslag

1. De periode vanaf het vaststellen van de Referendumverordening tot het moment dat de Referendumcommissie is benoemd (17 april 2009 - 14 juli 2016).

Vorbereitung gemeente op een referendum: Referendumcommissie

De Referendumverordening is op 17 april 2009 in werking getreden (raadsbesluit 12 maart 2009). Artikel 5, lid 1, van die verordening bepaalt: "Er is een Referendumcommissie". Feitelijk is dat echter (lange tijd) niet het geval. Pas in 2016, als er een referendumininitiatief op handen is en al sprake is van het verzamelen van handtekeningen, wordt een Referendumcommissie benoemd. De facto is het referendumproces op gang gekomen zonder dat een Referendumcommissie bestaat die geacht wordt dat proces te begeleiden. Een optimale begeleiding is aldus niet goed mogelijk vanwege de niet tijdige benoeming van de Referendumcommissie.

Wat betreft de aanstelling van de Referendumcommissie, kan worden geconstateerd dat commissieleden meestal worden geworven in een open procedure en dat zij aangesteld worden door de raad. De Referendumcommissie Haarlem is echter benoemd door de raad op voordracht van het college, na een procedure waarin actief potentiële commissieleden zijn benaderd. Overigens bestaat een commissie veelal uit vijf leden, samenhangend met het gegeven dat een referendumininitiatief meestal enigszins onverwacht is en het referendumproces volgens een strak tijdschema dient te verlopen. Commissieleden kunnen verhinderd zijn bijvoorbeeld door aan hun hoofdtaak verbonden werkzaamheden of vakantie. Een commissie met slechts drie leden is dan ook kwetsbaar, gezien het gebruikelijke quorum voor het nemen van besluiten. In de praktijk is dit vanwege de inzet en (virtuele) beschikbaarheid van de commissieleden, en dan met name haar voorzitter, geen onoverkomelijk knelpunt geweest, maar de vraag is desalniettemin of de bescheiden omvang van de Referendumcommissie gewenst is.

Een Referendumcommissie van deskundigen ten aanzien van het (lokale) referendum zal doorgaans direct na benoeming kijken naar de regelgeving op basis waarvan zij haar werk dient te doen. Onduidelijkheden en andere onvolkomenheden in de Referendumverordening kunnen dan aan het licht komen en in samenspraak met en uiteindelijk door de raad worden hersteld. Doordat in het onderhavige geval het referendumproces al in gang was gezet, bestond deze mogelijkheid niet. De Referendumcommissie heeft moeten werken op basis van een bestaande, op meerdere punten onvolkomen verordening. Tijdens een referendumproces kunnen de 'spelregels' neergelegd in de verordening immers niet aangepast worden.

Vorbereitung gemeente op een referendum: Subsidieverordening

Onderdeel van het Haarlemse referendumproces is de in de Referendumverordening genoemde of geïmpliceerde mogelijkheid dat subsidie wordt aangevraagd om campagne te voeren in de aanloop naar het referendum (zie art. 6, sub b; art. 16, lid 2). Voor het verstrekken van deze subsidies is nadere regelgeving nodig. Deze regelgeving was echter niet beschikbaar op het moment dat sprake was van een referendumininitiatief. De benodigde Subsidieverordening is vervolgens onder grote tijdsdruk en lopende het referendumproces opgesteld.

Aanbevelingen	
1.	Leden van de Referendumcommissie worden aangesteld door de raad op voordracht van de raad.
2.	In de Referendumverordening wordt opgenomen dat de Referendumcommissie uit vijf leden bestaat.

2. De periode na aanstelling van de Referendumcommissie tot het besluit op het inleidend referendumverzoek (14 juli 2016 - 16 februari 2017)

Definitie referendum

Haarlem biedt in haar Referendumverordening een ruime mogelijkheid aan onderwerpen voor het houden van een referendum, voor zowel burgers als raadsleden. Artikel 1 onder a stelt dat een referendum kan gaan over “een voorgenomen raadsbesluit, een genomen raadsbesluit of een ander onderwerp, dat de gehele stad aangaat”. Aldus wordt in beginsel geen enkel onderwerp uitgesloten, te meer omdat de komma volgend op ‘onderwerp’ tot gevolg heeft dat *alle* onderwerpen referendabel zijn; de komma constitueert een uitbreidende, niet een beperkende kwalificatie. Deze extreem ruime opvatting van waar een referendum in Haarlem over kan gaan, maakt het toezichthoudende proces buitengewoon lastig. De onduidelijkheid ten aanzien van de frase “dat de hele stad aangaat” is daarenboven discussiepunt geweest in het referendumproces over het parkeerbeleid en heeft tot een bezwaarprocedure geleid.

Onderwerpen en afwijzingsgronden

Bij raadsbesluiten zou vroeg in het besluitvormingsproces gelet moeten worden op referendumaspecten. Bij het recente referendum heeft de vraag of het referendum wel of niet mede of overwegend om financiën en tarieven ging lang gespeeld. Als zodanig was dit allicht geen knelpunt: het betreffende raadsbesluit betrof het gemeentelijke parkeerbeleid in volle breedte. In de bijlage van het besluit was opgenomen dat na vaststelling ervan door de raad nog een aantal andere besluiten genomen diende te worden, waaronder wijziging van de parkeerverordening en wijziging van de belastingverordening. Het raadsbesluit was op zich goed uitgesplitst of althans uit te splitsen naar een referendabel kernbesluit en deels niet referendabele uitvoeringsbesluiten, waaronder besluiten met een overwegend financiële strekking. Een helder onderscheid tussen deze besluiten in het besluitvormingsproces en een eventuele separate besluitvorming over delen van een samengesteld raadsbesluit, zou verwarring hebben kunnen voorkomen.

Beoordeling inleidend verzoek

De rol van de Referendumcommissie bij de beoordeling van een inleidend referendumverzoek is onduidelijk. De voorzitter van de raad heeft daarin nu een adviserende rol ten behoeve van de raad. Het is echter niet evident dat deze taak bij de raadsvoorzitter is neergelegd; een rol in dezen

voor de Referendumcommissie ligt meer voor de hand, zoals het geval is in andere gemeentelijke referendumverordeningen.

Bij de beoordeling van het inleidend verzoek spelen twee vragen: de feitelijke vraag of er voldoende handtekeningen zijn verzameld en, daaraan voorafgaand, de wellicht politiek geladen vraag of het onderwerp referendabel is of in de Referendumverordening opgenomen uitzonderingsgronden (art.3) betreft. Gezien de rol van de Referendumcommissie als begeleider van het gehele proces, lijkt het passend om de Referendumcommissie te laten adviseren aan de raad over de referendabiliteit van een onderwerp, waarover de raad vervolgens besluit zonder tussenkomst van de burgemeester. De Referendumcommissie heeft nu geadviseerd aan de voorzitter van de raad en gevraagd of deze het advies van de Referendumcommissie wil doorsturen naar de raad. De Referendumcommissie is echter ingesteld door de raad en adviseert primair en rechtstreeks aan de raad.

Ondersteuningsverklaringen/ (Digitale) handtekeningen

De Referendumverordening is onvoldoende duidelijk over de toelaatbaarheid van digitale handtekeningen ter ondersteuning van een referendumverzoek. Hierover zijn ook vragen gesteld door de indieners van het referendumverzoek. In de praktijk is er een digitale variant gebruikt voor het verzamelen van ondersteunende handtekeningen; de daadwerkelijke inlevering van de handtekeningenlijsten was, zoals voorgeschreven, op papier. De verordening dient volstrekte duidelijkheid te geven over de aard van de te verzamelen ondersteuningsverklaringen en de al dan niet toelaatbare mogelijkheden van verzameling ervan.

Het proces van controle van ondersteuningsverklaringen (of deze is afgelegd door een kiesgerechtigde burger) is evenmin voldoende duidelijk, zowel voor burgers als voor de uitvoerders binnen de ambtelijke organisatie. Nu zijn tijdens het proces noodgedwongen keuzes en afwegingen gemaakt zonder formele grondslag of regeling in enig handelingsprotocol. In de praktijk is, soms improviserend, naar eer en geweten gehandeld. Voor een volgend referendum moet echter vooraf uitgewerkt zijn in een nadere regeling of protocol hoe de controle van handtekeningen plaatsvindt.

Formulier inleidend verzoek

Voor het doen van een inleidend referendumverzoek heeft de gemeente permanent een formulier beschikbaar op de gemeentelijke website. Dit is klantvriendelijk, maar de vraag is of onbedoelde onwenselijke effecten niet zwaarder wegen. In de huidige situatie kunnen gedurende een onbepaalde tijd handtekeningen worden opgehaald. In de referendumverordening is alleen de inlevertermijn gespecificeerd in het geval van een referendum over een genomen raadsbesluit (zes weken na het besluit) of voorgenomen raadsbesluit (vijf werkdagen voordat de raad een besluit neemt). Voor een referendum over 'een ander onderwerp' is echter niets bepaald, ten aanzien van de noemer waaronder handtekeningen worden verzameld noch ten aanzien van eventueel geldende termijnen. In alle gevallen worden formulieren voor het inleidende verzoek ter beschikking gesteld door de griffie. Alsdan kan in overleg met de indieners en indien nodig na advies van de Referendumcommissie op het formulier het onderwerp worden genoteerd of de titel

van het (concept-)raadsbesluit. Deze regie ten aanzien van het opschrift van de formulieren voorkomt onduidelijkheid voor de burgers onder wie handtekeningen wordt opgehaald en verkleint de kans op misverstanden en miscommunicatie over het onderhavige beoogde referendumonderwerp.

De status van het referendum over de modernisering van het parkeerbeleid was vanwege de problematiek van ondersteunende handtekeningen niet geheel duidelijk. Uiteindelijk bleek het te gaan om een referendum over een genomen raadsbesluit. Enige tijd voor het daadwerkelijke raadsbesluit was er echter reeds sprake van een mogelijk referendum en het verzamelen van handtekeningen. Het is in de huidige, onvoldoende gereguleerde situatie mogelijk dat handtekeningen worden opgehaald over een ‘onderwerp’; dat onderwerp kan lopende de periode waarin deze handtekeningen worden verzameld de status krijgen van een concept raadsbesluit, en als indieners de tijd nemen kan een inleidend verzoek vervolgens pas worden ingediend weken na een genomen raadsbesluit. Dergelijke onduidelijkheid is onwenselijk.

Op het gebruikte ondersteuningsformulier voor het inleidende verzoek kon de vraagstelling worden opgenomen. Dit is onwenselijk gezien het feit dat de vraagstelling pas in een later stadium door de raad wordt vastgesteld. Bij een initiatief over een concept of genomen raadsbesluit kan op het formulier worden volstaan met de titel van het (concept-)raadsbesluit of een korte omschrijving van het onderwerp van het raadsbesluit, bij een referendum over ‘een ander onderwerp’ dient dat onderwerp door de initiatiefnemers kort aangeduid te worden.

Informatie op de website van de gemeente over het referenduminstrument en proces

De Referendumcommissie hecht grote waarde aan toegankelijke informatie over het referenduminstrument en het referendumproces op de website van de gemeente. Burgers die een referenduminitiatief willen starten, moeten altijd alle relevante informatie eenvoudig kunnen vinden. De huidige informatiemogelijkheden op de gemeentelijke website hebben tot discussie geleid tussen de commissie en het ambtelijk apparaat. De Referendumcommissie is van mening dat er een gemakkelijk vindbare vaste plek moet komen voor het onderwerp referendum op de gemeentelijke website. Daar moeten alle relevante formulieren en verordeningen met een burgervriendelijke uitleg van proces en procedures komen. De Referendumcommissie bepaalt wat daar geplaatst wordt en hoe lang informatie op deze wijze beschikbaar is, waarbij het niet per se zo is dat actualiteit het enige of zwaarstwegende criterium is. Burgers moeten documenten kunnen blijven raadplegen gedurende en over het gehele referendumtraject. Dat maakt het proces permanent transparant.

Aanbevelingen	
3.	In de verordening de definitie van een referendum aanscherpen. De zinsnede “dat de hele stad aangaat” wordt daarbij in ieder geval verwijderd.
4.	Aandacht voor de eventuele referendabiliteit van raadsbesluiten vroeg in het besluitvormingsproces. Splits zo nodig een besluit in deelbesluiten die al dan niet afzonderlijk referendabel zijn.

5.	Duidelijkheid creëren over het wel of niet kunnen gebruiken van digitale handtekeningen/ondersteuningsverklaringen ter ondersteuning van een referendumverzoek.
6.	Stel een protocol op voor de controle van ondersteuningsverklaringen, inclusief richtlijnen ter beoordeling van het al dan niet voldoen van een handtekening als ondersteuning.
7.	De adviserende rol van de voorzitter van de raad in het kader van het referendumproces wordt overgenomen door de Referendumcommissie. (Merk op: de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de organisatie van de dag van stemming blijft uiteraard in stand.)
8.	De Referendumcommissie heeft een adviserende rol bij de vraag of een initiatief een referendabel onderwerp betreft en of voldoende handtekeningen zijn opgehaald voor het inleidende respectievelijk definitieve verzoek.
9.	Formulieren voor het inleidende referendumverzoek, waarop in overleg met de indieners en na advies van de Referendumcommissie het onderwerp of de titel van het genomen of voorgenomen raadsbesluit vermeld zijn, worden verstrekt door de griffie.
10.	Formulieren voor het inleidende verzoek bevatten geen vraagstelling.
11.	Op de gemeentelijke website wordt onder toezicht van de Referendumcommissie een vaste, eenvoudig toegankelijke en overzichtelijke plek ingericht met alle relevante informatie over het referenduminstrument en het referendumproces.

3. De periode na het besluit op het inleidend referendumverzoek tot het besluit op het definitieve referendumverzoek (17 februari 2017 - 17 april 2017)

Formulier definitief verzoek

Een aantal bovenstaande opmerkingen over het formulier van het inleidend verzoek zijn ook hier van toepassing; zie aldaar.

In de verordening is opgenomen dat binnen zes weken na bekendmaking van het besluit dat het onderwerp referendabel is de verzoeker een definitief verzoek kan indienen. Dit lijkt erop te duiden dat men zes weken de tijd heeft om handtekeningen te verzamelen. Dan is het goed dat de griffie het betreffende ondersteuningsformulier verstrekt, met daarop het onderwerp ingevuld in een door de Referendumcommissie geaccordeerde formulering, op het moment dat deze termijn aanvangt. De huidige regeling lijkt de mogelijkheid open te laten, dat eerder gestart wordt met het verzamelen van handtekeningen.

Vraagstelling

De raad stelt de vraagstelling van een te houden referendum vast; de Referendumcommissie adviseert in dezen. Bij het referendum over het parkeerbeleid kwamen twee zaken aan het licht, waardoor dit schijnbaar heldere vraagstellingsproces suboptimaal verliep.

Allereerst was door de indieners van het referendumverzoek zowel op het formulier bij het inleidende verzoek als bij het formulier van het definitieve verzoek een vraagstelling opgenomen. Het gevolg is dat het de burger is die de eerste (concept) vraagstelling formuleert en daarmee andere burgers benadert. Pas (veel) later wordt er een besluit genomen over de daadwerkelijke, definitieve vraagstelling. Dit kan verwarrend zijn, als de indieners van het referendum bij het inleidend verzoek een in essentie andere formulering zouden hebben gekozen. In het vervolg wordt op het formulier voor het definitieve verzoek, evenals op het formulier voor het inleidende verzoek geen vraagstelling opgenomen maar wordt volstaan met de titel van het (concept) raadsbesluit of een korte omschrijving van het onderwerp.

De raad stelt de vraagstelling vast op advies van de Referendumcommissie en kan uiteraard afwijken van dat advies en een andere vraagstelling prefereren. Dit is gebeurd bij het meest recente referendum. Op het advies van de Referendumcommissie over de formulering is tijdens de raadsvergadering een amendement ingediend; dit amendement is aangenomen. Over dit amendement en de gevolgen ervan voor de formulering en vooral strekking van de referendumvraag heeft de commissie niet kunnen adviseren. Wellicht had een dergelijk advies van de commissie kunnen voorkomen dat in dit concrete geval een minder gelukkige vraag tot stand is gekomen. Nu is door het amendement in de vraagstelling opgenomen dat de modernisering van het parkeerbeleid 19 maatregelen betrof. Dat is tevens de titel van het beleidsstuk, maar door eerdere amendementen bij het raadsbesluit in december 2016 was er feitelijk geen sprake (meer) van 19 maatregelen. Formeel ging het referendum gezien de voorgelegde vraag dus over slechts 19 afzonderlijke maatregelen, niet het integrale parkeerbeleid.

Bij de objectieve informatievoorziening leidde de middels amendement gewijzigde vraagstelling eveneens tot complicaties. Het uitgangspunt was om beoogde parkeermaatregelen te presenteren, maar omdat het niet mogelijk was er 19 te noemen, zou dit verwarring scheppen. Dit is uiteindelijk opgelost door de 19 maatregelen niet centraal te stellen, maar 'in te steken' op de maatregelen in de verschillende wijken.

Het amenderen van vraagvoorstellen kan, kortom, onverwachte en onbedoelde effecten hebben. De Referendumcommissie is bereid behulpzaam te zijn om te trachten dit te voorkomen en mee te denken over alternatieve formuleringen uit de raad, ook tijdens een in dezen besluitvormende raadsvergadering.

Opschorting raadsbesluit

Vanwege de rechtszekerheid dient het duidelijk te zijn wanneer een raadsbesluit wordt opgeschort en wanneer deze opschorting is of wordt opgeheven. De Referendumverordening (art. 14) geeft hiervoor een algemene regel, die echter geen volstrekte duidelijkheid schept. Als besloten is dat er een referendum wordt gehouden, wordt het betreffende besluit opgeschort. De raad dient hierover een expliciet besluit te nemen, mogelijk na een voldoende ondersteund inleidend verzoek, opdat voor iedereen, in het bijzonder ook de burgers van de gemeente, duidelijk is wanneer de opschorting ingaat.

Aanbevelingen	
12.	De griffie verstrekt het ondersteuningsformulier voor het definitieve verzoek op het moment dat de termijn in gaat van zes weken waarop handtekeningen kunnen worden opgehaald. Op het formulier is het referendumonderwerp in een door de Referendumcommissie geaccordeerde formulering door de griffie ingevuld.
13.	Op het formulier voor het definitieve ondersteuningsverzoek wordt geen vraagstelling opgenomen, maar bevat de titel van het (concept) raadsbesluit of een korte omschrijving van het onderwerp van het referendum.
14.	De referendumcommissie wordt altijd om advies gevraagd over de vraagstelling, ook bij amendering tijdens de raadsvergadering.
15.	De raad neemt in de vergadering waarin wordt besloten dat er een referendum komt, een expliciet besluit over de opschorting van het besluit waarover het referendum gaat.

4. De periode na het besluit tot het houden van een referendum en het referendum zelf plus de nadere besluitvorming (18 april– 21 juli 2017)

Subsidieverlening

De Referendumverordening bepaalt dat de Referendumcommissie het budget beheert voor de subsidies ten behoeve van campagnes (art. 6, onder c). Deze bepaling is vanwege de ruime betekenis van ‘beheren’ onvoldoende duidelijk. De commissie heeft hier zelf een nadere invulling aan moeten geven, feitelijk door te beginnen met de opstelling van de Verordening subsidieverstreking referendum gemeente Haarlem, die door de raad op 18 april is vastgesteld. De verordening stelt dat de Referendumcommissie adviseert over ingediende subsidieaanvragen.

Bij het opstellen van de zogenoemde Subsidieverordening heeft de Referendumcommissie een antwoord moeten vinden op de vraag hoe met 16- en 17-jarige kiesgerechtigden dient te worden omgegaan. In de Referendumverordening wordt 16- en 17-jarigen kiesrecht voor het referendum gegeven (art. 1, onder c). Voor het subsidieproces vormt de groep kiesgerechtigden bij het referendum het uitgangspunt; zij mogen subsidie aanvragen. Echter, 16- en 17-jarigen zijn niet meerderjarig; vanaf 18 jaar is iemand formeel financieel verantwoordelijk, daarvoor ligt deze verantwoordelijkheid in beginsel bij de ouders. Dit impliceert dat de groep jongste kiesgerechtigden niet zelfstandig subsidie kan aanvragen. Wij hebben dit praktisch opgelost door te kiezen voor een tussenvorm: een collectief van kiesgerechtigden kan subsidie aanvragen, van wie de hoofdaanvrager 18 jaar of ouder dient te zijn.

De Referendumcommissie is van oordeel dat de Subsidieverordening heeft voldaan. Bij de beoordeling van de subsidieaanvragen bleken geformuleerde beoordelingscriteria toepasbaar en hanteerbaar en de weigeringsgronden bleken toereikend. Wel stellen wij voor om de zeer strikte, enkel op ‘debat’ gerichte omschrijving van het uitgangspunt van de subsidie (“activiteiten ten behoeve van het publieke debat”) uit te breiden. Geadviseerd wordt om in de Subsidieverordening aan te geven dat ook een bijdrage aan de publieke meningsvorming subsidiabel is; ten behoeve

van het recente referendum is deze ruimere interpretatie overigens reeds gehanteerd.

De officiële bekendmaking van de Subsidieverordening heeft plaatsgevonden de dag na het raadsbesluit. Deze snelle bekendmaking was noodzakelijk in verband met geldende termijnen en de referendumdatum. De openstelling van de subsidieaanvraagtermijn heeft echter niet volgens de in de gemeente Haarlem gebruikelijke procedure plaatsgevonden. Er was geen tijd om dit, zoals gebruikelijk in het geval van dergelijke mededelingen, (ook) te publiceren in het huis-aan-huisblad *De Haarlemmer*. In plaats daarvan heeft enkel een advertentie gestaan in het *Haarlems Dagblad*. Of dit gevolgen heeft gehad voor de bekendheid en vervolgens voor het aantal subsidieaanvragen kan niet bepaald worden. Waarschijnlijk is wel dat burgers wellicht geen officiële mededelingen van hun gemeente verwachten in een advertentie in het *Haarlems Dagblad*. Het risico bestaat, dat de betreffende aankondiging niet alle burgers bereikt heeft.

Het was niet geheel duidelijk wanneer de subsidieaanvraagtermijn precies zou eindigen. De Subsidieverordening noemt een termijn van drie weken (art. 6, lid 6), maar in deze periode zaten feestdagen. Op praktische gronden heeft de Referendumcommissie gekozen voor een ruime interpretatie van de geldende termijn; de Subsidieverordening dient op dit punt te worden aangescherpt.

De termijnen die zijn opgenomen in de Subsidieverordening bleken overigens in de praktijk moeizaam of niet goed uitvoerbaar. Als gevolg van het besluit van de raad om het referendum voor het zomerreces te houden, was het realiseren van redelijke termijnen niet mogelijk. De termijnen voor het indienen van subsidieaanvragen, de herstellmogelijkheid van een aanvraag en nadere toelichting waren bijzonder kort; termijnen in het kader van procedures van bezwaar en beroep pasten niet binnen de totale duur van het referendumproces. Redelijke termijnen zijn te meer van belang, omdat gebleken is dat mensen die campagneactiviteiten willen ontwikkelen en voor wie dit geen eenvoudig 'dagelijks' werk is, tijd nodig hebben om een correcte en volledige aanvraag op te stellen. Een groot deel van de subsidieaanvragen werd kort voor sluiting van de termijn ingediend; geen enkele aanvraag was bij indiening compleet en voorzien van alle benodigde informatie. Aan alle aanvragers is dan ook nadere toelichting gevraagd.

Ten aanzien van het afwikkelingsproces van ingediende subsidieaanvragen bleek binnen de ambtelijke organisatie geen adequate procedure en taakverdeling te bestaan, waardoor met name de secretaris van de Referendumcommissie relatief veel tijd heeft moeten besteden aan overleg en nabellen. Er bestond na het vaststellen van de Subsidieverordening en het aanvraagformulier onvoldoende tijd om te anticiperen op de noodzakelijke taakverdeling, de bewaking van termijnen en het vastleggen van afspraken over (nadere) toelichtingen van aanvragers. Er dient dan ook intern een draaiboek of protocol te komen voor de administratieve afwikkeling van aanvragen in het kader van de Subsidieverordening. Hierin kunnen tevens aspecten zoals privacy-kwesties geregeld worden.

De Referendumcommissie betreurt ten eerste dat een bezwaar tegen de afwijzing van een subsidieaanvraag pas behandeld kon worden, *nadat* het referendum was gehouden. Een zorgvuldig proces dient zo te zijn ingericht, dat er in elk geval voldoende tijd is om een ook praktisch betekenisvolle beslissing op een bezwaar te kunnen nemen.

Opheffen schorsing raadsbesluit

Hierboven is al aangegeven, dat het vanwege de rechtszekerheid en rechtsduidelijkheid altijd helder moet zijn wat de status is van het besluit waarover een referendum wordt gehouden. Als er (eerder) besloten is om een besluit te schorsen, dan dient op een later moment een besluit genomen om deze opschorting ongedaan te maken en de schorsing op te heffen (vergelijk de procedure om geheimhouding op te leggen op stukken aan de raad). Voorafgaande aan de vergadering van 21 juli 2017 heeft de Referendumcommissie geadviseerd, dat er naast het besluit over de rechtmatigheid van de stemming bij het referendum en het besluit over het referendumadvies van de kiezers een besluit genomen zou dienen te worden over de opschortende werking van het betreffende raadsbesluit. Dit besluit is niet expliciet genomen, zodat de status van het geschorste raadsbesluit van 15 december vervolgens onbestemd is en waarschijnlijk of althans mogelijk onduidelijk is voor de Haarlemse burger. Zulks dient nader te worden geregeld in de Referendumverordening.

Informatievoorziening en communicatie

Een belangrijke vraag is op welke manier 'de gemeente' deelneemt aan de referendumcampagne. Het referendum betrof een genomen raadsbesluit. Het ligt in dat geval voor de hand dat leden van de raad of wethouders zich mengen in de discussie over het referendumonderwerp om hun standpunt uit te dragen en daarvoor steun te werven. Dit geldt niet voor ambtenaren (in functie) van de gemeente; de gemeente is als zodanig geen campagne voerende partij in een referendumproces. Ambtenaren kunnen dan ook niet deelnemen aan campagneactiviteiten, zoals op 3 juli 2017 leek te gaan te gebeuren in De Pletterij. Ambtenaren kunnen uiteraard wel als (elke) burger deelnemen aan campagneactiviteiten. De taak van het gemeentelijk apparaat dient echter beperkt te blijven tot het geven van feitelijke voorlichting ter ondersteuning van de organisatie van het proces.

De informatievoorziening rondom een referendum behoeft specificering. De rollen van de Referendumcommissie in dezen en die van de ambtelijke organisatie moeten worden afgestemd. Gaandeweg en praktisch is in het recente referendumtraject uitgewerkt dat de Referendumcommissie vragen over het referendumproces beantwoordt, ongeacht wie deze vragen stelt (burgers, raadsleden, collegeleden, ambtenaren of de griffier). Als het vragen zijn over het proces die verder gaan dan puur feitelijke vragen, dan is de commissie wellicht de aangewezen instantie om deze te beantwoorden, middels een advies dan wel anderszins. Inhoudelijke vragen over het referendumonderwerp of genomen besluiten worden niet beantwoord door de referendumcommissie; hier gelden gebruikelijke communicatieprocedures binnen de gemeente. In de praktijk was deze verdeling van communicatierollen en -verantwoordelijkheden echter niet altijd duidelijk. Zo heeft de referendumcommissie persvragen beantwoord over de subsidieversterking, gezien haar adviezen hierover, terwijl de subsidieverstrekking collegebesluiten betreft. Een protocol aangaande de woordvoering over onderscheiden aspecten van het gehele referendumproces kan dergelijke onduidelijkheden in de toekomst allicht voorkomen.

De referendumcommissie heeft relatief veel tijd besteed aan tekstcorrecties van de gemeentelijke folder, formulieren en teksten op de website. Tevens heeft de referendumcommissie

veel tijd moeten steken in de inhoudelijke correctie van teksten om te bereiken dat de gemeente uitsluitend objectieve en feitelijk correcte informatie verstrekke. Op dit punt speelde onduidelijkheid over de vraag waarover het referendum precies ging, mede een rol (zie ook hierboven over de vraagformulering). Voor de Referendumcommissie was evident dat het referendum alleen het raadsbesluit plus aangenomen amendementen, als onderdeel van dat formele besluit, zou betreffen. In dit verband is het noodzakelijk amendementen te scheiden van moties, dat wil zeggen uitgesproken wensen zonder met het amendement vergelijkbare juridische status.

Projectleider

Wat betreft de organisatie en het verloop van ambtelijke processen stelt de Referendumcommissie voor de toekomst een projectleider voor met voldoende gezag en bevoegdheden om die processen binnen de ambtelijke organisatie in goede banen te leiden en te monitoren, en tevens om als aanspreekpunt voor de Referendumcommissie te fungeren. Onbekendheid met en onervarenheid binnen de organisatie met het lokale referendum lijkt de oorzaak van diverse knelpunten. Daarnaast heeft de Referendumcommissie vanwege haar late benoeming en vervolgens door de tijdsdruk geen gelegenheid gehad om zich aan relevante medewerkers binnen de ambtelijke organisatie te presenteren als voorname actor in het referendumproces. Dat had op diverse punten allicht duidelijkheid vooraf kunnen bewerkstelligen.

Onderdeel van het referendumproces is de organisatie van de dag van stemming. Hier heeft de gemeente ruime en adequate ervaring mee, zo bleek ook bij het referendum. De Referendumcommissie heeft geen signaal gekregen dat er op dit onderdeel iets niet goed is verlopen.

Bezwaar en beroepszaken

Gedurende het referendumproces is een aantal bezwaren ingediend en is er een kort geding aangespannen over de vraag of het referendum de *hele* stad zou aangaan. Zonder inhoudelijk op deze zaken in te gaan - hierin heeft immers de bezwaarschriftencommissie van de gemeente Haarlem haar eigen verantwoordelijkheid - willen wij hieromtrent toch enkele opmerkingen maken. Zo heeft de Referendumcommissie geconcludeerd dat vooraf onvoldoende is nagedacht of de Referendumcommissie een rol zou hebben te spelen bij de behandeling van bezwaren of rechtszaken, en zo ja, welke rol dat dan zou dienen te zijn. Door tijdsdruk is steeds ad hoc gehandeld op het moment dat een bezwaar of kort geding speelde.

Daarnaast moet in de ordening van het referendumproces rekening gehouden worden met bezwaar- en beroepstermijnen. Geborgd moet worden dat bezwaren afgehandeld worden op een moment dat dit nog relevant is voor het proces. Als er, bijvoorbeeld, bezwaren over de subsidieverlening zijn ingediend, moet er na de beslissing op het bezwaar nog voldoende tijd zijn om aan de campagne deel te nemen met de voorgenomen activiteit, als hiervoor na bezwaar middelen zouden zijn toegekend.

Aanbevelingen	
16.	Aanpassing van de Referendumverordening waar het gaat om de term budgetbeheer.
17.	Uitbreiding van de in de Subsidieverordening opgenomen subsidiegrond (art. 2, lid 1) om een bijdrage aan de publieke meningsvorming subsidiabel te maken.
18.	De keuze om in de Referendumverordening bij de groep kiesgerechtigden 16- en 17-jarigen op te nemen, leidt tot problemen bij het subsidieproces. Nadere regeling van de leeftijd van subsidieaanvragers met het oog op verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid is wenselijk.
19.	De bekendmaking van een verordening moet volgens de gebruikelijke openbaarmakingsmethode (o.a. huis-aan-huisblad) plaatsvinden.
20.	Aanscherping en specificering einddatum aanvraagtermijn in de Subsidieverordening.
21.	Verruiming van de subsidietermijnen vanwege praktische uitvoerbaarheid en zorgvuldigheid.
22.	Er moet een intern draaiboek komen over de afhandeling van het subsidieproces, waarin de rollen en verantwoordelijkheden van betrokken actoren partijen worden vastgelegd, inclusief een regeling van privacyaspecten.
23.	Het subsidieproces wordt qua tijd zo ingericht dat bezwaren tegen subsidieverlening worden afgehandeld op een redelijke termijn, en in ieder geval (ruim) voor de dag van het referendum zijn afgehandeld.
24.	De Referendumverordening bepaalt dat de raad een besluit neemt om de schorsing van een raadsbesluit op te heffen.
25.	In de verordening vastleggen dat ambtenaren als zodanig geen rol spelen tijdens de referendumcampagne.
26.	Er komt een protocol over de communicatie en informatieverstrekking.
27.	Bij elk lokaal referendum wordt tijdig een projectleider aangesteld voor de interne coördinatie en afstemming en als aanspreekpunt voor de Referendumcommissie.
28.	De rol van de Referendumcommissie bij bezwaar- en beroepsprocedures dient nader te worden bepaald.
29.	Termijnen binnen het lokale referendumproces dienen aan te sluiten of althans niet strijdig te zijn met de wettelijke bezwaartermijnen.

De referendumcommissie verwacht dat met de uitvoering van deze aanbevelingen een referendum in de toekomst soepel kan verlopen.

Bijlage 1

Totaaloverzicht Aanbevelingen	
1.	Leden van de Referendumcommissie worden aangesteld door de raad op voordracht van de raad.
2.	In de Referendumverordening wordt opgenomen dat de Referendumcommissie uit vijf leden bestaat.
3.	In de verordening de definitie van een referendum aanscherpen. De zinsnede “dat de hele stad aangaat” wordt daarbij in ieder geval verwijderd.
4.	Aandacht voor de eventuele referendabiliteit van raadsbesluiten vroeg in het besluitvormingsproces. Splits zo nodig een besluit in deelbesluiten die al dan niet afzonderlijk referendabel zijn.
5.	Duidelijkheid creëren over het wel of niet kunnen gebruiken van digitale handtekeningen/ondersteuningsverklaringen ter ondersteuning van een referendumverzoek.
6.	Stel een protocol op voor de controle van de ondersteuningsverklaringen inclusief richtlijnen ter beoordeling van het al dan niet voldoen van een handtekening als ondersteuning.
7.	De adviserende rol van de voorzitter van de raad in het kader van het referendumproces wordt overgenomen door de Referendumcommissie. (Merk op: de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de organisatie van de dag van stemming blijft uiteraard in stand.)
8.	De Referendumcommissie heeft een adviserende rol bij de vraag of en initiatief een referendabel onderwerp betreft en of voldoende handtekeningen zijn opgehaald voor het inleidende respectievelijk definitieve verzoek.
9.	Formulieren voor het inleidende referendumverzoek, waarop in overleg met de indieners en na advies van de Referendumcommissie het onderwerp of de titel van het genomen of voorgenomen raadsbesluit vermeld zijn, worden verstrekt door de griffie.
10.	Formulieren voor het inleidend verzoek bevatten geen vraagstelling.
11.	Op de gemeentelijke website wordt onder toezicht van de Referendumcommissie een vaste, eenvoudig toegankelijke en overzichtelijke plek ingericht met alle relevante informatie over het referenduminstrument en het referendumproces.
12.	De griffie verstrekt het ondersteuningsformulier voor het definitieve verzoek op het moment dat de termijn in gaat van zes weken waarop handtekeningen kunnen worden opgehaald. Op het formulier is het referendumonderwerp in een door de Referendumcommissie geaccordeerde formulering door de griffie ingevuld.
13.	Op het formulieren voor het definitieve ondersteuningsverzoek wordt geen vraagstelling opgenomen, maar bevat de titel van het (concept) raadsbesluit of een korte omschrijving van het onderwerp van het referendum.
14.	De referendumcommissie wordt altijd om advies gevraagd over de vraagstelling, ook bij amendering tijdens de raadsvergadering.

15.	De raad neemt in de vergadering waarin wordt besloten dat er een referendum komt, een expliciet besluit over de opschorting van het besluit waarover het referendum gaat.
16.	Aanpassing van de Referendumverordening waar het gaat om de term budgetbeheer.
17.	Uitbreiding van de in de Subsidieverordening opgenomen subsidiegrond (art. 2, lid 1) om een bijdrage aan de publieke meningsvorming subsidiabel te maken.
18.	De keuze om in de Referendumverordening bij de groep kiesgerechtigden 16- en 17-jarigen op te nemen, leidt tot problemen bij het subsidieproces. Nadere regeling van de leeftijd van subsidieaanvragers met het oog op verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid is wenselijk.
19.	De bekendmaking van een verordening moet volgens de gebruikelijke openbaarmakingsmethode (o.a. huis-aan-huisblad) plaatsvinden.
20.	Aanscherping en specificering einddatum aanvraagtermijn in de Subsidieverordening.
21.	Verruiming van de subsidietermijnen vanwege praktische uitvoerbaarheid en zorgvuldigheid.
22.	Er moet een intern draaiboek komen over de afhandeling van het subsidieproces, waarin de rollen en verantwoordelijkheden van betrokken actoren partijen worden vastgelegd, inclusief een regeling van privacyaspecten.
23.	Het subsidieproces wordt qua tijd zo ingericht dat bezwaren tegen subsidieverlening worden afgehandeld op een redelijke termijn, en in ieder geval (ruim) voor de dag van het referendum zijn afgehandeld.
24.	De Referendumverordening bepaalt dat de raad een besluit neemt om de schorsing van een raadsbesluit op te heffen.
25.	In de verordening vastleggen dat ambtenaren als zodanig geen rol spelen tijdens de referendumcampagne.
26.	Er komt een protocol over de communicatie en informatieverstrekking.
27.	Bij elk lokaal referendum wordt tijdig een projectleider aangesteld voor de interne coördinatie en afstemming en als aanspreekpunt voor de Referendumcommissie.
28.	De rol van de Referendumcommissie bij bezwaar- en beroepsprocedures dient nader te worden bepaald.
29.	Termijnen binnen het lokale referendumproces dienen aan te sluiten of althans niet strijdig te zijn met de wettelijke bezwaartermijnen.

Bijlage 2

Overzicht vergaderingen en adviezen

Op 14 juli 2016 benoemde de gemeenteraad de leden van de Referendumcommissie (raadsstuk 2016/300722). Nadat de Referendumcommissie benoemd werd, heeft de commissie 12 vergaderingen gehouden, zijn er door de commissie 11 brieven geschreven, heeft de commissie 9 adviezen uitgebracht inzake subsidieaanvragen voor het voeren van campagne over het referendum, zijn de voorzitter en/of de leden van de commissie bij 2 raadsvergadering aanwezig geweest, hebben er 2 gesprekken plaatsgevonden met de raadsvoorzitter, is er door de commissie 1 openbaar, live uitgezonden, gesprek gehouden en is de commissie aanwezig geweest bij 1 hoorzitting van de bezwaarschriftencommissie.

Vergaderdata Referendumcommissie

9 september 2016

27 maart 2017

10 april 2017

20 april 2017

17 mei 2017

29 mei 2017

31 mei 2017

12 september 2017

25 september 2017

3 oktober 2017

9 oktober 2017

17 november 2017

Brieven geschreven door de Referendumcommissie

1. Brief d.d. 16 september 2016 aan de Raad inzake 'Referendumcommissie Haarlem' (kenmerk 2016/428450).
2. Brief d.d. 29 november 2016 aan dhr. Blokpoel inzake 'Uw vragen aan de Referendumcommissie Gemeente Haarlem dd. 10 november 2016' (kenmerk 2016/549264)
3. Brief d.d. 2 februari 2017 aan voorzitter van de raad inzake 'Advies aan de voorzitter van de raad over inleidend verzoek Maatregelen Moderniseren Parkeren' (kenmerk 2017/63461).
4. Brief d.d. 9 februari 2017 aan voorzitter van de raad inzake 'Advies aan de voorzitter van de raad over artikel 3 van de Referendumverordening' (kenmerk 2017/77538).
5. Brief d. d. 2 maart 2017 aan dhr. van der Zanden inzake 'uw brief met bijlagen d.d. 23 feb 2017 met als onderwerp: "Parkeer referendum Haarlem met verzoek tot deelname bij vraagstelling" ' (kenmerk 2017/111615).
6. Brief d.d. 9 maart 2017 aan presidium en aan gemeentesecretaris inzake 'organisatorische punten vanuit de referendumcommissie' (kenmerk 2017/123727).
7. Brief d.d. 28 maart 2017 aan raad inzake 'tijdpad referendum' (kenmerk 2017/154877).
8. Brief d.d. 13 april 2017 aan raad inzake 'Advies vraagstelling, Verordening subsidieverstrekking en datum referendum over raadsbesluit inzake Maatregelen moderniseren parkeren' (kenmerk 2017/183082).

9. Brief d.d. 25 april 2017 aan raad inzake 'Bekendmaking openstelling subsidieregeling op basis van de 'Verordening subsidieverstreking referendum gemeente Haarlem' (kenmerk 2017/196523).
10. Brief d.d. 9 juni 2017 aan raad inzake 'voortgang referendumproces' (kenmerk 2017/266399).
11. Brief d.d. 19 september 2017 aan raad inzake 'evaluatie referendumproces' (kenmerk 2017/427852).

Adviezen over subsidieaanvragen:

De referendumcommissie heeft over 9 subsidieaanvragen een inhoudelijk advies uitgebracht aan het college. Zij heeft hierover aan de raad gerapporteerd in de 'Brief van de Referendumcommissie Haarlem d.d. 9 juni 2017 inzake 'Voortgang referendumproces' (kenmerk 2017/266399).

Aanwezig bij raadsvergaderingen

De Referendumcommissie was aanwezig bij de raadsvergaderingen van 18 april 2017 en 21 juli 2017.

Openbaar gesprek: live uitgezonden:

De referendumcommissie hield op 10 april 2017 een openbaar gesprek met de indieners van het verzoek tot het houden van een referendum en wethouder drs. C.Y Sikkema over de Maatregelen Moderniseren Parkeren. Dit gesprek is live uitgezonden.

Gesprek met de raadsvoorzitter

Op 5 april 2017 hield de voorzitter van de Referendumcommissie, mw. drs. M. Veerbeek een kennismakingsgesprek met de voorzitter van de Raad. Op 29 juni 2017 heeft nog een kort gesprek plaatsgevonden.

Hoorzitting bezwaarcommissie

Op 26 juli 2017 heeft een hoorzitting plaatsgevonden over een ingediend bezwaar tegen een subsidiebesluit. De voorzitter van de Referendumcommissie was hierbij aanwezig om de vertegenwoordiger van het college bij te staan.