



Universiteit Twente
de ondernemende universiteit

DE STEMMING IN LEEUWARDEN

**Evaluatie van het referendum op 24 mei 2006
over het project Nieuw Zaailand**

Universiteit Twente

Faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie
Postbus 217
7500 AE Enschede

Martin Rosema

m.m.v.
Egbert Leppink
Martijn Braber
Leonie van Grootel
Maarten Marsman
Henk van der Kolk

VOORWOORD

Op 24 mei 2006 werd in de gemeente Leeuwarden een referendum gehouden. Het referendum ging over de herinrichting van het Zaailand, het grote plein in de binnenstad. De gemeente had in samenwerking met het Fries Museum en investeerders een plan ontwikkeld. Een belangrijk onderdeel was de bouw van een nieuw Fries Museum op het Zaailand, wat mogelijk werd gemaakt door een legaat van de architect Bonnema. Daarnaast voorzag het plan onder meer in de bouw van een nieuwe winkelgevel langs het plein, waar behalve winkels ook horeca en appartementen deel van zouden gaan uitmaken. Deze winkelgevel werd ook wel aangeduid met de term “pleinwand”.

De gemeenteraad besloot dat het plan in een referendum aan de bevolking moest worden voorgelegd. Tevens besloot de raad dat de bevolking zich moest kunnen uitspreken over een alternatieve variant van het plan, waarin geen pleinwand was opgenomen. Deze uitgangspunten leidden ertoe dat aan kiezers twee vragen werden gesteld. De eerste vraag was of zij voor of tegen het project Nieuw Zaailand waren. Bij de tweede vraag konden kiezers aangeven naar welke variant van het project hun voorkeur uitging: de variant met de pleinwand, de variant zonder pleinwand, of geen enkele variant (tegen het hele project).

De uitslag liet zien dat een meerderheid van de kiezers tegen het project Nieuw Zaailand was. Het aantal tegenstemmers was echter te klein om het project te kunnen tegenhouden. De gemeentelijke referendumverordening schrijft namelijk voor dat het referendum alleen geldig is als tenminste dertig procent van alle kiesgerechtigden zich uitspreekt voor dan wel tegen het raadsbesluit. Omdat die drempel niet werd gehaald, besloot de raad dat het plan gerealiseerd kon worden.

Binnen de gemeente Leeuwarden bestond behoefte aan een onafhankelijke evaluatie van het referendum. Een opdracht hiertoe werd gegund aan de Faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie van de Universiteit Twente. Ten behoeve van de evaluatie zijn verschillende documenten bestudeerd, zijn gesprekken gevoerd met vierentwintig betrokkenen, en is een enquête gehouden onder de bevolking. Het resultaat van deze activiteiten is de voorliggende studie. In dit rapport wordt het proces van het referendum beschreven en wordt geïnventariseerd wat er goed en verkeerd is gegaan. Daarop voortbouwend worden tevens aanbevelingen gedaan met het oog op mogelijke toekomstige referenda.

Zonder de bereidwillige medewerking van de geïnterviewden had het rapport niet deze vorm kunnen krijgen. Hen wil ik daarom op deze plaats bijzonder hartelijk danken. Dank gaat ook uit naar de contactpersonen bij de gemeente Leeuwarden, Anna Sibma en Baudewijn Franssen, voor de prettige communicatie. En naar Jaap Stuiver, voor de prettige samenwerking bij het uitvoeren van de enquête. Ten slotte wil ik graag mijn waardering uitspreken voor de vrijheid die de gemeente ons heeft geboden bij de uitvoering en verslaglegging van het onderzoek.

Enschede,
september 2006

Martin Rosema

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	1
1. Inleiding	5
2. Het referendum als democratisch instrument	7
3. De referendumverordening van Leeuwarden	12
4. Het project Nieuw Zaailand	17
5. Datum en vraagstelling van het referendum	26
6. Organisatie en communicatie	34
7. Berichtgeving in de media	44
8. Referendumcommissie	54
9. Uitslag van het referendum	59
10. Consequenties van de uitslag	67
11. Conclusies en aanbevelingen	71
Bijlagen	
A. Geraadpleegde documenten	81
B. Geïnterviewde personen	83
C. Resultaten van de enquête	85
Over de onderzoekers	104
Noten	105

1. INLEIDING

Op 9 augustus 2001 overleed de Friese architect Abe Bonnema. Een aantal maanden later werd bekendgemaakt dat hij 40 miljoen gulden (18 miljoen euro) had nagelaten ter besteding aan een nieuw Fries Museum. De locatie was specifiek geformuleerd, namelijk “op of aan het Zaailand”. Dus aan het grote plein in het centrum van Leeuwarden dat officieel de naam “Wilhelminaplein” draagt. Het legaat werd beheerd door de ir. A. Bonnema Stichting.

Het legaat van Bonnema zorgde ervoor dat het Fries Museum werd betrokken bij een overleg tussen de gemeente Leeuwarden en enkele particuliere partijen over de herinrichting van het Zaailand. De gemeente wilde namelijk al een aantal jaren een impuls geven aan het winkelgebied in het centrum. In dat kader zou ook het Zaailand een flinke opknopbeurt moeten krijgen. De opvattingen over het bestaande Zaailand waren weinig positief: te groot, te winderig, en ongezellig.

Al in een vroeg stadium speelden lokale politieke partijen met de gedachte om over de herinrichting van het Zaailand een referendum te organiseren. Op 24 mei 2006 was het daadwerkelijk zover. De bevolking van Leeuwarden mocht zich toen uitspreken over de plannen die de gemeente had ontwikkeld. Het ging bij het “project Nieuw Zaailand” niet alleen om nieuwbouw voor het Fries Museum, maar onder meer ook om de bouw van een nieuwe gevel met winkels, horeca en appartementen langs het Ruiterskwartier. Dit onderdeel van het project werd bekend onder de namen “winkelslurf” en “pleinwand”. Daarnaast behelsde het project ook uitbreiding van de ondergrondse parkeergarage, uitbreiding van het bestaande winkelcentrum Zaailand, en renovatie van twee aangrenzende stegen.

Van de ruim 70.000 kiesgerechtigde Leeuwardenaren bracht 43 procent zijn stem uit. Van hen bleek een ruime meerderheid tegen het project Nieuw Zaailand: 37 procent stemde voor en 63 procent stemde tegen. Het aantal tegenstemmers bleef hiermee echter beneden de drempel van 30 procent van alle kiesgerechtigden, wat in de gemeentelijke referendumverordening als voorwaarde wordt gesteld om het referendum geldig te laten zijn. De gemeenteraad besloot daarom dat met deze uitslag de gemeentelijke plannen konden en moesten worden uitgevoerd.

De bevolking kreeg bij het referendum nog een tweede vraag voorgelegd. Daarbij konden kiezers aangeven of zij een voorkeur hadden voor het project met een pleinwand, voor het project zonder een pleinwand, of dat men tegen het gehele project was. Ook bij deze

vraag bleek een meerderheid tegen het project. De variant met een pleinwand kreeg beduidend meer steun dan de variant zonder pleinwand. De gemeenteraad en het college zagen in deze uitslag dan ook geen aanleiding om de plannen voor het Zaailand op dat punt aan te passen.

Nu de stofwolken van het referendum zijn neergedaald, is het zinvol om op het gehele proces terug te kijken. Hoe is het referendum precies tot stand gekomen? Is de referendumvraag correct geformuleerd? Zijn de organisatie en de communicatie door de gemeente goed verlopen? En welke lessen kunnen uit de opgedane ervaring worden getrokken met het oog op eventuele toekomstige referenda? Het doel van dit rapport is om op dergelijke vragen een antwoord te geven. Kort samengevat is het doel drieledig: (1) de inhoud en het proces van het referendum beschrijven, (2) inventariseren wat goed en verkeerd is gegaan, en (3) aanbevelingen opstellen met het oog op eventuele toekomstige referenda.

Ten behoeve van de evaluatie zijn in deze studie vier onderzoeksmethoden gebruikt. Om te beginnen zijn documenten met betrekking tot het referendum bestudeerd, zoals verslagen van gemeenteraadsvergaderingen, het communicatieplan van de gemeente, en adviezen van de referendumcommissie (zie Bijlage A). Op de tweede plaats zijn interviews gehouden met ongeveer twintig betrokkenen. Hieronder waren de burgemeester, wethouders, raadsleden, ambtenaren, en diverse belanghebbenden (zie Bijlage B). Ten derde is berichtgeving in de media geanalyseerd, in het bijzonder de *Leeuwarder Courant* en *Friesch Dagblad* en televisie-uitzendingen van *Omrop Fryslân*. Ten slotte is na afloop van het referendum een enquête gehouden onder de bevolking van Leeuwarden. Daarin werden vragen gesteld over het project Nieuw Zaailand en het referendum. De resultaten van de enquête zijn opgenomen in Bijlage C. Deze vier onderzoeksmethoden vormen tezamen de basis voor dit rapport.

Hoe is het rapport opgebouwd? In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het instrument referendum in het algemeen. Welke soorten referenda zijn er, en wat zijn de voordelen en nadelen ervan? Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 beschreven hoe in de referendumverordening van Leeuwarden het referendum is geregeld. Hoofdstuk 4 gaat in op de inhoud van het project Nieuw Zaailand en de totstandkoming van het referendum hierover. De daaropvolgende hoofdstukken 5, 6 en 7 behandelen achtereenvolgens de datum en vraagstelling van het referendum, de organisatie en communicatie door de gemeente, en de mediaberichtgeving. In hoofdstuk 8 wordt het functioneren van de referendumcommissie besproken. De uitslag van het referendum en de consequenties daarvan komen aan bod in respectievelijk hoofdstuk 9 en hoofdstuk 10. Afsluitend worden in hoofdstuk 11 de conclusies gepresenteerd.

2. HET REFERENDUM ALS DEMOCRATISCH INSTRUMENT

2.1 Voordelen van referenda

In Nederland worden pleidooien voor het referendum als democratisch instrument veelal gehouden met verwijzing naar de geringe politieke betrokkenheid van de burger bij de politiek.¹ Door het ontbreken van participatiemogelijkheden en het ontbreken van invloed op de uiteindelijke besluitvorming, zouden “gevoelens van frustratie [kunnen] ontstaan en kan de motivatie om aan het participatieproces deel te nemen gaan ontbreken”.² Het referendum zou een belangrijk instrument zijn om de burger meer te betrekken bij de politieke besluitvorming.

Een meer fundamenteel argument is dat het referendum een correctie kan bieden voor tekortkomingen van het vertegenwoordigend stelsel. Indien de volksvertegenwoordiging een besluit neemt dat ingaat tegen de wens van de meerderheid van de bevolking, dan heeft de bevolking met het referendum een instrument in handen om dit te corrigeren. Daarnaast kan het bestaan van het referendum ook indirect tot gevolg hebben dat de wil van de meerderheid leidend is, namelijk doordat het politici stimuleert rekening te houden met wat de meerderheid vindt. Een mogelijke keerzijde is dat hierdoor minder rekening wordt gehouden met belangen van minderheden.

Een derde argument is dat het referendum de legitimiteit van besluiten vergroot. Dat geldt in de eerste plaats voor besluiten die aan een referendum onderworpen zijn: instemming door de bevolking wordt gezien als de sterkst mogelijke vorm van legitimatie. Daarnaast gaat van de mogelijkheid tot het houden van een referendum ook een zekere legitimerende werking uit ten aanzien van besluiten waar geen referendum over wordt gehouden. Door over een bepaald besluit geen referendum aan te vragen, stemt de bevolking er stilzwijgend mee in.

In de praktijk spelen deze argumenten meestal een ondergeschikte rol. Uit een internationale studie blijkt, dat de overwegingen die hebben geleid tot het daadwerkelijk houden van referenda meestal een ad hoc karakter hebben.³ Referenda zijn vooral gehouden als oplossing voor een specifiek politiek probleem. Soms acht men een referendum zinvol om een belangwekkend besluit te legitimeren. Of het referendum wordt gebruikt om uit een politieke impasse te komen. Die laatste mogelijkheid kan als vierde argument worden aangeduid: een referendum kan een oplossing bieden als politici het zelf niet eens kunnen worden.

2.2 Nadelen van referenda

Pleidooien tegen het referendum gaan vaak in op de vermeende onverenigbaarheid met de representatieve democratie. Indirecte democratie zou zich niet goed laten vermengen met (elementen van) directe democratie.⁴ Men acht het dan ongewenst dat in een systeem waarin het de rol van politici is om politieke besluiten te nemen, deze rol soms door burgers wordt overgenomen.⁵ De commissie-Biesheuvel merkte in dit verband echter op dat het referendum zich niet tegen het vertegenwoordigend stelsel als zodanig richt, maar tegen sommige besluiten die daaruit voortkomen.⁶

Een ander argument tegen het referendum is dat het politieke vraagstukken isoleert en simplificeert. Het eerste aspect brengt het gevaar met zich mee dat de samenhang tussen besluiten wordt tenietgedaan. In het kader van het tweede aspect wordt veelal gewezen op het feit dat politieke kwesties zich niet goed laten terugbrengen tot een “ja/nee” of “voor/tegen”. Bij dat laatste moet wel worden aangetekend, dat ook in de politieke arena de keuze tussen wel of niet aanvaarden van een voorstel in principe centraal staat.

Een volgend bezwaar is dat burgers overwegingen laten meespelen die niet met het eigenlijke referendumonderwerp te maken hebben. Bij het referendum over de Europese Grondwet werd bijvoorbeeld op dit bezwaar gewezen in relatie tot de invoering van de euro en de toetreding tot de Europese Unie van Turkije. Men kan zich echter afvragen of kiezers daarmee zouden verschillen van politici. Die stemmen immers ook niet altijd uitsluitend op basis van overwegingen met betrekking tot een voorliggend voorstel.⁷

Volgens sommigen is een ander probleem gelegen in de mogelijkheid van een “zwijgende meerderheid”. Indien weinig kiezers opkomen en zij andere opvattingen hebben dan de thuisblijvers, bestaat het risico dat de besluitvorming niet in overeenstemming is met de wil van de (zwijgende) meerderheid van de bevolking. Om aan dit probleem tot op zekere hoogte tegemoet te komen, worden soms minimumeisen gesteld inzake opkomst of het aantal tegenstemmen.⁸

Om te verklaren hoe weinig positief politici doorgaans staan ten opzichte van het idee om een referendum te houden, blijkt nog een ander motief van belang.⁹ Een belangrijke reden waarom politici het referendum in de praktijk afwijzen, is de vrees dat de kiezers wel eens tot een ander oordeel zouden kunnen komen dan zijzelf. Politici lopen daarmee niet alleen het risico dat zijn ten aanzien van het referendumonderwerp hun doel niet gerealiseerd zien, maar ook dat bij een negatieve uitslag het prestige van de machthebbers wordt aangetast. Daarnaast speelt voor politieke partijen dat referenda als vervelend gevolg kunnen hebben dat de solidariteit binnen de partij wordt ondermijnd.¹⁰

Figuur 2.1: Voordelen en nadelen van het referendum

<i>voordelen</i>	<i>nadelen</i>
Corrigeren van tekortkomingen van het vertegenwoordigend stelsel	Vermeende onverenigbaarheid met representatieve democratie
Betrekken van burger bij de politiek	Isolatie en simplificatie van politieke vraagstukken
Legitimatie van besluitvorming	Meespelen van oneigenlijke overwegingen
Mogelijkheid tot doorbreken politieke impasse	Zwijgende meerderheid wordt niet gehoord

2.3 Soorten referenda

Hierboven is steeds gesproken van “het referendum”. Er zijn echter verschillende soorten referenda.¹¹ Hieronder volgt een beknopte weergave van de onderscheiden die in de meeste wetenschappelijke literatuur gehanteerd worden.¹²

Een eerste onderscheid is dat tussen een *verplicht* referendum en een niet-verplicht of *facultatief* referendum.¹³ Het verschil kan worden geïllustreerd aan de hand van referenda in verschillende Europese landen over de Europese Grondwet. Het referendum hierover in Ierland, is een voorbeeld van een verplicht referendum. De Ierse wet schrijft namelijk voor dat een dergelijke internationaal verdrag niet kan worden geratificeerd zonder expliciete instemming van de bevolking in een referendum. Het Nederlandse referendum over de Europese Grondwet daarentegen was een facultatief referendum. Het kwam tot stand op initiatief van de Tweede Kamer. Er bestaan in Nederland geen wettelijke bepalingen die voorschrijven dat in bepaalde situaties per se een referendum gehouden moet worden.

Een tweede onderscheid is dat tussen een *bindend* of *decisief* referendum en een niet-bindend of *consultatief* referendum. Het verschil is gelegen in de gevolgen van de uitslag. Bij een bindend referendum is de uitslag bepalend voor wat er gebeurt met betrekking aan het referendum onderworpen besluit. Voorafgaand aan het referendum staat al vast dat de wil van de meerderheid ten uitvoer wordt gebracht. Bij een consultatief referendum is de uitslag een advies aan een bestuursorgaan, dat vervolgens zelf beslist of het advies wordt opgevolgd. Het Franse referendum over de Europese Grondwet was bijvoorbeeld een bindend referendum: de uitslag bepaalde of Frankrijk het verdrag zou ratificeren. Het Nederlandse referendum over de Europese Grondwet was een consultatief

referendum: de Tweede Kamer had in principe de vrijheid om de uitslag naast zich neer te leggen.

Het kan voorkomen dat een referendum *de jure* consultatief is, maar *de facto* bindend. Het bestuursorgaan kan de uitslag dan formeel naast zich neerleggen, maar ervaart die vrijheid in de praktijk niet. Elzinga c.s. wijzen erop dat referenda in Nederland, die vanwege de bestaande wetgeving per definitie formeel consultatief zijn, in de praktijk nogal eens bindend blijken.¹⁴ Politici menen dat zij een referendumuitslag niet kunnen negeren. Een andere wijze waarop consultatieve referenda in de praktijk bindend worden, is door ‘zelfbinding’. Daarvan is sprake als politici voorafgaand aan een (consultatief) referendum besluiten dat zij de uitslag van het referendum hoe dan ook zullen volgen. Een voorbeeld is het referendum over de Europese Grondwet in Luxemburg. Dit was formeel een consultatief referendum, maar doordat de volksvertegenwoordiging vooraf had aangegeven de uitslag te zullen volgen was het feitelijk bindend.

Een derde onderscheid is dat tussen een *raadgevend* referendum en een *raadplegend* referendum. Hierbij gaat het om de vraag waar het initiatief tot het houden van het referendum ligt. Als burgers het initiatief nemen is er sprake van een raadgevend referendum, en als het initiatief bij het bestuursorgaan ligt is het een raadplegend referendum.¹⁵ Bij het referendum in Nederland over de Europese Grondwet lag het initiatief bijvoorbeeld bij de Tweede Kamer, en is dus sprake van een raadplegend referendum.

Figuur 2.2: Onderscheid tussen verschillende soorten referenda

verplicht referendum	–	facultatief referendum
bindend referendum	–	consultatief referendum
raadplegend referendum	–	raadgevend referendum
correctief referendum	–	niet-correctief referendum

Een vierde onderscheid is dat van een *correctief* referendum versus een *niet-correctief* referendum.¹⁶ Dit onderscheid heeft betrekking op de fase van het besluitvormingsproces. Bij een correctief referendum is de politieke besluitvorming afgerond en dient het referendum als eventuele correctie van het besluit. Bij niet-correctieve referenda moet het besluit nog worden genomen.¹⁷ Het referendum kan dan gaan over een conceptbesluit, maar het is ook mogelijk dat aan kiezers alternatieve scenario’s worden voorgelegd. Een voorbeeld hiervan is het referendum in maart in Middelburg, waar inwoners konden

kiezen uit vijf locaties voor een theater. Een ander voorbeeld is het referendum dat in 2005 op Curaçao werd gehouden, waarbij de eilandbevolking kon kiezen uit vier opties: complete onafhankelijkheid, autonome status, behoud van Antillen, of integratie in Nederland.¹⁸

Naast deze veelgebruikte onderscheiden kunnen referenda ook worden geclassificeerd op basis van andere criteria. Gilhuis noemt als voorbeelden het onderscheid tussen een nationaal referendum, provinciaal referendum, en gemeentelijk referendum, alsmede het onderscheid tussen een grondwetsreferendum, wetgevingsreferendum, verdragsreferendum, en bestuursreferendum (een referendum over een besluit dat niet een wet betreft).¹⁹ Of men dergelijke onderscheiden zinvol acht, is in belangrijke mate afhankelijk van de context waarin het onderscheid gemaakt wordt.

3. DE REFERENDUMVERORDENING VAN LEEUWARDEN

3.1 De Tijdelijke Referendumwet

Het referendum is een onderwerp waarover in de landelijke politiek al decennia wordt gesproken. Er zijn zelfs pogingen ondernomen om het referendum in de grondwet op te nemen. Deze zijn echter alle gestrand. Eenmaal ontbrak het slechts aan één extra stem in de Eerste Kamer. Dat was op 18 mei 1999.²⁰ Van de zesentwintig senatoren die tegenstemden wist één wat meer aandacht op zichzelf te vestigen dan de anderen, waardoor deze gebeurtenis bekend is geworden als “De nacht van Wiegel”.²¹

Dit voorval was voor D66 reden om uit de regering te stappen, waarna minister-president Kok het ontslag van zijn kabinet aanbood. Er volgde een lijmpoging en die was succesvol. D66 kreeg daarbij twee toezeggingen over het referendum. De eerste was dat opnieuw gepoogd zou worden om een zogenaamd bindend referendum in de grondwet op te nemen. Dat lukte overigens uiteindelijk niet.²² Daarnaast zou er vooruitlopend op de beoogde grondwetswijziging een tijdelijke wet komen om een niet-bindend referendum mogelijk te maken. Deze wet, die bekend staat als de Tijdelijke Referendumwet, trad in werking op 1 januari 2002.²³ De wet verviel per 1 januari 2005. Een poging om deze wet langer geldig te laten zijn, strandde in de Tweede Kamer.²⁴

De Tijdelijke Referendumwet regelde een zogenaamd raadgevend correctief referendum op zowel nationaal, provinciaal, als gemeentelijk niveau. De wet gaf kiezers de mogelijkheid om een referendum aan te vragen over een door de Kamer aangenomen wet, of een door Provinciale Staten of gemeenteraad genomen besluit over een algemeen verbindend voorschrift (met name verordeningen). Indien voldoende kiezers zouden tegenstemmen (een meerderheid van ten minste 30 procent van het aantal kiesgerechtigden), dan moest het bestuursorgaan opnieuw een beslissing nemen. Het eerder genomen besluit kon dan worden ingetrokken, maar mocht ook worden gehandhaafd. De Tijdelijke Referendumwet heeft niet geleid tot een landelijk of provinciaal referendum.²⁵ Wel zijn op basis van de Tijdelijke Referendumwet volksraadplegingen gehouden in vier gemeenten: Hilversum, Huizen, Voerendaal en Zwolle.

Ook in andere gemeenten zijn de afgelopen jaren referenda gehouden. Deze hadden hun juridische basis in lokale referendumverordeningen. Het staat gemeenten namelijk vrij om zelf regelingen te treffen voor referenda. Dat is niet in strijd met de wet, zolang de

beslissingsbevoegdheid maar volledig bij de gemeenteraad blijft liggen. De raad moet de vrijheid hebben om de uitslag niet te volgen.

3.2 Initiatief voor een nieuwe gemeentelijke referendumverordening

Voorafgaand aan het in werking treden van de Tijdelijke Referendumwet had Leeuwarden al een gemeentelijke referendumverordening. Deze was vastgesteld in 1993. Bij de invoering van de Tijdelijke Referendumwet werd de gemeentelijke referendumverordening aangepast aan deze wet. Met het vervallen van de Tijdelijke Referendumwet per 1 januari 2005 verviel ook de daaraan gekoppelde gemeentelijke referendumverordening.

De ontstane lacune was voor Gijs Jacobse van de Leeuwarder Lokale Partij (LLP) reden om bij de gemeenteraad een voorstel voor een nieuwe gemeentelijke referendumverordening in te dienen. Toen tijdens de behandeling van zijn voorstel op 27 juni 2005 bleek dat een meerderheid van de raad het voorstel wenste te wijzigen op punten die voor de LLP cruciaal waren, trok Jacobse zijn voorstel in. Een belangrijke kwestie hierbij was de vraag of kiezers voor het plaatsen van hun handtekening speciaal naar een door de gemeente aangewezen locatie moeten komen of niet. Een ander cruciaal punt was de vraag welke drempels moeten worden gehanteerd om het referendum als geldig te beschouwen.

Omdat een meerderheid van de raad wel de mogelijkheid van een referendum wenste, voerden de andere fracties overleg over een nieuw voorstel. Onder leiding van PvdA-raadslid Tamara Bok werd vervolgens een nieuwe referendumverordening opgesteld. Deze was onder flinke tijdsdruk tot stand gekomen. Er heerste namelijk brede overeenstemming dat het eerste referendum op basis van de nieuwe verordening over het project Nieuw Zaailand zou moeten gaan. En omdat termijnen van toegezegde subsidies anders zouden verlopen, kon de besluitvorming over dat project niet worden uitgesteld. Het voorstel van Bok werd op 26 september 2005 door de gemeenteraad behandeld. Een meerderheid van de gemeenteraad stemde in met de voorgestelde referendumverordening. Tevens werd besloten om jaarlijks 150.000 euro te reserveren voor de organisatie, communicatie en subsidieverlening bij een eventueel referendum.²⁶

De referendumverordening is later op enkele punten aangepast (27 februari en 11 april 2006). Op voorstel van de inmiddels ingestelde referendumcommissie werd de behandeling van klachten aan het takenpakket van die commissie toegevoegd, en op voorstel van het college werd de mogelijkheid geschapen om bij een referendum in een willekeurig stemlokaal te stemmen (net als bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen).

3.3 Inhoud van de gemeentelijke referendumverordening

De referendumverordening die op 26 september 2005 door de gemeenteraad werd aangenomen, voorziet in de mogelijkheid van zowel een raadgevend als een raadplegend referendum over besluiten van de gemeenteraad.²⁷ Met andere woorden, het initiatief voor het referendum kan zowel bij de bevolking als bij de gemeenteraad liggen.

Als burgers vinden dat er een referendum moet komen over een besluit van de gemeenteraad, dan moeten minimaal 300 kiesgerechtigde inwoners hiertoe een schriftelijk verzoek indienen bij de griffie van de gemeenteraad. Dit zogenaamde inleidend verzoek kan worden ingediend tot uiterlijk vijf werkdagen voorafgaand aan het besluit. Deze procedure kan overigens tot problemen leiden wanneer een conceptbesluit wordt geamendeerd voordat het wordt aangenomen. Dan rijst niet alleen de vraag wat precies het onderwerp moet zijn (voor de hand ligt: het geamendeerde besluit), maar ook of met het amendement de grond voor het referendumverzoek niet is vervallen.

Nadat de raad over het betreffende onderwerp heeft besloten en heeft vastgesteld dat is voldaan aan de gestelde voorwaarden voor een referendum, moeten 3000 kiesgerechtigde inwoners binnen zes weken kenbaar maken dat zij het inleidend verzoek ondersteunen. Dat kan op één van vijf door de gemeente aan te wijzen locaties. Indien tenminste 3000 kiesgerechtigden dit doen, wordt over het betreffende onderwerp een referendum uitgeschreven. De raad bepaalt dan op welke datum het referendum plaatsvindt, en stelt tevens de vraagstelling vast.

Als de gemeenteraad op eigen initiatief een referendum wil houden, dan kan hij hiertoe besluiten bij gewone meerderheid van stemmen. Over het betreffende onderwerp dient de raad dan een besluit te nemen. Omdat dit besluit vanwege het referendum nog niet definitief is, wordt het formeel aangeduid met de term “voorgenomen besluit”. Over de mogelijke situatie dat zowel door burgers een verzoek voor een raadgevend referendum wordt ingediend, als door raadsleden een verzoek voor een raadplegend referendum wordt ingediend, wordt in referendumverordening niet gesproken. Dit blijkt bij het project Nieuw Zaailand van belang te zijn.

Niet over alle onderwerpen waarover de gemeenteraad besluit kan een referendum worden gehouden. Er zijn verschillende onderwerpen die worden uitgezonderd, zoals benoemingen en ontslagen, besluiten inzake bezwaarschriften, en besluiten over belastingen en begrotingen. Verder worden besluiten inzake algemeen verbindende voorschriften uitgezonderd. Dat is opvallend, omdat de Tijdelijke Referendumwet juist over dergelijke onderwerpen (met name verordeningen) referenda mogelijk maakte. Ten slotte worden ook besluiten uitgezonderd waarvan de raad van mening is dat er

zwaarwegende belangen aanwezig zijn om er geen referendum over te houden. Eerdere ervaringen met het referendum in andere gemeenten hebben aangetoond dat zulke inperkingen van de onderwerpen waarover een referendum kan worden gehouden, kunnen leiden tot frustratie en wantrouwen in het gemeentebestuur bij zowel politieke actoren als een deel van de bevolking.²⁸

De referendumverordening van Leeuwarden schrijft verder voor dat bij een raadgevend referendum aan de stemgerechtigden “een oordeel wordt gevraagd over het voorgenomen besluit van de raad”. De meest voor de hand liggende wijze om dit te doen is kiezers te vragen of zij *voor* of *tegen* het voorgenomen raadsbesluit zijn, maar dat wordt niet met zoveel woorden voorgeschreven.²⁹

De verordening stelt ten aanzien van een raadgevend referendum verder dat de gemeenteraad kan besluiten “aan het referendum een of meer alternatieven toe te voegen, met het verzoek daarover eveneens een oordeel te geven”. De wijze waarop kiezers in zo’n situatie hun voorkeur kenbaar kunnen maken, wordt evenmin nader gespecificeerd. Het zou kunnen door aan te geven welk van de verschillende alternatieven hun voorkeur heeft, maar het zou bijvoorbeeld ook kunnen door de alternatieven te ordenen in volgorde van voorkeur. Ten aanzien van een raadplegend referendum geldt een gelijksoortige bepaling: de gemeenteraad kan aan de stemgerechtigden “een mogelijk besluit ter beoordeling voorleggen of meerdere alternatieven met de vraag aan te geven welk alternatief de voorkeur geniet”. Ook hier wordt niet expliciet voorgeschreven op welke wijze kiezers hun voorkeur kenbaar dienen te maken.

De referendumverordening bevat ook een belangrijke bepaling ten aanzien van de uitslag: “De uitslag van het referendum wordt berekend op basis van een gekwalificeerde meerderheid van het totaal aantal geldige stemmen. Deze meerderheid omvat tenminste dertig procent van hen die voor dit referendum stemgerechtigd waren.” Wat deze bepaling precies inhoudt, wordt duidelijk in de formele toelichting op de referendumverordening. Daarin staat met betrekking tot het betreffende artikel: “Om van een geldig referendum te kunnen spreken dient er sprake van een gekwalificeerde meerderheid te zijn van meer dan 30% van het aantal stemgerechtigden.” Met andere woorden, als zowel het aantal voorstanders als het aantal tegenstanders kleiner is dan dertig procent van de kiesgerechtigde bevolking, dan is het referendum niet geldig.

Aanvullend is een bepaling opgenomen die voorschrijft dat de raad in de eerstvolgende vergadering na de datum van het referendum een besluit neemt naar aanleiding van de uitslag van het referendum. De verordening specificeert niet hoe dat besluit eruit ziet. De gemeenteraad zou het besluit dus kunnen intrekken, het besluit handhaven, of een ander besluit nemen c.q. haar voorgenomen besluit amenderen. Hoewel de bepalingen over de

geldigheid van het referendum impliceren dat het voorgenomen besluit in werking treedt als de drempel van dertig procent van de kiesgerechtigden niet wordt gehaald, bestaat er geen bepaling waarin dat expliciet is vastgelegd. Hiermee wijkt de gemeentelijke referendumverordening af van de constructie uit de Tijdelijke Referendumwet. Daarin was bepaald dat indien de drempel van dertig procent niet was gehaald, het voorgenomen besluit in werking treedt.

Ten slotte bevat de referendumverordening ook artikelen waarin de instelling van een referendumcommissie wordt geregeld. Deze commissie bestaat uit drie tot vijf personen, die door de raad worden benoemd voor een periode van vier jaar. De voornaamste taken van de commissie zijn het houden van toezicht op de organisatie en gemeentelijke voorlichting, adviseren over de vraagstelling, verstrekken van subsidies ten behoeve van de campagne, en behandelen van eventuele klachten.

4. HET PROJECT NIEUW ZAAILAND

4.1 Totstandkoming van het project

Het Zaailand is een groot plein in het centrum van Leeuwarden, dat ontstond toen de toenmalige Oude Heerengracht werd gedempt en vervolgens het Paleis van Justitie (1852) werd gebouwd. De twee straten die voorheen aan de noord- en zuidzijde van de gracht lagen (Ruiterskade en Zaailand), gingen tezamen met de gedempte gracht een plein vormen. Pas na bijna een halve eeuw, in 1894, kreeg het plein de naam “Wilhelminaplein”. In de volksmond bleef het echter Zaailand heten.

De wens om het Zaailand stevig onder handen te nemen, vloeide voort uit zorgen over de positie van Leeuwarden als centrumstad van Friesland. De positie van Leeuwarden als hoofdwinkelcentrum van de provincie was verslechterd, zo bleek uit onderzoek. Om de regionale centrumpositie van de stad te verbeteren, en daarmee ook werkgelegenheid te stimuleren, werd het project Nieuw Zaailand ontwikkeld.

Het initiatief voor het project Nieuw Zaailand werd genomen in 2000. De toenmalig wethouder Ruimtelijke Ordening en de directeur van de afdeling Stadsontwikkeling en -Beheer van de gemeente Leeuwarden kwamen toen overeen met vertegenwoordigers van ING Vastgoed en Achmea Vastgoed, dat zou worden geïnvesteerd in het zogenaamde kernwinkelgebied van Leeuwarden. Het project ging vervolgens formeel van start in januari 2002, toen de betrokken partijen een startdocument ondertekenden.

Toen bekend werd dat het Fries Museum een schenking had ontvangen van de ir. A. Bonnema Stichting ten behoeve van een nieuw museum op het Zaailand, werd ook de stichting Fries Museum betrokken bij de ontwikkeling van de plannen. Er werd een stuurgroep samengesteld met vertegenwoordigers van vijf betrokken partijen: gemeente Leeuwarden, provincie Friesland, stichting Fries Museum, ING Vastgoed, en Achmea Vastgoed. De gemeente werd vertegenwoordigd door de burgemeester en twee wethouders. De stuurgroep werkte aan drie documenten: Startnotitie, Masterplan, en Financieel Document. De Startnotitie en het Masterplan werden in maart/april 2004 gepresenteerd en aan de gemeenteraad aangeboden.

De gemeenteraad stelde op 11 oktober 2004 de voorliggende Startnotitie vast. Tegelijk werd opdracht gegeven tot het opstellen van een zogenaamd Voorlopig Ontwerp. De vijf belanghebbende partijen ondertekenden vervolgens op 16 november 2004 een Voorovereenkomst. De gemeente Leeuwarden trad daarna tevens op namens de

B.V. Parkeergarages Leeuwarden. Het opstellen van het Voorlopig Ontwerp en het Financieel Document duurde uiteindelijk een half jaar langer dan gepland. In januari van 2006 presenteerde het college haar plannen voor het Zaailand.

4.2 De inhoud van het project

Het project Nieuw Zaailand bestaat uit zeven onderdelen (zie Figuur 4.1). Om te beginnen wordt op het Wilhelminaplein een nieuw Fries Museum gebouwd. Dit museum vormt dan de begrenzing van het plein aan de oostzijde. Aan de tegenoverliggende westzijde blijft het plein begrenst worden door het neo-classicistische Paleis van Justitie. Deze twee gebouwen bepalen in belangrijke mate het aanzicht van het plein. Langs het Ruiterskwartier wordt een nieuwe gevel gebouwd met winkels, horeca, en appartementen. Deze gevel vormt aan de noordzijde de begrenzing van het nieuwe plein en wordt daarom ook wel aangeduid met de term “pleinwand”. Het Wilhelminaplein, dat door de nieuwbouw voor het Fries Museum en de nieuwe winkelgevel wordt verkleind, wordt opnieuw ingericht. Verder wordt het winkelcentrum Zaailand aangepast en uitgebreid. Hierdoor moet de Mercuriusfontein, die voor het winkelcentrum staat, worden verplaatst naar elders in de stad. Een ander onderdeel van het project is de aanpassing en uitbreiding van de parkeergarage die onder het plein ligt. Ten slotte maakt ook het opknappen van twee aangrenzende stegen deel uit van het project.

Figuur 4.1: Onderdelen van het project Nieuw Zaailand

a. pleininrichting

Het Wilhelminaplein krijgt kleinere afmetingen en wordt nieuw ingericht. Het plein wordt aan de korte zijden begrenst door respectievelijk het Paleis van Justitie (westzijde) en het nieuwe Fries Museum (oostzijde). Op het nieuwe plein blijven markt en kermis mogelijk.

b. parkeergarage

De parkeergarage Zaailand wordt vernieuwd en de capaciteit wordt uitgebreid van 617 naar 712 parkeerplaatsen. De ingang wordt verplaatst en komt te liggen tussen het winkelcentrum Zaailand en de Friesland Bank.

c. winkelgevel Ruiterskwartier (pleinwand)

Op het huidige Wilhelminaplein wordt een gevel gebouwd met winkels, horeca, en appartementen. Het Ruiterskwartier krijgt hierdoor aan beide zijden winkels. De gevel begrenst het nieuwe Wilhelminaplein aan de lange zijde (noordzijde) en biedt daar mogelijkheden voor horeca en terrassen. In totaal worden er 53 nieuwe woningen gebouwd boven de winkels.

d. nieuw Fries Museum

Op het huidige Wilhelminaplein wordt een nieuw Fries Museum gebouwd. Dit zal het plein begrenzen aan de oostzijde, in plaats van het winkelcentrum Zaailand. Het museum wordt 22 meter hoog, en wordt daarmee enkele meters hoger dan het Paleis van Justitie (16,5 meter).

e. winkelcentrum Zaailand

Het winkelcentrum Zaailand, dat in 1989 werd geopend, wordt gerenoveerd en aan de oostzijde uitgebreid richting Wirdumerdijk. Hiermee wordt de oppervlakte voor winkels uitgebreid en worden 20 extra appartementen gerealiseerd.

f. verplaatsing Mercuriusfontein

De Mercuriusfontein voor het winkelcentrum Zaailand wordt verplaatst naar een andere locatie. (Het college heeft voorgesteld de fontein te verplaatsen naar de Wirdumerpoortsdwinger, maar het aanwijzen van de nieuwe locatie vormt geen onderdeel van het project Nieuw Zaailand.)

g. stegen

De Oude Doelensteeg en Oude Lombardsteeg worden opgeknapt en krijgen nieuwe winkels. Zij maken dan deel uit van “het winkelrondje”.

Deze onderdelen zorgen er tezamen voor dat er 7000 m² extra winkelruimte ontstaat en dat 1000 m² winkelruimte wordt vernieuwd. Het grootste deel van de nieuwe ruimte is geschikt voor middelgrote en grootschalige winkels (vooral zogenaamde

filiaalbedrijven). Het aantal bezoekers aan de stad moeten hiermee worden vergroot en daarmee ook hun gezamenlijke bestedingen. Daarnaast voorziet het project in de bouw van in totaal 73 nieuwe woningen (appartementen).

De kosten die voor het project Nieuw Zaailand zijn begroot, bedragen 115 miljoen euro. Hiervan is 34 miljoen euro bestemd voor de bouw van het Fries Museum. Met de bouw van nieuwe winkels en woningen is 56 miljoen euro gemoeid. En 25 miljoen euro is uitgetrokken voor andere onderdelen, zoals de parkeergarage, het openbaar gebied, en ontwikkeling van de plannen.

De bouw van het Fries Museum worden gefinancierd door het legaat van Bonnema van 18 miljoen euro, een bijdrage door de provincie van 11 miljoen euro, en een Europese subsidie van 5 miljoen euro (kompas-subsidie). De kosten voor de bouw van winkels en woningen, de parkeergarage, en het openbaar gebied, worden gedekt uit de exploitatie, een subsidie van het ministerie van VROM, en door de gemeente. In totaal wordt 53 miljoen gedekt uit de exploitatie door ING en Achmea. Het ministerie van VROM draagt 10 miljoen bij in de vorm van een zogenaamde BIRK-subsidie (Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit). Deze subsidie is bestemd voor verbeteringen van de ruimtelijke kwaliteit van stedelijk gebied.

De gemeente Leeuwarden draagt zelf 18 miljoen euro bij. Deze bijdrage wordt in belangrijke mate gefinancierd uit opbrengsten van de verkoop van grond (6 miljoen) en uit extra parkeeropbrengsten (6 miljoen). Met andere woorden, het geld dat de gemeente ontvangt als het project wordt gerealiseerd, wordt in datzelfde project gestopt. Het resterende bedrag (5 miljoen) is een investering die de gemeente doet vanuit een speciaal fonds (het SIOF-fonds).

De gemeente heeft ook alternatieve invullingen van het project onderzocht. Van bijzonder belang met het oog op het referendum is dat in november 2005 een onderzoek werd gestart naar alternatieven met betrekking tot de nieuwe winkelgevel langs het Ruiterskwartier, waardoor deze zou veranderen in een tweezijdige winkelstraat. Hieraan ten grondslag lagen de overwegingen dat de nieuwe gevel de symmetrische en prominente positie van het Paleis van Justitie geweld zou aandoen, en dat het Ruiterskwartier met de nieuwe bebouwing weinig zonlicht zou krijgen.

Er zijn vier alternatieven onderzocht: (a) een variant met een ingekorte pleinwand, (b) een variant met vrijstaande bouwvolumes, (c) een variant zonder pleinwand, en (d) een variant zonder pleinwand plus vergroot museumblok. Onder meer met het oog op een goed functionerende winkelstraat en voorwaarden van het Fries Museum, was voor het college en de investeerders alleen alternatief c aanvaardbaar. Deze variant toonde wel een

tekort van 3 miljoen euro (exclusief de benodigde extra plankosten), maar dat werd dus niet als onoverkomelijk beschouwd.

4.3 De politieke besluitvorming over het project

In januari 2006 presenteerde het college van burgemeester en wethouders haar plan voor realisatie van het project Nieuw Zaailand. De gemeenteraad besprak op 30 januari zowel de inhoud van het voorstel, als de mogelijkheid om over het project een referendum te houden. De besluitvorming over het te houden referendum wordt verderop besproken. Deze paragraaf gaat uitsluitend over de besluitvorming inzake de inhoud van het project.

Tijdens het debat bleek dat sommige partijen aanpassingen wensten in het voorgestelde plan. Er werden dan ook verschillende moties en amendementen ingediend. Een deel hiervan had betrekking op de beoogde nieuwe gevel langs het Ruiterskwartier, de zogenaamde winkelstruf of pleinwand. D66 stelde voor om de bouwhoogte van de nieuwe gevel nog niet vast te stellen, zodat dit eerst nader kon worden onderzocht. En de PvdA diende een motie in die het college opdroeg om in de nieuwe gevel variatie in de gevelhoogte aan te brengen. In dezelfde motie werd ook aangedrongen op ruime doorgangen tussen het Ruiterskwartier en het plein. Beide voorstellen konden rekenen op steun van een raadsmeerderheid. Andere moties die werden aangenomen betroffen het gebruik van groen en water op het nieuwe plein, een alternatieve ingang voor de parkeergarage, de ontwikkeling van de Oude Lombardsteeg, en overleg met huurders en bewoners van winkelcentrum Zaailand.³⁰ De gemeenteraad bewerkstelligde met deze moties en amendement dat er een aantal aanpassingen werd aangebracht in het plan. Maar dit liet de kern van de plannen ongemoeid: de bouw van een nieuw Fries Museum, uitbreiding van winkelcentrum Zaailand, en een nieuwe winkelgevel langs het Ruiterskwartier.³¹

De belangrijkste stemming was uiteraard niet die over de moties, maar de stemming over het plan voor het project Nieuw Zaailand als geheel. Voor alle betrokkenen was dit een spannende zaak, want de kaarten waren vooraf niet geschud. Een meerderheid bleek voor het voorstel van het college. Er stemden 19 raadsleden voor en 17 raadsleden tegen (zie Figuur 4.2). Twee fracties waren unaniem vóór het voorstel, namelijk de zeven raadsleden van het CDA en de twee raadsleden van D66. De collegepartijen PvdA en VVD stemden verdeeld: acht van de tien PvdA'ers stemden vóór, evenals twee van de vijf VVD'ers. Twee PvdA'ers en drie VVD'ers stemden dus tegen. Hetzelfde deden de volledige fracties van vijf oppositiepartijen: SP, NLP, ChristenUnie, FNP en Leefbaar Leeuwarden. Ten slotte stemde ook de gehele fractie van collegepartij PAL/GroenLinks

tegen het voorstel.³² Maar dit voorkwam niet dat de gemeenteraad in meerderheid achter het collegevoorstel voor het project Nieuw Zaailand stond.

Figuur 4.2: Voorstanders en tegenstanders van het collegevoorstel tot realisatie van het project Nieuw Zaailand

voorstanders	tegenstanders
8 raadsleden van PvdA (van de 10)	4 raadsleden van PAL/GroenLinks
7 raadsleden van CDA	3 raadsleden van NLP
2 raadsleden van VVD (van de 5)	3 raadsleden van VVD (van de 5)
2 raadsleden van D66	2 raadsleden van SP
	2 raadsleden van PvdA (van de 10)
	1 raadslid van ChristenUnie
	1 raadslid van FNP
	1 raadslid van Leefbaar Leeuwarden
-----	-----
totaal 19 raadsleden	17 raadsleden

Opmerking: Eén raadslid van de SP was tijdens de vergadering verhinderd.³³

De tegenstanders brachten twee verschillende redenen naar voren om tegen te stemmen. De vijf oppositiepartijen waren tegen het gehele project Nieuw Zaailand en stemden daarom tegen. De vierkoppige fractie van PAL/GroenLinks en de vijf raadsleden van PvdA en VVD daarentegen hadden een andere reden. Zij waren faliekant tegen één onderdeel van het project, namelijk de bouw van de nieuwe winkelgevel langs het Ruiterskwartier. Voor hen was dat de reden om tegen het plan te stemmen.

Dat dit ene onderdeel reden was voor negen raadsleden om tegen het plan te stemmen, werd mede veroorzaakt door de wijze waarop de gemeenteraad de besluitvorming over het project Nieuw Zaailand had gestructureerd. Er zou namelijk eerst worden gestemd over het voorliggende collegevoorstel. Indien zou blijken dat daarvoor geen meerderheid bestond, zou vervolgens worden gestemd over de variant van het project zonder de nieuwe winkelgevel langs het Ruiterskwartier. Door de besluitvorming op deze wijze te structureren werd afgeweken van wat gebruikelijk is, namelijk dat dergelijke zaken bij amendement worden ingebracht. Normaalgesproken zou eerst worden gestemd over de vraag of de nieuwe winkelgevel uit het plan geschrapt moet worden, en vervolgens zou het al dan niet geamendeerde plan aan stemming worden onderworpen.³⁴ Hoe de betreffende raadsleden zouden hebben gestemd over het collegevoorstel als een dergelijk amendement eerst was behandeld en verworpen, kan niet met zekerheid worden vastgesteld. Maar het is mogelijk dat het collegevoorstel dan bredere steun had gekregen dan bij de bijzondere procedure die nu werd gehanteerd.

4.4 Initiatief voor het referendum

Het besluit om over het project Nieuw Zaailand een referendum te houden werd door de gemeenteraad genomen in dezelfde vergadering van 30 januari 2006. Er waren echter al eerder pogingen ondernomen om over dit project een referendum tot stand te brengen. De Leeuwarder Lokale Partij (LLP), die later haar naam veranderde in Nieuwe Leeuwarder Partij (NLP), had al eerder geprobeerd om een referendum over het project Nieuw Zaailand mogelijk te maken. Nadat in juni 2005 was gebleken dat een voorstel voor een algemene referendumverordening niet op voldoende steun kon rekenen (zie hoofdstuk 3), stelde deze partij in juli 2005 voor om een speciale verordening vast te stellen voor een referendum over het project Nieuw Zaailand. Uiteindelijk is dit nieuwe voorstel niet behandeld door de raad, omdat in de vergadering waarin het stond geagendeerd een algemene referendumverordening werd aangenomen (zie hoofdstuk 3).

Een referendum werd eveneens bepleit door het actiecomité “Zaailand Nee, Referendum Ja”. Hiertoe werden handtekeningen verzameld en bij de gemeente ingediend. De woordvoerder van het actiecomité, Gerard van den Os, diende een formeel verzoek in op 26 september 2005, de dag dat de gemeenteraad instemde met de nieuwe referendumverordening. Maar het verzoek werd om twee redenen niet door de raad in behandeling genomen. De eerste reden was dat op dat moment de referendumverordening formeel nog niet in werking was getreden (dat gebeurt een dag na de bekendmaking). Er was dus geen juridische basis om het referendumverzoek te behandelen. Bovendien was er op dat moment geen sprake van een besluit over het project Nieuw Zaailand. Het college diende eerst haar plannen bekend te maken en aan de raad voor te leggen. Pas dan zou over dit onderwerp een referendum kunnen worden aangevraagd.

Op het moment dat de besluitvorming over het project Nieuw Zaailand bij de gemeenteraad stond geagendeerd, kon er wel een referendum over dit onderwerp worden aangevraagd. De referendumverordening bepaalt dat het initiatief voor een referendum zowel kan liggen bij de bevolking (raadgevend referendum) als bij de gemeenteraad (raadplegend referendum). Met betrekking tot het project Nieuw Zaailand werd op beide wijzen een referendumverzoek ingediend.

Een verzoek om een *raadgevend* referendum te houden over het project nieuw Zaailand werd op 10 januari 2006 ingediend door de heer Van Zuilen. Het verzoek werd ondersteund door de benodigde 300 kiesgerechtigden.³⁵ Een verzoek om een *raadplegend* referendum te houden over hetzelfde project werd op 20 januari 2006 ingediend door Gijs Jacobse. Beide verzoeken waren afkomstig uit dezelfde politieke hoek: Van Zuilen was voorzitter van de Nieuwe Leeuwarder Partij (NLP) en Jacobse was fractievoorzitter van deze partij. Het voorstel om een referendum te houden werd op beide wijzen ingediend,

om de kansen te optimaliseren dat het referendum ook daadwerkelijk tot stand kwam.³⁶ Indien de gemeenteraad niet zelf voor een dergelijk referendum zou stemmen, kon het op basis van handtekeningen door de bevolking alsnog worden gerealiseerd.

De referendumverordening schrijft niet voor wat er dient te gebeuren als zowel om een raadgevend als om een raadplegend referendum wordt verzocht. De gemeenteraad zag drie redenen om in deze situatie te kiezen voor een raadplegend referendum. De eerste belangrijke overweging was dat een raadsmeerderheid vond dat er inderdaad een referendum moest komen over het project Nieuw Zaailand. Ten tweede zouden kosten worden bespaard, die zouden moeten worden gemaakt voor het indienen van de benodigde handtekeningen door inwoners. Ten derde zou een raadplegend referendum eerder kunnen worden gehouden, omdat dan niet een aantal weken gereserveerd hoeft te worden voor het verzamelen van handtekeningen. Aanvullende speelde mee dat de indieners van het verzoek om een raadgevend referendum (lees: NLP) geen bezwaar hadden tegen een raadplegend referendum.

4.5 Besluit tot het houden van een referendum

Het voorstel tot het houden van een referendum over het project Nieuw Zaailand werd door de raad aangenomen met 26 stemmen voor en 10 stemmen tegen. De zevenkoppige fractie van het CDA en drie leden van de VVD stemden tegen het voorstel voor een referendum. De voornaamste overweging was dat men in het algemeen tegenstander was van het instrument referendum. Het centrale argument was dat het niet gepast is om in een representatieve democratie, waar de politieke besluitvorming in handen is van gekozen politici, burgers een deel van die besluitvorming te laten overnemen (zie ook hoofdstuk 2).

Een ruime meerderheid oordeelde anders en steunde het referendumverzoek. Bij de naar voren gebrachte motieven zijn verschillende algemene voordelen die aan referenda worden toegeschreven herkenbaar (zie hoofdstuk 2). Met name het willen betrekken van de burgers bij de politiek en de wens om een dergelijk ingrijpend besluit te legitimeren speelden een rol. Dit kwam meermalen naar voren in de interviews die met raadsleden zijn gehouden. Daar werd soms nog aan toegevoegd dat op dit moment “de tijd rijp was”. Dat referenda waren gehouden in veel andere gemeenten en ook op landelijke niveau (over de Europese grondwet), droeg zeker bij aan dat klimaat. Andere betrokkenen wezen er op dat het doorbreken van een impasse ook een rol speelde. Het onderwerp lag bij sommigen zeer gevoelig en een referendum zou het gemakkelijker maken om een geaccepteerd besluit te nemen. Doorgaans werd er overigens met weinig lof gesproken over dit motief. Het referendum over het project Nieuw Zaailand werd dan beschouwd als

iets waartoe raadsleden hadden besloten omdat ze er zelf niet uitkwamen, of omdat zij de moed niet hadden om zelf een besluit te nemen.

De raad besloot niet alleen dat er een raadplegend referendum zou worden gehouden over het raadsbesluit over het project Nieuw Zaailand, maar ook dat kiezers bij dit referendum tevens een oordeel moesten kunnen uitspreken over de zogenaamde c-variant (de variant zonder nieuwe winkelgevel langs het Ruiterskwartier). Een amendement met deze strekking werd ingediend door PvdA-raadslid Klaas Zwart. Redenen waarom de raad met het amendement instemde, zo kwam naar voren uit interviews met betrokkenen, waren dat dit een belangrijk politiek discussiepunt was geweest en dat er dan voor de bevolking wat te kiezen viel.³⁷

Zowel leden van het college als door de bij het project betrokken investeerders waren minder positief over het idee om een referendum te houden dan de gemeenteraad. Het bezwaar had voornamelijk te maken met de timing. Aan het voorliggende plan was een jarenlang traject van planontwikkeling voorafgegaan. Bij deze bestuurders en investeerders leefde sterk de gedachte dat als er over het project Nieuw Zaailand een referendum moest worden gehouden, dit beter in een eerdere fase had kunnen gebeuren. Zo zou kunnen worden voorkomen dat investeringen voor niets zijn gepleegd. De presentatie van het zogenaamde Masterplan werd achteraf als een geschikter moment beschouwd.

5. DATUM EN VRAAGSTELLING VAN HET REFERENDUM

5.1 Datum van het referendum

Als de gemeenteraad besluit om een referendum te houden, dient hij vervolgens een datum voor de stemming vast te stellen. De gemeentelijke referendumverordening schrijft voor dat het referendum wordt gehouden ten minste 12 weken en ten hoogste 26 weken nadat de raad de datum vaststelt. Deze marge heeft tot doel om enerzijds te waarborgen dat de gemeente en belanghebbenden voldoende tijd hebben voor de organisatie en campagne, en anderzijds te garanderen dat het referendum tijdig wordt gehouden. Bovendien stelt deze marge de gemeente in staat om het referendum desgewenst te combineren met landelijke, provinciale, of gemeentelijke verkiezingen.³⁸ Zo kunnen kosten worden bespaard en kan tegelijk de opkomst worden bevorderd.

In de praktijk wordt bij het bepalen van de datum als richtlijn gehanteerd dat het referendum zo spoedig mogelijk wordt gehouden, rekening houdend met de benodigde voorbereidingstijd. Een bijkomende overweging was dat een cruciale subsidie niet meer beschikbaar was, als het referendum niet tijdig zou worden gehouden. De referendumcommissie concludeerde dat met het oog op de voorgeschreven termijnen het referendum op zijn vroegst op 24 mei gehouden kon worden. Dat is de eerste woensdag – het is in Nederland gebruikelijk dat op woensdag wordt gestemd – die twaalf weken verwijderd is van de dag waarop de gemeenteraad de datum vaststelde. De raad stemde op 27 februari unaniem in met de keuze voor deze datum.

Achteraf is door sommigen in twijfel getrokken of de gekozen datum een juiste was. Woensdag 24 mei is namelijk de dag voorafgaand aan Hemelvaartsdag. Dit zou als mogelijk nadeel hebben dat de opkomst negatief wordt beïnvloed: sommige kiesgerechtigden zouden vanwege de aanstaande vrije dagen voor een korte vakantie de gemeente hebben verlaten. Vanuit organisatorisch oogpunt is gewezen op de nadelen dat de dag na het referendum opruimen en schoonmaken van stembureaus kan worden bemoeilijkt door de vrije Hemelvaartsdag, en dat ambtenaren op vrijdag speciaal in dienst moeten komen voor het vaststellen van de uitslag.

Toevalligerwijs deed een gelijksoortige situatie zich voor bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer, die oorspronkelijk waren gepland in het voorjaar van 2007. In eerste instantie was ook voor deze verkiezingen de woensdag voorafgaand aan Hemelvaart vastgesteld als dag van stemming. Blijkbaar achtte men dit in Den Haag niet bezwaarlijk. De Kiesraad heeft later echter geadviseerd om de verkiezingen te verschuiven. De

regering besloot daarop de verkiezingen een dag te vervroegen. De primaire reden was dat het de administratieve afhandeling van de verkiezingen wat betreft het vaststellen van de uitslag zou vergemakkelijken.³⁹ Uiteindelijk was dit bij de landelijke verkiezingen geen issue meer, omdat de val van het kabinet Balkenende-II ertoe leidde dat de verkiezingen werden vervroegd naar 22 november 2006.

De kritiek die is geuit op de vastgestelde datum is enerzijds begrijpelijk: woensdag voor Hemelvaart is een bijzondere dag en aan het houden van een stemming op die dag kleven nadelen. Dat wordt bevestigd door het advies van de Kiesraad met betrekking tot Tweede Kamerverkiezingen. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat keuze voor 24 mei voor de hand lag gelet op het principe om het referendum zo spoedig mogelijk te houden en de daaruit voortvloeiende bepalingen in de referendumverordening. Het feit dat een andere keuze beargumenteerd en gemaakt had kunnen worden, wil dus niet zeggen dat de gemaakte keuze niet correct is geweest. Het advies van de referendumcommissie ten aanzien van de datum van het referendum is te billijken, en de gemeenteraad heeft correct gehandeld bij het vaststellen van deze datum.

5.2 Vraagstelling van het referendum

Een andere taak van de gemeenteraad is het vaststellen van de vraagstelling van het referendum. De referendumcommissie brengt hierover advies uit aan de raad. Bij het referendum over het project Nieuw Zaailand is dit een belangrijke en ingewikkelde kwestie. Het formuleren van de vraagstelling werd sterk beïnvloed en bemoeilijkt door de keuze van de gemeenteraad om kiezers niet alleen te laten stemmen over het voorgenomen besluit van de gemeenteraad, maar zich ook te laten uitspreken over de zogenaamde C-variant van het plan (de variant zonder nieuwe winkelgevel langs het Ruiterskwartier).

De referendumcommissie heeft geworsteld met de vraag hoe een geschikte vraagstelling kon worden geformuleerd die in overeenstemming was met de bepalingen uit de referendumverordening, die tegemoet kwam aan de wensen van de raad, en die ook leidde tot een eenduidige uitslag. De commissie heeft ook overwogen om geen vraagstelling te formuleren, aangezien de opdracht van de raad strikt genomen niet paste binnen de bepalingen van de referendumverordening. Artikel 11, lid 6 schrijft namelijk voor dat bij een raadplegend referendum ófwel een mogelijk besluit ter beoordeling wordt voorgelegd, ófwel meerdere alternatieven. De raad wilde beide: zowel een voorgenomen besluit voorleggen als mogelijke alternatieven. Om tegemoet te komen aan de wensen van de raad en vanwege de tijdsdruk met het oog op subsidies, achtte de

commissie het onwenselijk om “de opdracht terug te geven”. Derhalve formuleerde zij in de lijn van de opdracht van de raad een advies over de vraagstelling.

De referendumcommissie heeft verschillende formuleringen besproken, waarbij de aandacht met name uitging naar twee opties. De eerste was een vraag waarbij de kiezers hun voorkeur uitspraken voor één van de drie alternatieven: (1) project Nieuw Zaailand wordt uitgevoerd met pleinwand, (2) project Nieuw Zaailand wordt uitgevoerd zonder pleinwand, en (3) project Nieuw Zaailand wordt niet uitgevoerd. De tweede optie was om een getrapte vraagstelling te hanteren. Kiezers geven dan eerst aan of zij voor of tegen het project Nieuw Zaailand zijn, en maken vervolgens kenbaar welke variant van het project hun voorkeur heeft (met of zonder winkelgevel langs het Ruiterskwartier).

Het voornaamste nadeel dat de commissie zag bij de vraag met drie alternatieven, was dat met deze formulering in haar ogen de kans op een geldig referendum zou worden verkleind. Bij drie alternatieven is de kans dat een gekwalificeerde meerderheid van dertig procent van de kiesgerechtigden zich achter één van de alternatieven schaart immers kleiner dan bij twee alternatieven. Bovendien zou discussie kunnen ontstaan over de wijze waarop de uitslag geïnterpreteerd zou moeten worden: moeten kiezers die opties 2 en 3 hebben gestemd gezamenlijk als tegenstanders van het raadsbesluit worden beschouwd, of alleen de kiezers van optie 3? Bij de getrapte vraagstelling was volgens de commissie het voornaamste nadeel dat deze vraagstelling ingewikkelder is. De commissie zag dit echter niet als onoverkomelijk probleem en heeft derhalve onderstaande vraagstelling geadviseerd.

vraag 1

Bent u voor of tegen het project Nieuw Zaailand?

- voor
- tegen

vraag 2

Stel dat er een meerderheid voor het project Nieuw Zaailand is, welke variant heeft dan uw voorkeur?

- de variant met een pleinwand
- de variant zonder pleinwand
- het maakt mij niet uit of het project met of zonder pleinwand wordt gerealiseerd
- geen enkele variant, ik ben tegen het project Nieuw Zaailand

De referendumcommissie gaf aan dat de eerste vraag de eigenlijke referendumvraag is, waarvoor dus ook de in de referendumverordening opgenomen drempel van een gekwalificeerde meerderheid van dertig procent van de kiesgerechtigden van toepassing is. De tweede vraag diende naar het oordeel van de commissie gezien te worden als enquêterend van karakter. De interpretatie van de uitslag van deze vraag was aan de gemeenteraad.

De commissie was van mening “dat zowel de voor- als de tegenstanders van het project Nieuw Zaailand de tweede vraag moeten krijgen voorgelegd. Zo kan iedereen zijn/haar mening geven over de C-variant. Dit is in overeenstemming met het aangenomen amendement.”⁴⁰ Tegelijk werd voorgesteld om wel een aparte antwoordcategorie op te nemen voor kiezers die tegen het hele project zijn. De belangrijkste overweging was dat de commissie het niet opportuun achtte om tegenstanders van het project als het ware te dwingen om voor één van beide varianten te kiezen.⁴¹

De gemeenteraad heeft besloten om de door de referendumcommissie geadviseerde vraagstelling te gebruiken. Uit de interviews met betrokkenen kwam naar voren dat er weinig discussie is geweest over de vraagstelling. De meeste raadsleden vonden dat ook niet gepast: als een onafhankelijke commissie wordt gevraagd om een vraagstelling te formuleren, dan dient de raad vervolgens grote terughoudendheid te betrachten. Toch achtten sommigen het verstandig om de vraagstelling uitvoeriger te bespreken in de commissie bestuur en middelen. De referendumcommissie heeft geadviseerd dat niet te doen, om te voorkomen dat er discussie zou ontstaan over de vraagstelling en daardoor bij voorbaat al twijfel zou ontstaan over de uitslag van het referendum.

Nadat de gemeenteraad had besloten over het project Nieuw Zaailand een referendum te organiseren, boog de welstandscommissie Hûs en Hiem zich over twee bouwaanvragen voor het project Nieuw Zaailand. De welstandscommissie oordeelde op 30 maart 2005 dat het ontwerp voor de zogenaamde C-variant (een nieuw Fries Museum met een korte strook winkels en woningen) niet voldeed aan redelijke eisen van welstand.⁴² Dit betekende dat er een probleem zou zijn wanneer de bevolking zich zou uitspreken voor deze variant van het plan. Het is namelijk uiterst ongebruikelijk, zo werd duidelijk uit de interviews, dat een dergelijk advies zonder consequenties blijft. Met andere woorden, het plan voor het project Nieuw Zaailand zonder pleinwand dat was voorgelegd aan de bevolking, kon niet op die manier worden uitgevoerd.

Het college gaf de gemeenteraad naar aanleiding van het welstandsadvies in overweging om de referendumcommissie te verzoeken de vraagstelling aan te passen door de tweede vraag te laten vervallen, maar de datum van het referendum niet te verschuiven. De referendumcommissie concludeerde dat de raad inderdaad kon besluiten om naar

aanleiding van het welstandsadvies de tweede vraag te laten vervallen, en dat de datum van het referendum dan niet aangepast hoefde te worden. De referendumverordening spreekt weliswaar van een termijn van twaalf weken tussen het vaststellen van de vraagstelling en de dag van het referendum, maar volgens de referendumcommissie was de eerste vraag de daadwerkelijke referendumvraag en diende de tweede als opiniërende vraag te worden beschouwd. Derhalve zou het weglaten van de tweede vraag geen consequenties hoeven te hebben voor de vastgestelde datum. De raad besloot echter om de reeds vastgestelde vraagstelling te handhaven. Een raadsmeerderheid vond het niet opportuun om in deze fase de vraagstelling nog aan te passen.

Op de stemcomputers werd niet alleen de tekst van de beide referendumvragen opgenomen, maar werden bij de tweede vraag ook plattegronden getoond van beide varianten. De referendumcommissie verwachtte dat op deze manier extra duidelijk werd, waar het bij die vraag om ging. Een andere bijzonderheid met betrekking tot de stemcomputers was dat op een klein scherm de termen “referendum 1” en “referendum 2” werd afgebeeld. Deze ongelukkige terminologie – het betrof immers één referendum met twee vragen – vloeiende voort uit de gebruikte software. Dit werd pas kort voor de dag van het referendum ontdekt en kon niet worden aangepast.

5.3 Beoordeling van de vraagstelling

In de interviews met betrokkenen kwamen twee oordelen over de voorgestelde vraagstelling frequent naar voren. Op de eerste plaats vond men doorgaans dat de commissie een goede formulering had voorgesteld, gegeven de besluitvorming in de gemeenteraad. Men had het idee dat de commissie het niet beter had kunnen doen. Maar tegelijk vonden geïnterviewden de geformuleerde vraagstelling meestal wel te ingewikkeld. Dit werd geweten aan de ingewikkelde eisen die de gemeenteraad had opgesteld. Kortom, de vraagstelling werd niet geschikt bevonden voor een referendum, maar door de besluitvorming in de gemeenteraad kon hieraan niet meer worden ontkomen.

Om te beoordelen hoe de vraagstelling door kiezers werd ervaren, is in de enquête onder de bevolking van Leeuwarden gevraagd of men vond dat beide vragen duidelijk waren geformuleerd (zie Bijlage C). Een meerderheid van de ondervraagden gaf te kennen de vraagstelling duidelijk te vinden. Maar een aanzienlijke minderheid (ongeveer 35 procent) was het daar niet mee eens. In vergelijking met andere referenda was het aantal kiezers dat aangaf de vraagstelling niet duidelijk te vinden relatief hoog.⁴³ Voor kiezers was de vraagstelling bij het referendum in Leeuwarden blijkbaar minder duidelijk dan bij andere referenda, waar geen sprake was van een getrapte vraagstelling. Deze conclusie

wordt bevestigd door discussies in de media na afloop van het referendum. De referendumcommissie concludeerde op basis van reacties na afloop van het referendum concludeerde de commissie ook dat er onduidelijkheden zijn blijven bestaan over de vraagstelling.

Hoewel betrokkenen weinig kritiek leverden op de geformuleerde vraagstelling, gegeven de omstandigheden, waren er wel alternatieven en kunnen bij de gehanteerde vraagstelling wel kritische kanttekeningen worden geplaatst. Om te beginnen was het mogelijk om een ander soort vraagstelling te hanteren (niet getrapd). Hierboven werd al de mogelijkheid genoemd om kiezers te vragen om één van de drie mogelijke opties te kiezen. Een andere mogelijkheid was om kiezers te laten aangeven welke optie hun eerste voorkeur had en welke hun tweede. Indien geen van de drie opties een meerderheid kreeg, zouden de stemmen voor de minst populaire optie kunnen worden “overgeheveld” naar de tweede voorkeur van diezelfde kiezers (bij meer dan drie antwoordcategorieën kan zo’n overheveling van stemmen worden herhaald). Zo kan een uitslag worden vastgesteld waarbij één van de antwoordalternatieven een meerderheid heeft, en waarbij met de voorkeuren van alle kiezers rekening is gehouden.

De door de referendumcommissie en gemeenteraad gemaakte keuze voor een getrapte vraagstelling is op zich ook mogelijk. Maar bij de wijze waarop de getrapte vraagstelling is vormgegeven kunnen wel kritische kanttekeningen worden geplaatst. Bij de eerste vraag valt op dat het onderwerp van stemming niet het voorgenomen raadsbesluit is, maar “het project Nieuw Zaailand”. Naar het oordeel van de commissie is de politieke hoofdvraag of het project wordt uitgevoerd of niet. En dat zou dan ook het hoofdonderwerp van het referendum moeten zijn. De secundaire vraag is op welke wijze het project uitgevoerd moet worden, als het doorgaat. Deze zienswijze komt ook tot uitdrukking in de toelichting die de commissie gaf ten aanzien van de wijze waarop voorstanders van de variant zonder winkelgevel langs het Ruiterskwartier zouden moeten stemmen. Deze kiezers zouden bij de eerste vraag “voor” moeten stemmen, en bij de tweede vraag vanzelfsprekend voor de betreffende variant.

De vraagstelling die door de referendumcommissie is voorgesteld en door de gemeenteraad unaniem is vastgesteld, kent hiermee een specifieke tekortkoming. Door de eerste vraag toe te spitsen op het project Nieuw Zaailand in brede zin, ging het referendum niet meer over het specifieke besluit van de gemeenteraad over het project. De vraag of kiezers voor of tegen het door de raad genomen besluit waren, is niet gesteld. Vanuit politiek oogpunt is dat begrijpelijk: de politieke hoofdvraag was immers of het project in enigerlei vorm doorgang zou moeten vinden. Echter vanuit het oogpunt van het referendum als democratisch instrument dat burgers in staat stelt om zich te keren tegen een ongewenst besluit van de gemeenteraad, is de gekozen vraagstelling niet de meest

geschikte. Bovendien doet het geen recht aan de in de referendumverordening opgenomen bepaling dat kiezers zich uitspreken over een voorgenomen raadsbesluit.

Vanuit het laatste perspectief gezien was het beter geweest om kiezers te vragen of zij voor of tegen het raadsbesluit over het project Nieuw Zaailand waren. Een secundaire vraag zou zijn of, als de raad naar aanleiding van het referendum zou besluiten om haar eerdere besluit over het project Nieuw Zaailand in te trekken, kiezers dan voor of tegen het uitvoeren van het project zonder de winkelgevel langs het Ruiterskwartier zijn. Bij een dergelijke vraagstelling zou de hoofdvraag van het referendum wel aansluiten bij het idee van een correctief referendum, waarbij het voorgenomen raadsbesluit centraal staat. Uit de toelichting die de referendumcommissie geeft in haar advies over de vraagstelling kan worden opgemaakt dat dit ook eigenlijk het doel van de commissie was.⁴⁴ Overigens zijn voor de tweede vraag ook andere formuleringen denkbaar.⁴⁵ Kern van de zaak is dat bij de eerste vraag het voorgenomen raadsbesluit centraal wordt gesteld.

Een ander cruciaal punt is de beslissing om bij de tweede referendumvraag de categorie die bestaat uit de woorden “geen enkele variant, ik ben tegen het project Nieuw Zaailand” op te nemen. Hoewel bij het referendum ook tegenstanders wordt gevraagd naar hun oordeel over beide varianten, worden door het opnemen van deze antwoordcategorie de tegenstemmers indirect toch uitgesloten van de vraag welke variant de voorkeur geniet als het plan wordt uitgevoerd. Als tegenstanders van het project voor die vierde optie stemmen, bepalen de voorstanders immers de uitslag met betrekking tot beide varianten.⁴⁶ Het gevolg is dat niet duidelijk wordt hoe de bevolking als geheel over beide varianten denkt, maar uitsluitend (of primair) de voorstanders. En dat diende nu juist voorkomen te worden: volgens de commissie moest de vraag immers aan alle kiezers worden voorgelegd (dat vloeide voort uit het oordeel van de raad). Vanuit democratisch perspectief is dat ook begrijpelijk: met de voorkeuren van alle kiezers dient in gelijke mate rekening te worden gehouden.⁴⁷

Ten aanzien van het afwijzen door de referendumcommissie van een vraagstelling waarbij de drie alternatieven naast elkaar worden gepresenteerd, kan nog het volgende worden opgemerkt. De kans dat bij zo'n vraagstelling een gekwalificeerde meerderheid zich uitsprekt tegen het raadsbesluit is even groot als bij de door de commissie geadviseerde vraagstelling. Daarin kan dus niet een probleem hebben gelegen. Wel problematisch zou kunnen zijn de situatie waarin zowel voorstanders als tegenstanders van het project in brede zin een gekwalificeerde meerderheid vormen, en waar de voorstanders als het ware worden gesplitst over twee alternatieven. Het gevolg zou dan kunnen zijn dat het alternatief “tegen het project Nieuw Zaailand” de meeste stemmen krijgt, terwijl een groter aantal kiezers het project wel wil laten doorgaan.⁴⁸ Een dergelijke situatie kan zich echter uitsluitend voordoen als de opkomst tenminste

60 procent bedraagt.⁴⁹ Kortom, dit probleem zou zich alleen voordoen als de opkomst bij het referendum hoger zou zijn dan bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen (57%).

Het advies van de referendumcommissie over de mogelijkheid om naar aanleiding van het welstandsadvies de tweede referendumvraag te laten vervallen is begrijpelijk. Het sluit aan bij haar eerdere uitleg van de voorgestelde vraagstelling, waarin al werd aangegeven dat de eerste vraag de eigenlijke referendumvraag was. Er kunnen echter wel vraagtekens worden geplaatst bij de conclusie dat de tweede vraag geen referendumvraag is (maar bijvoorbeeld getypeerd moet worden als opiniërend) en dat daarom de formele termijn voor het vaststellen van de referendumvraag hierop geen betrekking hebben. Dat is niet in overeenstemming met het idee dat het zich laten uitspreken van de bevolking over de C-variant onderdeel is van het referendum, en de bepaling in de referendumverordening dat de bevolking bij het referendum een keuze kan maken uit meerdere alternatieven. Dit betekent dat de tweede vraag wel degelijk als referendumvraag getypeerd moet worden en dat het laten vervallen van deze vraag dus zou moeten leiden tot het aanpassen van de datum van het referendum.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat er door betrokkenen weinig kritiek is geuit op de referendumcommissie inzake de door haar voorgestelde vraagstelling, omdat deze geacht werd voort te vloeien uit de besluitvorming die in de raad had plaatsgevonden. Toch kunnen bij de gehanteerde vraagstelling wel degelijk kritische kanttekeningen worden geplaatst. De belangrijkste bezwaar is dat de gehanteerde vraagstelling niet aansluit bij het in de referendumverordening vastgelegde principe dat kiezers zich uitspreken over een (voorgenomen) raadsbesluit. Daarnaast leidt de gehanteerde vraagstelling ertoe dat bij het oordeel over de twee varianten de opvattingen van de tegenstanders van het project niet (of minder) worden meegewogen.

6. ORGANISATIE EN COMMUNICATIE

6.1 Inleiding

Wanneer een referendum wordt gehouden, heeft de gemeente twee kerntaken: zorg dragen voor een goede organisatie van het referendum en burgers informeren over het aanstaande referendum. De gemeente heeft hierbij een dubbelrol: enerzijds is zij verantwoordelijk voor een zorgvuldige procedure en is haar rol neutraal; anderzijds heeft de gemeente een inhoudelijk standpunt en is zij dus partijdig. Deze dubbelrol komt duidelijk naar voren in de communicatie die de gemeente moet verzorgen. Burgers moeten om te beginnen worden geïnformeerd dat er een referendum is, waar het over gaat, en wat de gevolgen van de uitslag zullen zijn. Daarnaast zijn burgers gebaat bij informatie over de motieven voor het genomen besluit, dat onderwerp is van het referendum.

6.2 Politieke en ambtelijke organisatie

Het college hanteerde een specifieke taakverdeling ten aanzien van het referendum en het project Nieuw Zaailand. Wethouder Gerrit Krol (CDA) was verantwoordelijk voor de organisatie en communicatie inzake het referendum over het project Nieuw Zaailand.⁵⁰ Wethouder Marga Waanders (PvdA) was verantwoordelijk voor het project Nieuw Zaailand en vanuit die rol belast met de voorlichting over de inhoud van het project.

De gemeente heeft ten behoeve van de organisatie en communicatie inzake het referendum een aantal groepen samengesteld, die geregeld bijeen kwamen. Om te beginnen was er een zogenaamde stuurgroep, die was belast met beleidsmatige beslissingen en beheer van het referendumbudget. Voorzitter van de stuurgroep was wethouder Krol. Daarnaast hadden ook de directeur van de dienst Algemene Zaken, het hoofd van de afdeling Communicatie, en de griffier van de gemeenteraad zitting in de stuurgroep.

Onder de stuurgroep ressorteerde een ambtelijke werkgroep, die zich bezig hield met de organisatie van het referendum en de voorlichting daarover. Deze werkgroep werd voorgezeten door het hoofd van de afdeling Burgerzaken. In deze werkgroep had de volgende personen zitting: verschillende medewerkers van de afdeling burgerzaken, een medewerker van de afdeling communicatie, de griffier van de gemeenteraad, en de ambtelijk secretaris van de referendumcommissie.

Daarnaast was er een projectgroep Nieuw Zaailand, die onder leiding stond van wethouder Waanders. Naast de direct betrokken wethouders (Waanders, Krol, en Van Mourik/Bleize) zaten in deze werkgroep ook de directeur Stadsontwikkeling en -Beheer, de teamleider van het project Nieuw Zaailand, een stafmedewerker van het college, en een medewerker van de afdeling communicatie. De voorlichting over het project Nieuw Zaailand werd verzorgd vanuit deze projectgroep, en was dus losgekoppeld van de voorlichting over het referendum als zodanig. Dit deel van de voorlichting werd gefinancierd vanuit het budget voor het project Nieuw Zaailand (dus niet vanuit het budget dat voor het referendum beschikbaar was).

Met de aangebracht scheiding in verantwoordelijkheden gaf het college op adequate wijze invulling aan de lastige dubbelrol die een gemeente heeft: zowel zorg dragen voor een goede procedure van het referendum, als een inhoudelijk standpunt uitdragen. Overigens was ook een andere taakverdeling mogelijk geweest: één lid van het college belasten met organisatie van het referendum en voorlichting over de inhoud van het voorliggende besluit, en een ander lid van het college belasten met de inhoudelijke campagne gericht op het promoten van het genomen besluit; op ambtelijk niveau kan dan eenzelfde scheiding worden gehanteerd.

In de interviews bleek dat in de periode direct nadat door de raad was besloten dat er een referendum zou komen, niet volledig duidelijk was wie waarvoor verantwoordelijk was. Het ontbreken van een draaiboek, waarin staat omschreven wie wat wanneer doet, werd als een gemis ervaren. Daar kwam bij dat het college zich aanvankelijk nogal afzijdig opstelde. Het college beschouwde het referendum als een raadsaangelegenheid, te meer daar de raad zelf had besloten dat een referendum gehouden moest worden. Er bestonden aanvankelijk ook misverstanden over de rol van de referendumcommissie, die ten onrechte de organisatie en communicatie rondom het referendum werd toebedacht. Het college heeft deze taken vervolgens opgepakt, maar stelde zich tamelijk terughoudend op.

Ten aanzien van de samenstelling van de stuurgroep kwam in interviews naar voren dat de griffier, gezien zijn formele rol, daar eigenlijk geen zitting had hoeven hebben. Bij de ambtelijke werkgroep is door sommigen het niet altijd aanwezig zijn van een aantal leden als belemmerend ervaren.⁵¹ Aanvullend werd gewezen op het feit dat de communicatie tussen de verschillende groepen niet altijd goed verliep, en men niet volledig op de hoogte was van relevante beslissingen. In interviews kwam verder naar voren dat het onderscheid tussen de rol van Krol (organisatie en voorlichting over het referendum) en de rol van Waanders (voorlichting over de inhoud van het project) werd getracht zo consistent mogelijk te hanteren, maar dat in de praktijk niet altijd volledig mogelijk blijkt. De referendumcommissie heeft geadviseerd in de toekomst nog alerter te zijn op dit onderscheid.

6.3 Voorlichting en campagne

Bij de communicatie over het referendum over het project Nieuw Zaailand onderscheidde de gemeente drie vormen van communicatie: (1) communicatie over het referendum, (2) communicatie over het project Nieuw Zaailand, en (3) communicatie over standpunten en argumenten om voor of tegen te stemmen. Deze onderdelen werden aangeduid als “drie sporen”. In de interviews bleken zowel bestuurders als ambtenaren doordrongen van dit onderscheid. Het onderscheid tussen de drie sporen kwam duidelijk tot uitdrukking in de taakverdeling van communicatiemedewerkers. Eén medewerker was belast met voorlichting over het referendum, een andere medewerker met voorlichting over het project Nieuw Zaailand. Het hoofd van de afdeling communicatie zag erop toe dat beide onderdelen in voldoende mate op elkaar werden afgestemd. Communicatie over standpunten en meningen over de plannen werd primair overgelaten aan politieke partijen en andere belanghebbenden.

De gemeente heeft zichzelf ten doel gesteld om de informatievoorziening zakelijk en neutraal te laten zijn. De inhoudelijke campagne, waarin voorstanders en tegenstanders hun argumenten naar voren brengen, werd overgelaten aan de politieke partijen en andere belanghebbenden. Dit komt tot uitdrukking in verschillende schriftelijke stukken en blijkt ook tijdens de interviews met betrokkenen.⁵²

De referendumcommissie heeft verschillende malen advies uitgebracht over de gemeentelijke voorlichting. Omdat deze adviezen niet altijd zijn opgevolgd, kan volgens de commissie ook niet gesteld worden dat het voorlichtingsmateriaal de goedkeuring van de commissie had. In een folder over het project Nieuw Zaailand, die de gemeente samen met andere partijen had opgesteld, werd volgens de referendumcommissie bijvoorbeeld geen gelijkwaardige presentatie gegeven van beide varianten. Er werden wel voordelen genoemd van de variant met pleinwand, maar geen voordelen van de variant zonder pleinwand.⁵³

De referendumcommissie heeft in haar adviezen onder meer aangedrongen op consistent gebruik van afbeeldingen en terminologie. Eenheid in de communicatie achtte men cruciaal. Deze adviezen zijn door het college opgevolgd. Dit kwam bijvoorbeeld tot uitdrukking in het herhaald gebruik van dezelfde afbeeldingen van de beide varianten en het gebruik van de termen “met pleinwand” en “zonder pleinwand”. Eén betrokkene wees er tijdens de interviews op dat de term “pleinwand” wel ongelukkig was, omdat onvoldoende tot uitdrukking kwam dat het ging om een gevel met winkels, horeca en appartementen. Dergelijke nuances zijn echter moeilijk aan te brengen in de eenvoudige terminologie die voor communicatie cruciaal is.

Ten aanzien van de neutraliteit van de voorlichting kwam tijdens de interviews naar voren dat bestuurders en ambtenaren de rol van de gemeente wel een lastige vonden. Door verantwoordelijke bestuurders en hun ambtenaren was een weloverwogen keuze gemaakt voor de variant met een pleinwand. Bovendien was dat plan de uitkomst van jarenlange arbeid. Vervolgens wordt dan verlangd dat zij aangeven wat de voordelen zijn van de variant zonder pleinwand, die niet de eerste voorkeur had. Is het zo'n situatie mogelijk dat personen voordelen zien van door henzelf afgewezen plannen? En zo ja, is het redelijk om hen te vragen die voordelen onder de aandacht te brengen? Een complicerende factor hierbij is dat wat voordelen en nadelen zijn tamelijk arbitrair kan zijn.⁵⁴

6.4 Politieke verantwoordelijkheid, sturing en controle

De verantwoordelijkheid voor organisatie en communicatie over het referendumproces lag formeel bij het college, concreet bij wethouder Krol. Zowel bij het college als bij de ambtelijke medewerkers die met de organisatie en communicatie inzake het referendum belast waren, was dit aanvankelijk onvoldoende duidelijk. Vanuit de afdeling communicatie werd voorgesteld om de communicatie inzake *het project* te beschouwen als een verantwoordelijkheid van het college. Voor de communicatie inzake *het referendum* werd voorgesteld dat de gemeenteraad – via de griffier – opdrachtgever is voor het ontwerpen en uitvoeren van een communicatiecampagne.⁵⁵ Na overleg met de referendumcommissie werd de rol van het college wel duidelijk.

Plannen voor de communicatie werden besproken in de stuurgroep. Door ambtenaren ontwikkelde plannen voor de communicatie werden aldus ter goedkeuring aan de verantwoordelijk wethouder voorgelegd. Zijn houding was echter terughoudend. Binnen het college heerste de opvatting dat het referendum nog steeds primair een zaak van de gemeenteraad was en dat de referendumcommissie toezag op correcte voorlichting. Verondersteld werd dat de referendumcommissie alle relevante communicatie wel controleert, en daarmee als het ware ook haar goedkeuring eraan verleent.

De taak van de referendumcommissie is minder vergaand dan werd verondersteld. Zij treed doorgaans pas op als er sprake is van ernstige tekortkomingen, of bij klachten en conflicten. Het is dus overdreven om bij alle communicatie te spreken van “goedkeuring” van de referendumcommissie. De referendumcommissie heeft de gemeente erop gewezen dat het niet correct is om bij voorlichtingsmateriaal te vermelden dat het door de referendumcommissie is goedgekeurd, zeker niet als niet alle suggesties voor aanpassingen zijn overgenomen.⁵⁶ Daarnaast heeft de referendumcommissie aangegeven

dat het college verantwoordelijk is voor de activiteiten van het aan haar gezag onderworpen ambtelijk apparaat.⁵⁷

De opvatting dat de voorlichting over het referendum moet worden beschouwd als opdracht van de gemeenteraad, kent een risico. Het risico is dat ambtelijk medewerkers gaan opereren in een politiek vacuüm. De leden van het college zijn in staat om politieke sturing te geven aan en controle uit te oefenen op het ambtelijk apparaat. Of de gemeenteraad dat ook kan, moet worden betwijfeld. Ook de griffie kan niet op eenzelfde wijze sturing geven en controle uitoefenen als het college. Door de communicatie te beschouwen als een opdracht van de gemeenteraad ontbreekt dus de politieke sturing en controle die zo kenmerkend is voor het democratisch bestel.

6.5 Communicatieplan van de gemeente

Ten behoeve van de gemeentelijke voorlichting is een communicatieplan opgesteld.⁵⁸ Het plan maakt onderscheid tussen verschillende doelgroepen en verschillende intermediairs, geeft het voor communicatie beschikbare budget aan, en beschrijft aan welke activiteiten dit geld besteed zal worden.⁵⁹ Het betreft onder meer ontwikkelen en onderhouden van een website, krantenadvertenties, radiospots, affiches en posters, verzending van een informatiekraant, een kaart met de oproep te gaan stemmen, en de uitslagenavond. In het communicatieplan worden twee doelen geformuleerd: informatieverstrekking en opkomstbevordering. Meer specifiek vermeldt het plan dat uitleg zal moeten worden gegeven over het onderwerp en de keuzemogelijkheden. Expliciet wordt ook aangegeven dat de vraagstelling bekendheid gegeven moet worden.

Over de beoogde opkomst is het communicatieplan niet helder. Er worden op verschillende plaatsen namelijk verschillende doelstellingen geformuleerd. In de inleiding wordt als doelstelling genoemd dat “tenminste 22.200 stemgerechtigde inwoners van Leeuwarden (op een totaal van 74.000) een stem uitbrengen”. Dat komt overeen met een opkomstpercentage van dertig procent. Verderop wordt het doel omschreven als “een maximale opkomst” en wederom “tenminste 22.000 voor en/of tegenstemmers”. En elders wordt als doel geformuleerd “het bevorderen van de opkomst op 24 mei zodat wordt voldaan aan de eis van de gekwalificeerde meerderheid in de referendumverordening”.

Voor zover er sprake is van een concrete doelstelling, is deze gelijkgesteld aan een opkomstpercentage van dertig procent. Dit wordt gemotiveerd met het feit dat met een lagere opkomst het referendum niet geldig kan zijn omdat de drempel van dertig procent van alle kiesgerechtigden dan niet zal worden gehaald. Maar om die drempel te halen

moet de opkomst in de praktijk substantieel hoger liggen. Immers, een opkomst van dertig procent leidt uitsluitend tot een gekwalificeerde meerderheid als alle kiezers unaniem vóór dan wel tegen stemmen. Bij elke andere stemverhouding is een hogere opkomst nodig om de drempel van de gekwalificeerde meerderheid te bereiken.

Indien het aantal voor- en tegenstemmers ongeveer gelijk is, is een opkomst van zestig procent nodig om de gekwalificeerde meerderheid te behalen. In het communicatieplan wordt in één voetnoot wel melding gemaakt van dit feit, maar er worden geen consequenties aan verbonden bij het formuleren van de doelstelling voor de opkomst. Indien het doel zou zijn om het referendum geldig te laten zijn, dan had de doelstelling een opkomst van zestig procent moeten zijn. Pas dan is zeker dat de drempel van de gekwalificeerde meerderheid van dertig procent van alle kiesgerechtigden zal worden gehaald. Bij een opkomst tussen de dertig en zestig procent is het afhankelijk van de stemverhouding tussen voorstanders en tegenstanders of de drempel wordt gehaald.

Uit interviews met ambtelijke medewerkers die met voorlichting waren belast en de verantwoordelijke wethouder kwam evenmin naar voren dat er een duidelijke en concrete doelstelling werd gehanteerd voor de opkomst. “Een zo groot mogelijke opkomst” is wat het ongeschreven doel lijkt te zijn geweest. En hoewel dit niet expliciet is gemaakt, kan uit de algemene tevredenheid achteraf met een opkomst groter dan veertig procent worden afgeleid dat er in ieder geval geen doelstelling was geformuleerd die boven dat niveau lag.

6.6 Strategie van de gemeentelijke campagne

De inhoudelijke campagne van de gemeente kan worden gekenmerkt met behulp van een aantal begrippen: neutraliteit, eenheid in communicatie, terughoudendheid, gefocust op twee varianten. De campagne van de gemeente was er primair op gericht burgers neutraal te informeren over de inhoud van het project Nieuw Zaailand, inclusief de twee varianten. Deels vloeide dit voort uit de taak die de gemeente heeft bij een referendum: haar inwoners correct informeren over het onderwerp van het referendum. Bovendien werd vanuit strategisch oogpunt het verstandig geacht om niet overdreven veel middelen in te zetten en geen harde toon aan te slaan: dat zou averechts kunnen werken.

Gelijksoortige overwegingen verklaren de terughoudende rol van burgemeester Dales, met name de laatste weken voorafgaand aan het referendum. Zowel het college als anderen veronderstelden dat een actieve opstelling van de burgemeester de weerstand tegen de gemeentelijke plannen zou versterken. Promotie van het project werd

voornamelijk overgelaten aan wethouder Waanders. Zij trachtte het project met enthousiasme te promoten en bij zoveel mogelijk gelegenheden aanwezig te zijn.

Het doel van de campagne was om beide varianten gelijkwaardig uiteen te zetten. Ook hier speelden strategische overwegingen een rol: “het beoogd effect hiervan is dat bij discussies over Nieuw Zaailand de plannen met elkaar worden vergeleken en dat standpunten worden ingenomen tussen de plannen en minder in de ja of nee sfeer terecht komen”.⁶⁰ Door de keuze tussen beide varianten van het project centraal te stellen, kon de kans worden verkleind dat het project als geheel onder vuur kwam te liggen.

Een aspect dat specifieke aandacht kreeg was eenheid in communicatie. Dit kwam bijvoorbeeld tot uitdrukking in het consequent gebruiken van dezelfde terminologie: afgesproken werd dat ten aanzien van de varianten steeds dezelfde bewoording gebruikt zou worden, te weten “de variant met pleinwand” en “de variant zonder pleinwand”. Ook bij de visualisering van de plannen voor het Zaailand gedurende de campagne werd getracht om zoveel mogelijk dezelfde afbeeldingen te gebruiken, zowel in gedrukt voorlichtingsmateriaal als op websites.

6.7 Door de gemeente ingezette communicatiemiddelen

Ten behoeve van de voorlichting over het referendum heeft de gemeente een krant ontwikkeld die huis-aan-huis is verspreid. Hierin worden de plannen voor het Zaailand uiteengezet, wordt het referendum toegelicht, en worden burgers opgeroepen om te gaan stemmen. De dag voor het referendum werd een full-colour kaart op A5-formaat eveneens huis-aan-huis verspreid. Op de voorzijde staan afbeeldingen van het bestaande Zaailand en van het beoogde Zaailand, en tekst die aangeeft dat er op 24 mei een referendum is over het Nieuw Zaailand. Op de achterzijde worden beide varianten toegelicht met behulp van twee plattegronden en een aantal kerngegevens. Daarnaast zijn in de stad poster opgehangen en werd voor het referendum een aparte website gecreëerd.

Verschillende betrokkenen hebben kritiek geuit op de referendumkrant. De referendumcommissie oordeelde dat in de presentatie van beide varianten deze niet gelijkwaardig over het voetlicht werden gebracht. Er werden feiten opgesomd die voordelig zijn voor de door de gemeente gewenste variant, terwijl andere relevante feiten niet werden genoemd. Anderen gaven kritiek op de gebruikte afbeeldingen, waarbij vooral het verschil in de kleur van de lucht van de afbeelding het oude en het nieuwe Zaailand punt van kritiek was (groen bij het oude plein, blauw bij het nieuwe plein). Een ander punt van kritiek was dat er zes inwoners kort aan het woord worden gelaten, waarvan er vijf een positieve houding tonen ten aanzien van het project Nieuw Zaailand.

Kritiek was er ook met betrekking tot de full-colour kaart. Tegenstanders van de plannen meenden dat deze kaart ten onrechte suggereert dat de keuze slechts betrekking heeft op de twee varianten (en niet voor of tegen het gehele project) en dat het beoogde Zaailand te positief wordt afgebeeld.

Veel van bovengenoemde punten werden ook aan de orde gesteld in een formele klacht. De referendumcommissie behandelde de klacht en oordeelde dat de bezwaren ongegrond zijn (zie hoofdstuk 8). De conclusie van de commissie is gerechtvaardigd. De gewraakte afbeeldingen werden ook in andere communicatie-uitingen gebruikt en met het oog op de eenheid van communicatie lag het daarom voor de hand deze te gebruiken. Ten aanzien van de klacht dat onvoldoende duidelijk wordt gemaakt dat er ook tegen het project kan worden gestemd, kan worden opgemerkt dat de vraag op de voorzijde “Krijgt Leeuwarden een Nieuw Zaailand” in combinatie met de afbeeldingen van het bestaande en het beoogde Zaailand voldoende duidelijk maakt dat deze keuze centraal staat in het referendum. Daar waar het gaat om de onevenwichtige verdeling van voorstanders en tegenstanders in de referendumkrant, hadden de critici wel een punt. Het was zorgvuldiger geweest als een gelijke verdeling was gehanteerd tussen voorstanders en tegenstanders van het voorliggende raadsbesluit.⁶¹ Maar het zou overdreven zijn om op basis van dat ene punt te concluderen dat de gemeentelijke voorlichting ondeugdelijk was.

6.8 Campagne door politieke partijen en derden

Behalve de gemeente waren er ook andere partijen actief in de aanloop naar het referendum. Tijdens de campagne ging bijvoorbeeld de nodige aandacht uit naar de activiteiten van zogenaamde Zaaimannen. Dit was een initiatief van ondernemers die samenwerkten onder de vlag van de Leeuwarder Ondernemersvereniging (LEON). Om een pro-campagne te voeren werd een werkgroep van acht personen gevormd, die zes maal samenkwam. Tijdens een bijeenkomst met een aantal “creatieve denkers” van verschillende bureaus in Leeuwarden zijn “de Zaaimannen” ontstaan, om smoel te geven aan de voorstanders.⁶²

De campagne van de Zaaimannen ging van start met de ontdekking van een zwerfkei met de letter “Z” op 10 mei, wat aanzienlijke media-aandacht genereerde. Er werden daarna advertenties geplaatst, spots op radio en tv uitgezonden, flyers uitgedeeld, posters opgehangen, T-shirts vervaardigd, en plastic tassen beschikbaar gesteld op de markt. Verder was er een speciale website (www.zaaigeheim.nl). Ook zijn er 4000 brieven gestuurd aan ondernemers door het Verenigd Bedrijfsleven Leeuwarden, een samenwerkingsverband van verschillende belangenverenigingen van ondernemers. De

brief bevatte een oproep om voor het project te stemmen en voorkeur te geven aan de variant met een pleinwand. De campagne werd gefinancierd door bijdragen vanuit het bedrijfsleven (13.000 euro) en subsidie van de gemeente (10.000 euro), die was toegekend door de referendumcommissie (zie hoofdstuk 8).⁶³

Een andere opvallende activiteit was het initiatief van twee inwoners van Leeuwarden om op het Zaailand een simulatie te houden van het project Nieuw Zaailand. Met onder meer ballonnen en hoogwerkers werd getracht een beeld te schetsen van de omvang van de geplande bouw. Een belangrijk motief voor deze activiteit was de overtuiging dat de gemeente in haar voorlichting over het project Nieuw Zaailand niet een juist beeld had geschetst van het project. Voor deze activiteit was ook subsidie aangevraagd, maar dat verzoek werd afgewezen omdat het te laat was ingediend (zie hoofdstuk 8).

Ook politieke partijen ondernamen verschillende activiteiten. Door betrokkenen wordt hier in het algemeen positief teruggekeken op de campagne door de politieke partijen. Een punt van ergernis dat wel naar voren werd gebracht, was dat door SP'ers onjuiste informatie zou zijn verstrekt over het project. Het ging dan bijvoorbeeld over de vraag of het project zou leiden tot hogere belastingen ten gevolge van de kosten, en de vraag of de markt en kermis wel mogelijk zouden blijven op het nieuwe plein.⁶⁴ Anderen hadden zich gestoord aan het de aanwezigheid van enkele PvdA'ers in de buurt van een stembureau op de dag van het referendum.⁶⁵

De provincie Friesland en het Fries Museum hebben in de beleving van de meeste betrokkenen niet een bijzonder actieve rol gespeeld. Dat geldt ook voor het actiecomité "Zaailand Nee, Referendum Ja". Tijdens interviews gaven verschillende betrokkenen aan wel verbaasd te zijn geweest over de geringe omvang van de campagne van de tegenstanders.

6.9 Organisatie op de dag van stemming: stembureaus en stemcomputers

Op de dag van stemming moeten vanzelfsprekend stembureaus worden ingericht en bemenst. Dit gebeurde door afdeling Burgerzaken op basis van een draaiboek, dat ook bij reguliere verkiezingen gebruikt wordt. Hierin verschilt een referendum niet van verkiezingen voor bijvoorbeeld Tweede Kamer of gemeenteraad.

Ten aanzien van dit aspect van de organisatie zijn geen grote problemen geconstateerd. In één van de stembureaus deed zich een storing voor bij de stemcomputer. Deze is toen vervangen. Dit probleem kon binnen afzienbare tijd worden opgelost, omdat de gemeente

beschikt over reservecomputers. Het vervangen van de stemcomputer heeft ongeveer een kwartier geduurd.

Een groter probleem op de dag van stemming, zo bleek uit de interviews met betrokkenen, was dat kiezers niet altijd precies wisten hoe zij dienden te stemmen gegeven hun voorkeur. Zo was bijvoorbeeld niet duidelijk of de tweede referendumvraag beantwoord moest worden (dat hoefde niet). Leden van het stembureau bleken niet volledig op de hoogte van de geldende instructies. Achteraf is door betrokkenen dan ook geconstateerd dat de instructie voor stembureauleden beter had gekund. Met name omdat de getrapte vraagstelling voor kiezers ingewikkeld was, was dit bij dit referendum extra van belang.

6.10 Kosten van het referendum

De totale kosten voor de organisatie en communicatie inzake het referendum bedroegen ongeveer 120.000 euro. Dat is het totaal aan uitgaven voor bekendmaking van het referendum in de media, drukken en verspreiden van oproepkaarten en voorlichtingsmateriaal, en inrichting en bemensing van stembureaus. Daarnaast is 12.000 euro uitgegeven voor subsidieverlening (zie hoofdstuk 8). Vergoedingen voor de leden van de referendumcommissie bedroegen tezamen 5.000 euro. De directe kosten bedroegen derhalve in totaal ruim 135.000 euro. De directe kosten bleven binnen de marges van het beschikbare budget van 150.000 euro, wat voortvloeiende uit een jaarlijkse reservering (zie hoofdstuk 3).⁶⁶

Er waren ook indirecte kosten, die voortvloeien uit de inzet van personeel van de gemeente. De omvang hiervan bedroeg 78.000 euro. Indien deze kosten worden meegerekend, bedroegen de totale kosten voor het referendum ongeveer 215.000 euro. Deze kosten konden niet worden gedekt uit het referendumbudget en werden gedragen door de betreffende afdelingen. Binnen de ambtelijke organisatie bestaat behoefte, zo bleek tijdens de interviews met betrokkenen, om ook de kosten van personeelsinzet te kunnen dekken uit het referendumbudget.

7. BERICHTGEVING IN DE MEDIA

7.1 Inleiding

Bij elk referendum is een goede informatievoorziening in de richting van de burgers cruciaal. In de aanloop naar het referendum moeten kiezers van verschillende zaken op de hoogte worden gebracht. Om te beginnen moeten zij weten dat er een referendum wordt gehouden en wat het onderwerp is. Daarnaast moeten kiezers weten welke vraag ze in het stemlokaal krijgen voorgelegd, en moeten zij informatie ontvangen op basis waarvan zij een afgewogen oordeel kunnen vormen. In aanvulling op directe informatie van de gemeente of belanghebbenden, kunnen de media hieraan een belangrijke bijdrage leveren.

Naast de rol van de media bij het communiceren van de ‘spelregels’ van het referendum, waarbij vooral de datum en de referendumvraag van belang zijn, vervullen de media ook een belangrijke klankbordfunctie. De media bieden een podium aan de voor- en tegenstanders om hun argumenten naar voren te brengen en kunnen zo een goede oordeelsvorming faciliteren. De analyse van de mediaberichtgeving voorafgaand aan het referendum over het project Nieuw Zaailand is daarom primair gericht op de datum van het referendum, de vraagstelling, en de argumenten om voor- of tegen te stemmen. Daarnaast wordt ook aandacht besteed aan de kritiek en lof ten aanzien de bij het referendum betrokken partijen.

De analyse van de mediaberichtgeving richt zich achtereenvolgens op vijf landelijke dagbladen, twee regionale dagbladen, en het nieuws en de actualiteitenrubriek op televisie van Omrop Fryslân.

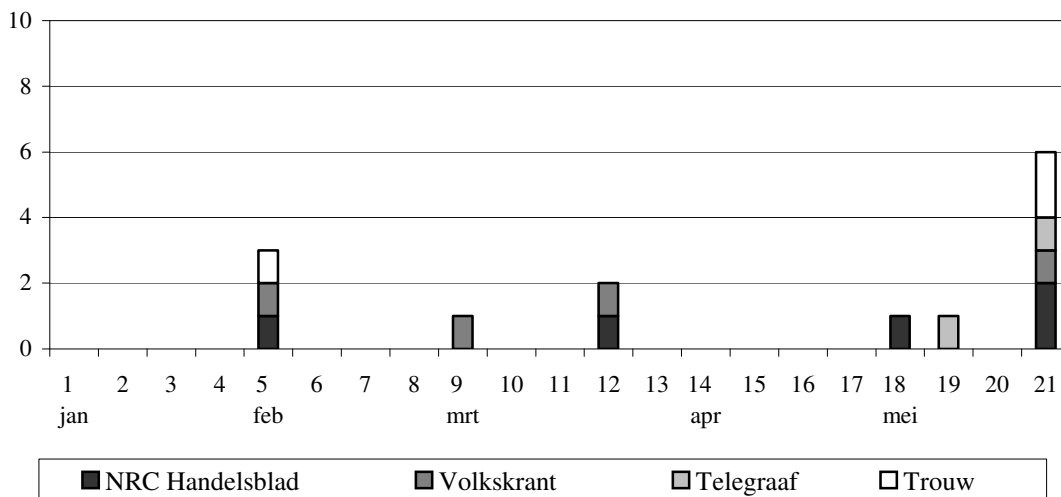
7.2 Landelijke dagbladen

De landelijke dagbladen hebben het Leeuwarder referendum niet geheel onopgemerkt voorbij laten gaan. Dat blijkt uit een inventarisatie van de berichtgeving in vijf landelijke dagbladen: Algemeen Dagblad, De Volkskrant, NRC Handelsblad, De Telegraaf en Trouw.⁶⁷ Het Algemeen Dagblad besteedde als enige geen aandacht aan het aanstaande referendum.

De eerste artikelen verschenen al voordat besloten was tot het referendum. De Volkskrant en NRC Handelsblad besteden al in juli en oktober aandacht aan de mogelijkheid dat er

een referendum komt over het Zaailand. In de laatste week van januari berichtten dezelfde twee kranten in een kort artikel over het besluit van de gemeenteraad om een referendum te houden. In Trouw werd dezelfde week een groter artikel aan het raadsbesluit gewijd (circa 690 woorden). Hierin werd ook achtergrondinformatie over het plan en de verhuizing van het Fries Museum gegeven.

Begin maart komt in De Volkskrant het project Nieuw Zaailand opnieuw kort naar voren in een interview met burgemeester Dales, die voorstander van het project blijkt te zijn: “als ik als een neutrale paljas boven de partijen blijf zweven komt zo’n vernieuwd plein er nooit.”⁶⁸ Het besluit van de Provinciale Staten van Friesland om in te stemmen met de verhuizing van het Fries Museum naar het Wilhelminaplein in Leeuwarden vormde voor dezelfde krant halverwege maart aanleiding om opnieuw melding te maken van het aanstaande referendum. NRC Handelsblad berichtte in deze week ook dat het referendum gehouden zou worden, maar ging niet in op de discussie over de verhuizing van het Fries museum.



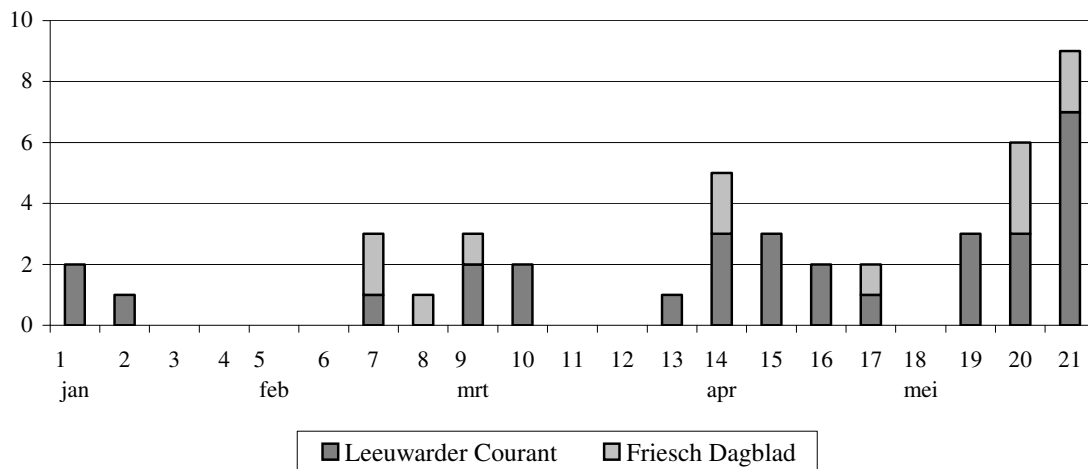
Figuur 7.1: Aantal artikelen over het referendum in landelijke dagbladen per week

In de week voorafgaand aan het referendum verscheen in drie van de kranten een artikel over het naderende referendum. Bij Trouw gebeurde dat op de referendumdag zelf. In geen van deze artikelen werd overigens de referendumvraag genoemd. Wel ging Trouw in op de gekwalificeerde meerderheid die nodig was om het referendum geldig te laten zijn.

Gezien de eerdere aandacht voor het referendum in De Volkskrant, is het opvallend dat deze krant na afloop geen melding maakte van de uitslag. NRC Handelsblad beperkte zich tot een weergave van de uitslag. De Telegraaf en Trouw kwam met een iets groter artikel, waarin ook reacties van voor- en tegenstanders aan bod kwam.

7.3 Regionale dagbladen

Het zal geen verbazing wekken dat lezers van regionale dagbladen aanzienlijk beter geïnformeerd werden over het referendum over het project Nieuw Zaailand. In de aanloop naar het referendum verschenen in de Leeuwarder Courant 31 artikelen over het referendum en in het Friesch Dagblad verschenen er 12.⁶⁹



Figuur 7.2: Aantal artikelen over het referendum in regionale dagbladen per week

In de derde week van februari verschenen artikelen over de Kompas-subsidie van het ministerie van VROM. Het Friesch Dagblad berichtte over de mogelijkheid dat de gemeente Leeuwarden deze subsidie zou mislopen als voor de variant met verkorte pleinwand gekozen zou worden.⁷⁰ De Leeuwarder Courant meldde vervolgens dat er toch subsidie zou komen voor de variant met verkorte winkelwand.⁷¹

In de periode van eind februari tot begin maart (week 8 en 9) berichtte zowel de Leeuwarder Courant als het Friesch Dagblad over de referendumvraag. Het Friesch Dagblad deed dit naar aanleiding van het advies van de referendumcommissie, voordat de gemeenteraad de vraagstelling had vastgesteld.⁷² Dit artikel bevatte de letterlijke tekst

van de vraagstelling. De Leeuwarder Courant besteedde in drie artikelen aandacht aan de vraagstelling, tweemaal vóór deze door de raad was vastgesteld en eenmaal erna. In twee artikelen was de formulering van de referendumvraag opgenomen. De Leeuwarder Courant meldde ook dat de vraagstelling voor de voorstanders van het zogenaamde ‘alternatief c’ wellicht verwarrend kon zijn en nadelig kon uitpakken. Vervolgens gaf de krant een beknopte steminstructie voor de voorstanders van deze variant.⁷³

Het afkeuren van de korte pleinwand variant door welstandscommissie Hûs en Hiem heeft begin april media-aandacht getrokken. Op een kort artikel in de Leeuwarder Courant na gingen alle artikelen in de eerste drie weken van april over de discussie rondom het al dan niet komen te vervallen van ‘variant c’.

De laatste “hausse” in de berichtgeving vond plaats in de laatste weken voor het referendum. Het Friesch Dagblad bracht in de laatste anderhalve week voor het referendum in totaal vijf artikelen uit, terwijl de Leeuwarder Courant in deze periode tien artikelen met betrekking tot het referendum afdruckte.

De datum van het referendum werd in de aanloop naar het referendum veelvuldig genoemd (in 20 van de 43 artikelen). Dit betekent dat de kiezers goed geïnformeerd waren over de referendumdatum. In bijna de helft van de artikelen (20 van de 43) werd aandacht besteed aan de twee alternatieve varianten van het plan. Aan de formulering van de referendumvragen werd minder aandacht besteed. De eerste vraag werd in zes artikelen genoemd; de tweede vraag in vijf artikelen. Wel kwam de Leeuwarder Courant daags voor het referendum met een artikel dat speciaal bedoeld was om de kiezers op de hoogte te brengen van de referendumvraag. Hierin werd een beschrijving gegeven van “hoe te stemmen in voorkomende gevallen.”

In verschillende berichten kwamen argumenten om voor of tegen het project te stemmen, dan wel voor of tegen een bepaalde variant te stemmen, aan bod. Dit kwam ook aan bod in verschillende ingezonden brieven, die hieronder zijn meegenomen in de analyse. Elf artikelen bevatten argumenten om voor het project te stemmen, en dertien artikelen bevatten argumenten om tegen te stemmen. Deze argumenten kwamen zelden in hetzelfde artikel aan bod: slechts vijf artikelen verschaften zowel argumenten om voor het project te stemmen als argumenten om er tegen te stemmen. Argumenten voor of tegen de variant zonder pleinwand kregen minder aandacht in de media. Slechts twee artikelen noemden argumenten om voor het plan met verkorte pleinwand te stemmen, terwijl vier artikelen argumenten bevatten om tegen deze variant te stemmen.

Er zijn drie argumenten om voor het project als geheel te stemmen die meer dan eenmaal werden genoemd. Om te beginnen werd gesteld dat het oude plein eigenlijk wel op is, en

dat het nieuwe plein knusser en gezelliger zal worden (drie artikelen). In vijf artikelen werd als argument aangedragen dat het project goed zou zijn voor de stad en zelfs cruciaal voor de toekomst van Leeuwarden. In twee artikelen werd gezegd dat nieuwe en duurdere winkels op het Zaailand meer publiek naar Leeuwarden zouden kunnen trekken. In totaal werd dertien keer een argument in het Friesch Dagblad en de Leeuwarder Courant gegeven, waarbij kritiek werd gegeven op het ontwerp van het Zaailandplan. Argumenten om tegen het project als geheel te stemmen waren vooral esthetisch van aard. In zeven artikelen moest ‘de winkelwand’ het ontgelden. Deze zou leiden tot een opgesloten gevoel en een donkere winkelstraat. In vijf berichten werd gezegd dat het Zaailand plan te duur zou zijn.

7.4 Wie waren er in het nieuws?

In de aanloop naar het referendum besteedden de media aandacht aan verschillende personen en instanties. In sommige gevallen werden personen aan het woord gelaten, in andere gevallen werd er over hen bericht. Bij de analyse van de mediaberichtgeving is gekeken naar de hoeveelheid aandacht die personen of instanties in de aanloop naar het referendum in de media hebben gekregen. Dit is onderzocht door na te gaan in hoeveel artikelen in de aanloop naar het referendum zij genoemd werden. De analyse is beperkt tot de twee regionale dagbladen, Leeuwarder Courant en Friesch Dagblad.

In de regionale dagbladen kregen verschillende personen en instanties de nodige aandacht (zie Tabel 7.1). Het College van B & W en de gemeenteraad als geheel kregen veel aandacht. Raadsleden en raadsfracties kwamen eveneens vaak aan bod. Wethouder Waanders en in wat mindere mate burgemeester Dales werden in verscheidene artikelen genoemd. Andere belanghebbenden kregen minder aandacht: actiecomité “Referendum Ja, Zaailand Nee”, actiegroep “De Zaaimannen”, en marktlieden en ondernemers werden in slechts een beperkt aantal artikelen genoemd. Meer aandacht was er voor de referendumcommissie en de welstandscommissie Hûs en Hiem, die de variant zonder pleinwand afkeurde.

De mate waarin de raadsfracties en raadsleden van de verschillende politieke partijen aandacht kregen verschilde (zie Tabel 7.1). Van de collegepartijen heeft de PvdA het vaakst media-aandacht gekregen. Van de oppositiepartijen kwam de FNP het vaakst in het nieuws, maar de SP en NLP kwamen niet veel minder aan bod.

Tabel 7.1 Aandacht voor personen of instanties in de Leeuwarder Courant en het Friesch Dagblad (aantal artikelen waarin een persoon of instantie werd genoemd)

<i>Gemeentebestuur</i>		<i>Collegepartijen</i>	
College van B&W	17	PvdA	10
Burgemeester Dales	5	PAL/GroenLinks	6
Wethouder Waanders	9	CDA	4
Wethouder Van Mourik	2		
Gemeenteraad	13	<i>Oppositiepartijen</i>	
Raadsfracties/raadsleden	22	FNP	10
Collegepartijen	3	NLP	8
Oppositiepartijen	2	SP	8
		VVD	5
<i>Andere belanghebbenden</i>		Christenunie	5
Marktkoopliden	2	D66	2
Actiegroep “De Zaaïmannen”	3	Leefbaar Leeuwarden	2
Ondernemers(vereniging)	3		
Actiecomité “Referendum Ja, Zaaïland Nee”	3		
<i>Overigen</i>			
Referendumcommissie	9		
Welstandcommissie Hûs en Hiem	6		

7.5 Het debat in de media: het uiten van kritiek en lof

De media vormen bij uitstek een podium voor het becommentariëren van de plannen voor het Zaaïland die onderwerp zijn van het referendum, en het uiten van kritiek op het handelen of de standpunten van anderen. Voor- en tegenstanders van aan het referendum onderworpen plannen ontmoeten elkaar als het ware in de media en uiten daarbij kritiek op elkaar. Daarnaast kunnen media zelf in artikelen of columns een bepaalde mening over het voetlicht brengen.

De analyse van kritiek en lof in de twee regionale dagbladen is gericht op de vraag of in een artikel aandacht was voor bepaalde kritiek of lof. Er is steeds geïnventariseerd wie kritiek gaf en naar wie deze kritiek uitging (het uiten van lof bleek een zeldzaamheid).

Ook columns, redactionele bijdragen en ingezonden brieven zijn hierbij meegenomen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de periode in de aanloop naar het referendum en de periode na afloop van het referendum tot aan de daaropvolgende beraadslagingen van de gemeenteraad.

Tabel 7.2 Wie gaven en wie ontvingen kritiek (aantal artikelen waarin kritiek werd gegeven c.q. ontvangen)?

	voor het referendum		na het referendum	
	kritiek gegeven	kritiek ontvangen	kritiek gegeven	kritiek ontvangen
<i>Gemeentebestuur</i>				
College van B&W	-	5	-	1
Burgemeester Dales	-	1	-	4
				5
<i>Coalitiefracties</i>				
PvdA	1	1	-	-
PAL/ Groenlinks	1	-	-	1
<i>Oppositiefracties</i>				
FNP	1	-	1	-
SP	1	-	-	-
VVD	2	-	-	-
<i>Andere betrokkenen</i>				
Actiecomité “Referendum Ja, Zaailand Nee”	1	-	-	-
Referendumcommissie			-	-
CdK Nijpels			1	-
Gedeputeerde Mulder			1	-
<i>Overigen</i>	6	4	17	3

De kritiek die in de aanloop naar het referendum werd geuit was vooral gericht op het College van B&W (zie Tabel 7.2). De kritiek hield voornamelijk verband met het al dan niet in het referendum opnemen van de variant zonder pleinwand. In de artikelen kwam naar voren dat men niet tevreden was over de manier waarop het College hiermee is

omgegaan. Zo zou het College te laat zijn begonnen met het onderzoeken van deze optie (drie artikelen), werd hen verweten te weinig moeite gedaan te hebben om burgers te wijzen op de variant zonder pleinwand, en werd naar voren gebracht dat het College wel eens bijzonder blij zou kunnen zijn met het afkeuren van deze variant door welstandscommissie Hûs en Hiem.⁷⁴

In de artikelen waarin deze kritiek werd geuit was weinig ruimte voor weerwoord. Slechts twee artikelen bevatten een kort weerwoord (één tot enkele regels) op ingebrachte kritiek. Met betrekking tot het advies van de welstandcommissie werd door wethouder Waanders gezegd dat het College het wel degelijk vervelend vond dat de variant zonder pleinwand afviel.^p In een ander artikel kreeg een woordvoerder van de gemeente de gelegenheid om weerwoord te bieden aan kritiek vanuit SP en FNP, die meenden dat de voorlichtingskrant van de gemeente subjectief was en in het voordeel van de voorstanders. Volgens de woordvoerder was de gemeentelijke voorlichting objectief en was de referendumkrant vooraf door de referendumcommissie gecontroleerd en goedgekeurd.⁷⁵

In de periode na het referendum verscheen er in 14 van de 29 berichten kritiek (Tabel 7.2). Zowel het College van B&W als de gemeenteraad moesten het geregeld ontgelden. De regel van de gekwalificeerde meerderheid vormde het voornaamste onderwerp van kritiek. Het idee dat deze drempel onhaalbaar was en voorstanders van het project Nieuw Zaailand vanaf het begin op een voorsprong had gezet, kwam in acht artikelen naar voren. Daarnaast was er kritiek vanuit de provincie op de gemeenteraad. Het houden van een referendum werd uitgelegd als een zwaktebod en de gemeenteraad zou wel erg weinig lef hebben getoond voor zo'n belangrijk project.⁷⁶

Zowel in de periode voorafgaand aan het referendum als in de periode meteen na afloop was men zuiniger met het uiten van lof. In een artikel in de Leeuwarder Courant kwam naar voren dat de fractievoorzitter van het CDA, Thea Koster, zich goed kon vinden in de manier waarop de referendumcommissie bij het opstellen van de referenduvraag invulling heeft gegeven aan het besluit van de gemeenteraad. En ondanks alle kritiek op de gekwalificeerde meerderheidsregel uitte publicist en PvdA-lijstduwer Peter de Haan na afloop van het referendum juist zijn tevredenheid over het door de gemeenteraad gestelde criterium voor representativiteit. Verder viel er geen noemenswaardige lof in de artikelen over het referendum waar te nemen.

7.6 Berichtgeving door Omrop Fryslân

De regionale televisiezender Omrop Fryslân heeft in verschillende programma's aandacht geschonken aan het referendum over het project Nieuw Zaailand. De analyse van deze berichtgeving heeft zich geconcentreerd op de maand mei, de maand waarin de campagne zijn hoogtepunt heeft bereikt en het referendum heeft plaatsgevonden. Daarbij is gekeken naar de berichtgeving in twee programma's, namelijk het dagelijkse tv-journaal "Hjoed" en "Brekking", een dagelijks programma gericht op achtergronden bij het nieuws. Beide programma's kwamen in deze periode met vier uitzendingen waarin aandacht werd besteed aan het referendum.

In de weken voorafgaand aan het referendum kwam "Hjoed" met twee nieuwsberichten over het referendum. Het eerste nieuwsbericht ging over de vondst van een door de actiegroep "De Zaaimannen" neergelegde zwerfkei met daarin een uitgehakte letter "Z". In de tweede uitzending werd aandacht besteed aan het initiatief om met ballonnen en hoogwerkers de plannen voor het Zaailand levensgroot uit te beelden. In beide uitzendingen kwamen, gekeken naar de uitzendtijd, de argumenten om voor of tegen te stemmen evenveel aan bod.

Actualiteitenrubriek "Brekking" had de dag voor het referendum een gesprek met SP-raadslid Trijntje Buma en CDA-fractievoorzitter Thea Koster. Beide kwamen afwisselend aan het woord, waarbij Buma uiteindelijk ongeveer één minuut langer aan het woord was dan Koster.

Voorafgaand aan het referendum werd de exacte formulering van de referendumvraag niet genoemd. Wel werden mensen in de uitzending van "Brekking" gestimuleerd om te gaan stemmen met als argumenten dat het bij zo'n belangrijk plan goed is als de inwoners van Leeuwarden zich daarover uitspreken, dat men door te gaan stemmen nog best veel invloed kan uitoefenen op het besluitvormingsproces, en dat het goed zou zijn voor de politiek als veel mensen gaan stemmen.

Op de dag van de stemming werd door "Hjoed" kort aandacht besteed aan het verloop van het referendum. Er werden bij het stembureau enkele reacties van kiezers gepeild en er werd voorzichtig gespeculeerd over het opkomstpercentage. De verslaggever zei te verwachten dat de meeste mensen tegen zouden gaan stemmen. In de loop van de avond had "Brekking" een gesprek met burgemeester Dales, die zijn licht liet schijnen over de verwachte opkomst. Hij gaf aan dat de plannen voor het Zaailand een bijzondere kans zijn voor Leeuwarden, die zich niet snel weer zal aandienen. Later op de avond deed het programmam uitvoerig verslag van de uitslagavond op het gemeentehuis. Een reeks betrokkenen kwam aan het woord: burgemeester Dales, wethouder Waanders, de

directeur van het Fries Museum, de voorzitter van de referendumcommissie, en de fractievoorzitters van vier politieke partijen (PvdA, CDA, NLP en FNP).

Wat opvalt is dat alle betrokkenen, zowel voorstanders als tegenstanders van de gemeentelijke plannen, zich positief uitspraken over het opkomstpercentage (43 procent). Iedereen was vol lof over dit resultaat. De fractievoorzitter van de NLP zei content te zijn met de hoeveelheid aandacht die er voor het referendum geweest was, al werd volgens hem in de voorlichtingscampagne wel een reclameachtig beeld geschetst. Verder ging de aandacht vooral uit naar de reacties op de uitslag en vormde de formulering van de referendumvraag een veelbesproken punt van kritiek. Deze zou te ingewikkeld zijn geweest en zelfs tot een lager opkomstpercentage hebben geleid. Hier werd door de burgemeester tegenin gebracht dat er in een democratie ook wel iets van burgers verwacht mag worden. De fractievoorzitter van de PvdA zei dat als je er even goed over nadacht, de vraagstelling best te begrijpen was.

De dag na het referendum stonden beide programma's in het teken van de uitslag van het referendum en de reacties daarop. "Hjoed" kwam met het bericht dat de tegenstanders van de plannen voor het Zaailand vooral gefrustreerd waren door de voor hen nadelige uitslag. Het programma liet enkele inwoners van Leeuwarden aan het woord die zich door de Gemeente "besodemieterd" voelden. "Brekking" zond een discussie uit tussen wethouder Marga Waanders en FNP'er Sybren Posthumus, die afwisselend aan het woord kwamen.

Het algemene beeld is dat er in de nieuws- en actualiteitenrubrieken van Omrop Fryslân beperkt aandacht is geweest voor het referendum over het project Nieuw Zaailand. De televisiezender heeft vooral gefungeerd als verslaggever van de uitslag van het referendum en de reacties daarop. Daar waar er aandacht was voor het referendum, hebben voorstanders en tegenstanders van het project steeds ongeveer evenveel aandacht gekregen.

8. REFERENDUMCOMMISSIE

8.1 Taken van de referendumcommissie

De referendumverordening van Leeuwarden schrijft voor dat er een onafhankelijke commissie is die toeziet op het referendumproces en advies uitbrengt met betrekking tot een aantal zaken. De eerste taak van deze commissie is te toetsen of een besluit waarover een referendum wordt aangevraagd onder de uitzonderingsbepalingen van de referendumverordening valt. Als de gemeenteraad besluit dat over een bepaald onderwerp een referendum kan worden gehouden, dan adviseert de commissie over de vraagstelling en de wijze waarop gestemd wordt. In de aanloop naar het referendum is de belangrijkste taak van de commissie om toe te zien op de referendumprocedure. Dit betekent dat zij zowel toeziet op de organisatie als de voorlichting door de gemeente. Een andere taak van de commissie is het verstrekken van subsidie aan initiatiefnemers en maatschappelijke organisaties voor het voeren van campagne. Ten slotte is de commissie ook belast met het behandelen van klachten over voorlichting en campagne.⁷⁷

Het advies van de referendumcommissie over de datum van het referendum en de vraagstelling is al besproken in hoofdstuk 5. Het toezicht op de organisatie en voorlichting kwam al aan bod in hoofdstuk 6. Op de andere taken wordt hieronder ingegaan. Maar eerst zal worden stilgestaan bij de samenstelling van de referendumcommissie.

8.2 Samenstelling van de referendumcommissie

De referendumcommissie bestaat uit drie tot vijf leden, aldus staat voorgeschreven in de referendumverordening. Deze leden mogen geen lid zijn van de gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders, en zij mogen ook niet in dienst zijn van de gemeente. Deze criteria worden gehanteerd om de onafhankelijkheid van de commissie te waarborgen. De leden worden benoemd door de gemeenteraad voor een periode van vier jaar. De commissie kiest zelf een voorzitter uit haar midden. De huidige commissie bestaat uit drie leden, die in november 2005 zijn benoemd: Heinrich Winter (voorzitter), Mark Boumans en Marianne van Hall.

De gemeente heeft voor het samenstellen van de referendumcommissie een open procedure gestart. Voor de selectiecommissie was een belangrijk criterium, dat de leden van de referendumcommissie zowel onafhankelijk zijn als betrokken – onafhankelijk van

de gemeentepolitiek, dus bijvoorbeeld geen prominente functie vervullend binnen de lokale politieke partijen; maar wel betrokken bij diezelfde gemeentepolitiek en voldoende affiniteit hebbend met het instrument referendum.⁷⁸ Dat laatste betekent overigens niet dat leden van de commissie ook fervent voorstander van het referendum moet zijn (in gesprekken kwam zelfs naar voren dat één van de leden persoonlijk geen voorstander van referenda is, maar wel de opvatting huldigde dat als je een referendum houdt er moet worden gezorgd voor een zorgvuldige procedure). Door de selectiecommissie is tevens gelet op de politieke achtergrond van de leden: het werd niet wenselijk geacht dat zij allen dezelfde partijpolitieke kleur hadden.

De referendumcommissie wordt ondersteund door een secretaris. Deze functie wordt vervuld door een ambtenaar van de gemeente Leeuwarden. Aanvankelijk was hiervoor een stafmedewerker van het college aangewezen. Er werd echter geconcludeerd dat de ontstane dubbelrol ongelukkig was vanwege mogelijke belangentegenstellingen. Vervolgens werd de griffier van de gemeenteraad aangewezen als secretaris, maar dat stuitte op bezwaren bij zowel het college als de gemeenteraad. De functie van secretaris werd daarom vervuld door een ambtenaar die ook belast is met de behandeling van bezwaarschriften. Aanvullend kreeg de referendumcommissie ondersteuning van de griffie en van een medewerker van de afdeling Onderzoek en Statistiek. Deze medewerker heeft zich met name verdiept in de problematiek van de vraagstelling.⁷⁹

Uit interviews met betrokkenen kwam naar voren dat verschillende soorten expertise in de referendumcommissie aanwezig moeten zijn. In het bijzonder werd gewezen op juridische kennis, kennis op het gebied van communicatie, en inzicht in de praktijk van het openbaar bestuur. De referendumcommissie was zelf van oordeel dat deze expertise voldoende aanwezig was binnen haar geledingen. Door andere betrokkenen is er wel op gewezen dat de referendumcommissie geen communicatiedeskundige in haar geledingen had en dat wel wenselijk was geweest. Dit sluit goed aan op ervaringen in Zwolle, waar wel een communicatiedeskundige zitting had in de referendumcommissie en betrokkenen van oordeel waren dat de referendumcommissie met name bij de communicatie haar nut had bewezen. Ten aanzien van het aantal leden van de commissie is volgens betrokkenen gebleken dat drie personen voldoende is voor een dergelijke commissie.

De referendumcommissie heeft haar tevredenheid uitgesproken over de ambtelijke ondersteuning. Wel constateerde de commissie dat de secretaris niet formeel is benoemd, en ook niet duidelijk is wie daartoe de bevoegdheid heeft (gemeenteraad of college).

8.3 Behandeling van klachten

De referendumcommissie heeft verscheidene brieven ontvangen van burgers. Doorgaans werd geconcludeerd dat er geen sprake was van een formele klacht, of dat de brief afgehandeld diende te worden door de ambtelijke organisatie van de gemeente. In twee gevallen betrof het wel een formele klacht. Eén klacht was zo algemeen, dat de commissie de indiener verzocht deze te concretiseren. Dat gebeurde niet en deze klacht is derhalve niet verder behandeld. Dat gebeurde wel met een andere klacht, die na het referendum werd ingediend.

Deze klacht betrof de gemeentelijke informatievoorziening. De voorlichting van de gemeente was niet objectief geweest, zo luidde de klacht. Het ging daarbij onder meer over het gebruik van verschillende kleuren voor de lucht bij afbeeldingen van het bestaande Zaailand (lime groen) en nieuwe Zaailand (blauw), onvoldoende aandacht voor de keuze voor of tegen het project Nieuw Zaailand, en verschillen in aandacht voor voorstanders en tegenstanders in de referendumkrant (zie hoofdstuk 6). De commissie oordeelde na zowel de indiener van de klacht als een vertegenwoordiger van de gemeente gehoord te hebben, dat bij geen van de ingebrachte punten de voorlichting was tekortgeschoten. Op advies van de referendumcommissie verklaarde het college deze klacht derhalve ongegrond. In hoofdstuk 6 werd dit advies op hoofdlijnen onderschreven.

Aanvullend heeft de commissie aandacht geschonken aan kritiek die weliswaar niet via een formele klacht onder haar aandacht werd gebracht, maar waarvan zij op andere wijze op de hoogte was. Het gaat dan in het bijzonder om kritiek in het publieke debat op voorlichtingsmateriaal van de gemeente. De commissie merkte dat er op de referendumkrant van de gemeente nogal wat kritiek was, met name van tegenstanders van het project Nieuw Zaailand. De krant zou vooral een krant van voorstanders zijn. De commissie heeft tijdens één van haar vergaderingen over dit onderwerp gesproken en oordeelde dat de krant een evenwichtig beeld geeft.

8.4 Verstrekking van subsidie

Een andere taak van de referendumcommissie was het verstrekken van subsidie. De gemeenteraad had hiervoor 20.000 euro beschikbaar gesteld. De commissie besloot dit bedrag in twee helften te verdelen, waarbij voor zowel voorstanders als tegenstanders 10.000 beschikbaar was. Zowel organisaties (rechtspersonen) als groepen inwoners (minimaal tien) konden subsidie aanvragen. De commissie sloot politieke partijen en personen die kandidaat waren voor een politieke partij uit. Ten slotte werd bepaald dat aanvragen binnen twee weken na het vaststellen van het beschikbare subsidiebedrag door

de referendumcommissie ontvangen moesten zijn. Dit werd bekendgemaakt in Huis aan Huis en op de gemeentelijke website over het referendum.

Er zijn binnen de vastgestelde termijn twee subsidieaanvragen ontvangen door de commissie. Eén aanvraag was afkomstig van de Leeuwarder Ondernemingsvereniging (LEON). Deze belangenorganisatie van ondernemers uit de binnenstad van Leeuwarden vroeg 10.000 euro subsidie voor een reeks activiteiten om het project Nieuw Zaailand te promoten. Het ging hierbij met name om het drukken en plaatsen van posters, het vervaardigen van ander promotiemateriaal, en het plaatsen van krantenadvertenties. Het betrof met name activiteiten van de zogenaamde Zaaïmannen. Deze naam werd gebruikt door samenwerkende marketingbureaus uit Leeuwarden. De andere subsidieaanvraag was afkomstig van de Bibliotheek Leeuwarden. De bibliotheek vroeg 2.140 euro subsidie voor algemene voorlichtingsactiviteiten, met name promotie en organisatie van een discussiemiddag op 19 mei 2006.

De commissie kende aan zowel de LEON als de Bibliotheek subsidie toe. De aanvraag van de Bibliotheek voldeed eigenlijk niet aan de door de commissie opstelde voorwaarden (er was geen sprake van een standpunt uitdragende campagne), maar omdat de commissie de voorgestelde activiteiten zinvol achtte en omdat er voldoende financiële ruimte was besloot men de aanvraag toch te honoreren. Uit de interviews werd duidelijk dat indien voor- en tegenstanders aanvragen voor het volledige subsidiebedrag zouden hebben gedaan, een aanvraag als die van de Bibliotheek niet gehonoreerd was geworden.

De commissie ontving na het verstrijken van de termijn nog een aanvraag voor subsidie. De indieners hadden plannen voor een simulatie op het Zaailand, waarbij met onder meer hoogwerkers zou worden duidelijk gemaakt hoe de geplande bouw eruit zag (zie hoofdstuk 6). De initiatiefnemers gaven aan dat zij niet tot voorstanders of tegenstanders behoorden, maar aan een goede informatievoorziening wilden bijdragen. De referendumcommissie besloot deze aanvraag niet te honoreren, omdat deze te laat was ingediend. De commissie vreesde precedentwerking (het zou nieuwe aanvragen na het verstrijken van de aanvraagtermijn uitlokken) en achtte het niet eerlijk tegenover andere belanghebbenden om een te laat ingediende aanvraag te honoreren. Als de aanvraag tijdig was ingediend, was deze vermoedelijk wel gehonoreerd.⁸⁰ De subsidieaanvragers dienden bij de referendumcommissie een bezwaar in over het subsidiebeleid, maar dit bezwaar verklaarde de commissie ongegrond. De aanvragers achtten verdere juridische procedures weinig kansrijk en zagen daarvan af.

Het is opvallend dat er door de tegenstanders van het project Nieuw Zaailand geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om subsidie aan te vragen. In interviews kwamen wel enkele verklaringen hiervoor naar voren. Ten eerste speelde een rol dat een

belangrijk deel van de tegenstand geworteld was in lokale politieke partijen en deze van subsidie waren uitgesloten. Daarnaast waren vertegenwoordigers van die partijen van mening dat het beschikbare bedrag (10.000 euro) absoluut geen zoden aan de dijk zette, vooral gelet om het veel ruimere budget van gemeente en bedrijfsleven. Tevens was van invloed dat het actiecomité “Zaailand Nee, Referendum Ja” in die fase weinig actief meer was. Ten slotte wezen sommigen op de in hun ogen korte termijn die beschikbaar was voor het indienen van aanvragen in combinatie met geringe bekendheid van de subsidiemogelijkheid.

Verschillende betrokkenen vroegen zich af hoe zinvol het verstrekken van subsidie was geweest. Zouden initiatieven zonder subsidie niet ook doorgang vinden? Uit de interviews komt naar voren dat dat bij dit referendum inderdaad in belangrijke mate het geval was. De simulatie op het Zaailand is een tekenend voorbeeld: de subsidie werd niet toegekend, maar de simulatie vond wel plaats. Bijdragen vanuit het bedrijfsleven (zowel financieel als praktisch) maakten dat mogelijk. De initiatiefnemers zijn echter wel van oordeel dat met subsidie van de gemeente dezelfde simulatie op een betere manier uitgevoerd had kunnen worden. Ook de activiteiten van LEON zouden naar het oordeel van berokkenen wel van de grond zijn gekomen als de gemeente geen subsidie zou hebben toegekend. Er was nu al sprake van gedeeltelijke financiering door het Verenigd Bedrijfsleven Leeuwarden (VBL) en LEON zelf. Kortom, het effect van het verlenen van subsidie is bij het referendum over het project Nieuw Zaailand gering geweest.

Uit de ervaringen bij het referendum over het project Nieuw Zaailand kan echter niet de conclusie worden getrokken dat het verlenen van subsidie ook bij andere referenda geen zin heeft. De reden dat campagnevoerders ook zonder gemeentelijke subsidie hun activiteiten konden ontplooiën had te maken met de bereidheid van bedrijven om een bijdrage te leveren. Het is goed mogelijk dat bij een ander onderwerp die bereidheid er niet is, of dat andere belanghebbenden dergelijke bronnen niet hebben. Subsidieverlening kan dan wel degelijk meerwaarde hebben.

9. UITSLAG VAN HET REFERENDUM

9.1 De uitslag

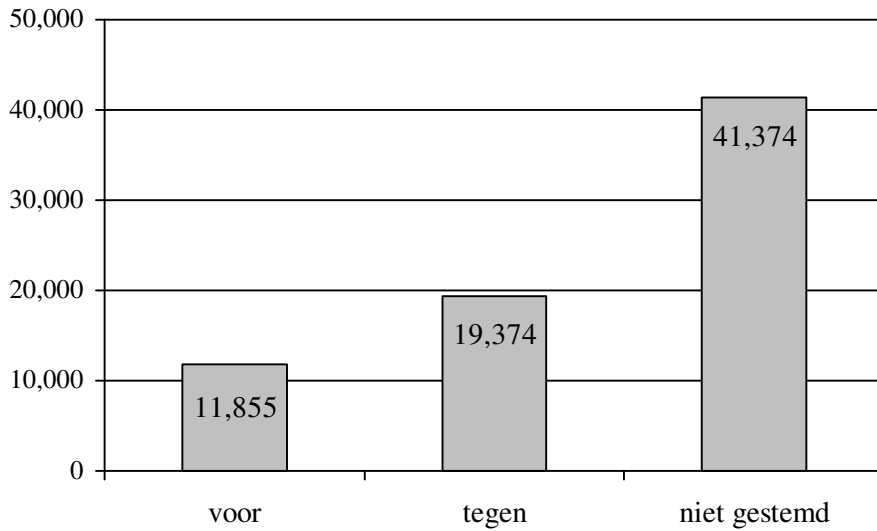
Bij het referendum over het project Nieuw Zaailand waren 72.633 inwoners kiesgerechtigd. Van hen brachten 31.259 een stem uit.⁸¹ De opkomst bij het referendum bedroeg derhalve 43 procent. Zowel uit uitingen in de media als de ten behoeve van deze studie gehouden interviews blijkt dat betrokkenen dit in het algemeen als een hoge opkomst beschouwden. De meesten waren ervan uitgegaan dat de opkomst niet boven 40% zou uitkomen.

In vergelijking met referenda in andere gemeenten is de opkomst in Leeuwarden echter niet opvallend hoog. Bij andere gemeentelijke referenda lag de opkomst gemiddeld wat hoger. Een overzicht van bijna honderd in Nederland gehouden gemeentelijke referenda toont een gemiddeld opkomstpercentage van ongeveer 60 procent.⁸² Voor een eerlijk vergelijk is het echter van belang om het onderwerp van het referendum in ogenschouw te nemen. Met name bij referenda over gemeentelijke herindeling, wat een populair onderwerp is voor referenda, is de opkomst meestal relatief hoog (gemiddeld bijna 70%).⁸³ Bij referenda over andere onderwerpen bedraagt het opkomstpercentage gemiddeld ongeveer 45 procent.⁸⁴ Dit betekent dat de opkomst in Leeuwarden eigenlijk noch in positieve zin noch in negatieve zin afwijkt van de opkomst bij andere gemeentelijke referenda.

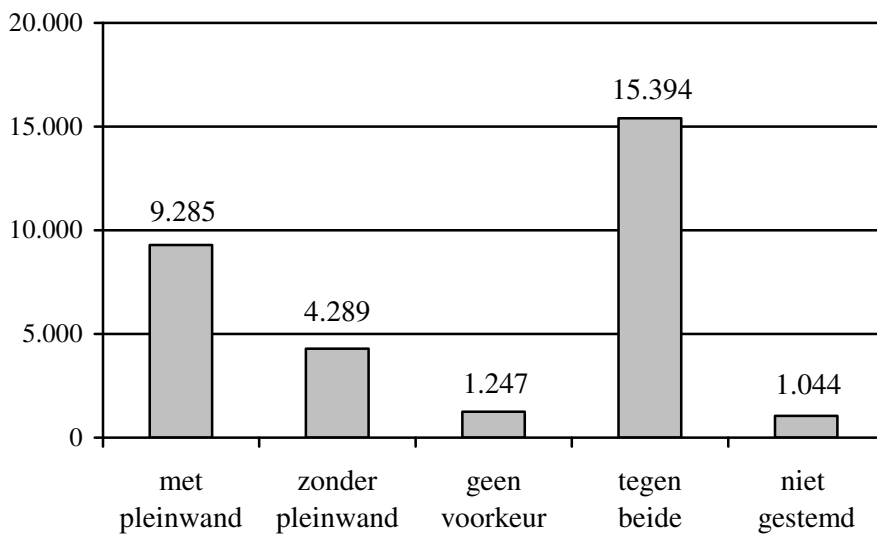
Van de kiezers die hun stem uitbrachten stemde een meerderheid tegen het project Nieuw Zaailand. Bij de eerste referendumvraag (“Bent u voor of tegen het project Nieuw Zaailand?”) stemde 38 procent voor en 62 procent tegen (zie Figuur 9.1). De verhouding tussen voorstanders en tegenstanders kwam voor betrokkenen in het algemeen niet als een verrassing. Men verwachtte dat er meer tegenstemmers dan voorstemmers zouden zijn. Eerder onderzoek door de gemeente en door de Leeuwarder Courant had daar al op gewezen. Voor zover er sprake was van gebroken verwachtingspatronen, dan was het met name dat er toch zoveel voorstanders de gang naar de stembus hadden gemaakt. Velen hadden naar eigen zeggen verwacht dat voorstanders thuis zouden blijven.

Hoewel de opkomst hoger was dan verwacht en er een duidelijke meerderheid tegen had gestemd, was er met deze uitslag geen sprake van een gekwalificeerde meerderheid. Daarvan is volgens de gemeentelijke referendumverordening pas sprake als de meerderheid (voor óf tegen) groter is dan dertig procent van alle kiesgerechtigden. Deze drempel werd niet gehaald. Zowel het percentage voorstemmers als het percentage

tegenstemmers was lager: van alle kiesgerechtigden stemde 16 procent voor en 27 procent tegen. Er was in termen van de referendumverordening dus geen sprake was van een geldig referendum.⁸⁵



Figuur 9.1: Uitslag van de eerste referendumvraag (inclusief niet-stemmers)



Figuur 9.2: Uitslag van de tweede referendumvraag

Bij de tweede vraag bleek het aantal kiezers met een voorkeur voor de variant *met* pleinwand ruim tweemaal zo groot als het aantal kiezers met een voorkeur voor de variant *zonder* pleinwand (31 procent versus 14 procent). Maar de grootste groep bestond uit kiezers die aangaven dat zij voor geen enkele variant zijn, omdat ze tegen het project zijn. Ruim de helft van de uitgebrachte stemmen ging naar dit antwoordalternatief (51 procent). Een beperkt aantal kiezers liet weten dat het hen niet uitmaakte welke variant zou worden uitgevoerd (4 procent). Ten slotte was er ook een kleine groep (3 procent van de opgekomen kiezers), die wel bij de eerste vraag had gestemd maar niet bij de tweede.

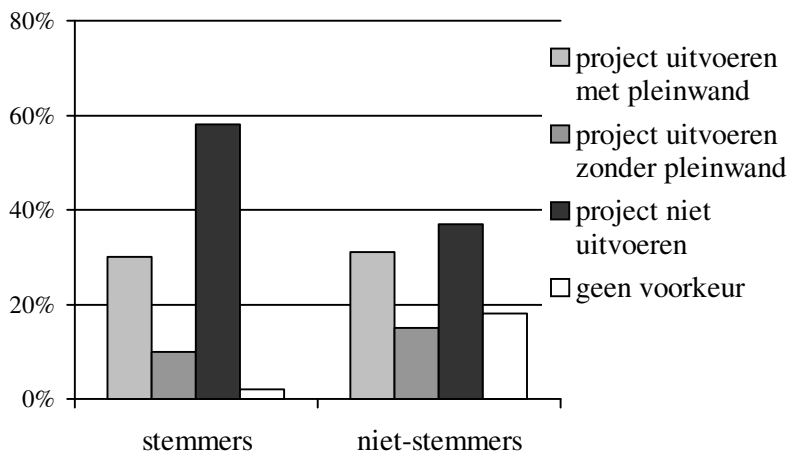
9.2 Standpunten van niet-stemmers

Tijdens het referendum nam een meerderheid van de kiezers niet de moeite om de gang naar het stembureau te maken. Theoretisch is het daardoor mogelijk dat een meerderheid van de bevolking achter de gemeentelijke plannen stond, terwijl de referendumuitslag op het tegendeel wees. Zo'n situatie kan ontstaan als vooral tegenstanders worden gemobiliseerd, en voorstanders veel thuisblijven. Daarom is het interessant om te kijken of stemmers en niet-stemmers van elkaar verschillen wat betreft hun standpunt ten aanzien van het project Nieuw Zaailand. In de enquête die ten behoeve van dit onderzoek is gehouden, is daarom aan zowel stemmers als niet-stemmers gevraagd welke van de drie alternatieven hun voorkeur had: het project uitvoeren met pleinwand, het project uitvoeren zonder pleinwand, of het project niet uitvoeren.⁸⁶

Uit de enquête komt naar voren dat er inderdaad verschillen waren tussen stemmers en niet-stemmers (zie Figuur 9.3). Van de ondervraagde stemmers had 30 procent een voorkeur voor het project inclusief pleinwand en had 10 procent een voorkeur voor het project zonder pleinwand. Bijna 60 procent van de ondervraagde stemmers was tegen het project. De voorkeuren van de niet-stemmers wijken duidelijk af van de voorkeuren van de stemmers. Wat vooral opvalt, is dat niet-stemmers minder vaak tegen het project waren (ongeveer 35%) en vaak geen voorkeur hadden (ongeveer 20%). De weerstand tegen het project Nieuw Zaailand was bij de thuisblijvers dus kleiner dan bij de stemmers. Tegelijk kan worden geconstateerd dat ook van de niet-stemmers een substantiële groep tegen het project was. Het waren niet uitsluitend voorstanders van de gemeentelijke plannen die zijn thuisgebleven bij het referendum.

In discussies over het referendum wordt vaak gesteld dat vooral tegenstanders gaan stemmen en dat voorstanders vaak thuisblijven.⁸⁷ De zojuist gepresenteerde enquêteresultaten lijken dat te bevestigen. Toch blijkt uit nadere analyses dat het verschil

tussen stemmers en niet-stemmers bij dit referendum eigenlijk een andere oorzaak had. Een achterliggende factor die bovenstaand patroon verklaard is de leeftijd van kiezers. Er bestaat een sterke samenhang tussen leeftijd en het standpunt over het project Nieuw Zaailand, en ook tussen leeftijd en het wel of niet gaan stemmen. Oudere kiezers gaan vaker stemmen dan jongere kiezers, en oudere kiezers waren vaker tegen het project dan jongere kiezers. De verschillen tussen stemmers en niet-stemmers kunnen hier grotendeels door worden verklaard.⁸⁸ Verschillen in voorkeuren tussen stemmers en niet-stemmers vloeiden dus niet zozeer voort uit het feit dat bij een referendum vooral tegenstanders gaan stemmen, maar doordat bij dit referendum ouderen (die vaker gaan stemmen) vaker tot de tegenstanders behoorden.



Figuur 9.3: Deelname aan het referendum en voorkeuren ten aanzien van het project Nieuw Zaailand

Terzijde kan nog worden opgemerkt dat de gepresenteerde gegevens laten zien dat de in de referendumverordening gehanteerde terminologie op een bepaald punt ongelukkig is. Ter onderbouwing van het hanteren van een drempel van dertig procent van de kiesgerechtigde bevolking wordt in de formele toelichting gesteld dat de gemeenteraad bij het overschrijden van deze drempel ervan uitgaat, dat de opvattingen van de opgekomen kiezers representatief zijn voor de bevolking als geheel. Dat betekent dat stemmers en niet-stemmers er dezelfde opvattingen op nahouden. Echter, ook wanneer die drempel wordt gehaald hoeft dat niet het geval te zijn. Dit wil overigens niet zeggen dat het hanteren van zo'n drempel als zodanig dan ook moet worden afgewezen. Er kunnen goede redenen zijn om zo'n drempel te hanteren. Maar dit kan niet zijn dat stemmers dan representatief zijn voor de bevolking als geheel.

9.3 Verklaringen voor het stemgedrag

Waarom gingen sommige kiezers wel stemmen en andere niet? En waarom stemden sommige kiezers voor het project en andere tegen? Om deze vragen te kunnen beantwoorden, zijn in de enquête onder de bevolking van Leeuwarden verschillende onderwerpen aan de orde gesteld (zie Bijlage C).

We beginnen met de vraag waarom men wel of niet ging stemmen. Aan burgers die niet hebben deelgenomen aan het referendum is gevraagd waarom zij niet hebben gestemd. Er waren vier hoofdmotieven, die alle ongeveer even vaak naar voren werden gebracht. Ten eerste waren sommigen op de dag van het referendum niet in Leeuwarden. Dat kan te maken hebben gehad met de aankomende vrije dagen wegens Hemelvaart, maar dit hoeft uiteraard niet. Ten tweede hadden sommige kiezers op de dag van het referendum geen tijd wegens andere werkzaamheden, of men liet weten het te zijn vergeten. Een derde groep gaf aan dat het geen zin had om te gaan stemmen, omdat het plan toch wel zou doorgaan. Ten slotte waren er kiezers die lieten weten ten aanzien van het onderwerp geen interesse of geen mening te hebben. Dit laatste aspect kwam ook naar voren bij een andere vraag in de enquête. Veel kiezers beaamden dat het hebben van uitgesproken opvattingen over het Zaailand een belangrijke reden was geweest om te gaan stemmen. Daarnaast speelde een rol dat men stemmen ervoer als een soort plicht.

Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat het om te beginnen van belang is dat kiezers gemotiveerd zijn om te gaan stemmen. Deels kan die motivatie voortvloeien uit een plichtsbesef. Daarnaast is van belang dat kiezers opvattingen hebben over het voorliggende onderwerp – informatievoorziening over de inhoud is dus belangrijk. Ten slotte is voor de motivatie cruciaal dat men het idee heeft dat de uitslag van het referendum ertoe doet. Motivatie is niet het enige dat telt. Wat ook een rol speelt is of kiezers de gelegenheid hebben om te gaan stemmen, en dus niet elders in binnen- of buitenland zijn of te druk met andere bezigheden. Overigens zeggen bij landelijke verkiezingen minder kiezers dat men te druk was om te gaan stemmen. Dus mogelijk speelt bij kiezers die hiernaar verwijzen een zwakke motivatie soms ook een rol.

Burgers beslissen niet alleen of men gaat stemmen, maar ook hoe men stemt. Als we kijken naar enkele achtergrondkenmerken (geslacht, leeftijd, en opleiding), dan blijkt vooral leeftijd relevant te zijn. Van de jongste groep ondervraagden (18 tot 34 jaar), heeft bijna 60 procent vóór het project gestemd, terwijl van de ondervraagde 55-plussers slechts 25 procent vóór had gestemd. Ondervraagden tussen 35 en 55 jaar oud namen een middenpositie in: van hen stemde 45 procent voor. Tussen mannen en vrouwen bestonden ook verschillen, maar minder uitgesproken. Mannen stemden wat vaker voor

dan vrouwen (45 procent versus 35 procent). Het opleidingsniveau had geen significant effect.

Om inzicht te krijgen in het waarom van door kiezers gemaakte keuzes, is in de enquête gevraagd waarom kiezers voor of tegen het project Nieuw Zaailand hadden gestemd. Voor-stemmers en tegen-stemmers noemden verschillende redenen. Voor-stemmers wezen er vooral op dat het Zaailand toe is aan verbetering en dat de gepresenteerde plannen voor die verbetering zorgen. Tegenstanders wezen vooral op financiële aspecten (geldverspilling) en oordeelden negatief over de inhoud van de plannen. Daarbij werd met name gewezen op de plannen voor het Fries Museum. Een kleinere groep wees op “de chantage van Bonnema” of op uiteenlopende andere redenen.

In de enquête is ook een aantal stellingen opgenomen over mogelijke redenen om voor dan wel tegen te stemmen. De belangrijkste redenen die kiezers spontaan noemden om tegen te stemmen kwamen ook hier aan bod. Een meerderheid van de ondervraagden was van mening dat het Fries Museum moet blijven waar het nu zit, dat het project Nieuw Zaailand de burgers van Leeuwarden teveel geld gaat kosten, en dat de opvattingen van Bonnema geen rol zouden moeten spelen bij de besluitvorming over het Zaailand. Het zal niet verbazen dat de kiezers die deze opvattingen onderschreven doorgaans tegen stemden.

De argumenten die door de voorstanders van de plannen in de campagne naar voren zijn gebracht, bleken door ongeveer de helft van de ondervraagden te worden onderschreven en door de andere helft bestreden. Het gaat dan om de vraag of in het centrum van Leeuwarden meer winkels moeten komen, of de plannen van het Zaailand een mooi plein maken, en of de plannen een verbetering van de economie bewerkstelligen. Kiezers die ten aanzien van deze kwesties positief oordeelden, stemden vaker voor het project.

Dit alles betekent niet dat de genoemde redenen ook steeds de daadwerkelijke motieven waren om voor dan wel tegen te stemmen. Er kan ook sprake zijn geweest van zogenaamde rationalisatie: een persoon ontwikkelt eerst op andere gronden een voorkeur (voor of tegen het plan), en ziet de betreffende argumenten dan als goede reden om die voorkeur ook te hebben en te handhaven. Op basis van één enquête na het referendum kan hierover geen uitsluitel worden gegeven.

Waar de enquête wel uitsluitel over kan geven, is de wijze waarop voorstanders van de variant zonder pleinwand hebben gestemd. Eén van de vragen die in de aanloop naar het referendum aan de orde kwam, was hoe kiezers moesten stemmen als zij wilden dat het project wel werd uitgevoerd maar zonder pleinwand. De referendumcommissie gaf aan dat deze kiezers bij de eerste vraag “voor” moesten stemmen en bij de tweede vraag hun

voorkeur voor de variant zonder pleinwand kenbaar moesten maken. Door de ondervraagden die een voorkeur hadden voor deze variant, werd vrijwel zonder uitzondering inderdaad zo gestemd. Zij stemden bij de eerste vraag “voor” en bij de tweede voor de betreffende variant. Dit betekent dat op dat punt kiezers dus inderdaad stemden zoals door de referendumcommissie werd beoogd.

9.4 Invloed van de vraagstelling op de uitslag

Een relevante vraag is welke consequenties de gehanteerde vraagstelling heeft gehad voor de uitslag van het referendum. De conclusie luidt dat de wijze van vraagstelling van invloed is geweest op de uitslag. Zowel het feit dat de eerste vraag niet het voorgenomen raadsbesluit centraal stond maar “het project Nieuw Zaailand”, als het feit dat bij de tweede vraag er een aparte antwoordcategorie was om aan te geven dat men tegen het project was en dus geen van beide varianten wenste, was van invloed op de uitslag. Op beide aspecten zal hieronder nader worden ingegaan.

De gehanteerde vraagstelling heeft tot gevolg dat kiezers die een voorkeur hebben voor de variant zonder nieuwe winkelgevel langs het Ruiterskwartier bij de eerste referendumvraag “voor” stemmen. Indien het door de raad genomen besluit centraal wordt gesteld in de vraagstelling, zouden dezelfde kiezers mogelijk “tegen” stemmen bij de (eerste) referendumvraag. Dat is althans wat er bij de besluitvorming in de gemeenteraad zelf gebeurde: raadsleden die voorstander waren van het project zonder nieuwe winkelgevel langs het Ruiterskwartier, stemden tegen het collegevoorstel voor het project Nieuw Zaailand waarin deze winkelgevel wel was opgenomen (zie Hoofdstuk 4).⁸⁹ Met andere woorden, de gehanteerde vraagstelling leidde ertoe dat sommige tegenstanders van het voorliggende besluit als het ware werden “meegerekend” bij de voorstanders.

Hoe groot het effect van de vraagstelling op dit aspect van de uitslag was, is niet met zekerheid vast te stellen. Theoretisch is het mogelijk dat met een betere vraagstelling een gekwalificeerde meerderheid van de opgekomen kiezers zich zou hebben uitgesproken tegen het raadsbesluit over het project Nieuw Zaailand. Op basis van de resultaten van de enquête kan slechts een grove inschatting worden gemaakt van de kans dat dit zou zijn gebeurd. De resultaten suggereren dat bij een andere vraagstelling het aantal kiezers dat zich zou hebben uitgesproken tegen het raadsbesluit over het project Nieuw Zaailand enkele procentpunten hoger zou hebben gelegen. Mogelijk was de drempel van dertig procent dan nipt gehaald.⁹⁰ Daarbij moet echter wel worden benadrukt dat dit uitsluitend zou zijn gebeurd als voorstanders van de variant zonder pleinwand zich tegen het raadsbesluit zouden hebben gekeerd.

De wijze waarop de tweede vraag is gesteld, heeft tot gevolg dat tegenstanders van het project zich meestal niet uitspreken voor één van beide varianten. De uitslag van de tweede vraag wordt dus vooral bepaald door de voorstanders van het project. De vraag rijst hoe tegenstanders van het project zouden hebben gestemd, als zij het doorgaan van het project als uitgangspunt zouden nemen en wel een keuze zouden maken uit beide varianten. Uit de enquêtegegevens kan worden afgeleid dat zij dan in grote getalen voor de variant zonder pleinwand zouden hebben gestemd. Dat was namelijk de tweede voorkeur van de meeste tegenstanders. Dit betekent dat wanneer bij de tweede vraag geen aparte antwoordcategorie zou zijn opgenomen voor kiezers die tegen het project zijn, een ruime meerderheid zich zou hebben uitgesproken voor de variant zonder pleinwand.

Kortom, de vraagstelling van het referendum is op twee manieren van invloed geweest op de uitslag. Om te beginnen heeft de gehanteerde vraagstelling het overschrijden van de drempel van dertig procent van alle kiesgerechtigden door de tegenstanders van de gemeentelijke plannen bemoeilijkt. Het is niet uitgesloten dat bij een vraagstelling waarin bij de eerste vraag het voorgenomen raadsbesluit centraal was gesteld, die drempel wel zou zijn gehaald. Er zou dan een gekwalificeerde meerderheid tegen hebben gestemd. Daarnaast kan worden vastgesteld dat wanneer de vraagstelling erop was gericht om bij de stemming over beide varianten rekening te houden met de voorkeur van *alle* kiezers (dus ook de tegenstanders van het project), bij de tweede vraag een ruime meerderheid een voorkeur zou hebben uitgesproken voor de variant zonder pleinwand. Bij het electoraat als geheel kon deze variant namelijk op meer steun rekenen dan de variant met een pleinwand.

10. CONSEQUENTIES VAN DE UITSLAG

10.1 Consequenties voor het Zaailand

De referendumverordening schrijft voor dat de raad in de eerstvolgende vergadering na de datum van het referendum een besluit neemt naar aanleiding van de uitslag van het referendum. Bij het referendum over het project Nieuw Zaailand nam de raad dit besluit op 7 juni 2006. De raad oordeelde dat de uitslag van het referendum op 24 mei geen aanleiding gaf om het eerdere besluit te herzien. Dat was voor de meeste betrokkenen overigens geen verrassing. Tijdens de collegeonderhandelingen was afgesproken dat wanneer er geen gekwalificeerde meerderheid zou zijn die zich tegen het gemeentelijke plan keerde, de partijen het plan zouden uitvoeren. Dit was expliciet in het collegeprogram verwoord.⁹¹

De vergadering waarin de raad besloot dat het collegeplan kon worden uitgevoerd was niet de eerstvolgende vergadering na het referendum, want die werd gehouden op 29 mei. Formeel werd dus niet voldaan aan de betreffende bepaling uit de referendumverordening. Maar gelet op de korte tijdspanne tussen beide vergaderingen en het feit dat de besluitvorming kort na het referendum heeft plaatsgevonden, hoeft deze tekortkoming niet als ernstig te worden gekwalificeerd.

Ten aanzien van de inhoud van de besluitvorming is van belang om eerst te constateren dat niet werd voldaan aan de eis van een gekwalificeerde meerderheid van dertig procent van alle kiesgerechtigden (artikel 12 van de referendumverordening). Er was dus geen sprake van een geldig referendum (toelichting op artikel 12 van de referendumverordening). Een dergelijke bepaling is niet ongebruikelijk. Verscheidene referendumverordeningen in andere gemeenten hanteren zo'n voorwaarde en ook de Tijdelijke Referendumwet kende een gelijksoortige bepaling. In deze wet was echter vastgelegd dat bij een dergelijke uitslag het voorgenomen besluit wordt omgezet in een daadwerkelijk besluit. De referendumverordening van Leeuwarden kent een dergelijke bepaling niet, waardoor er ruimte voor discussie ontstaat en de raad expliciet een besluit moet nemen over het referendumonderwerp.

In de gemeenteraad werd gedebatteerd over de vraag welke consequenties de uitslag moest hebben. De voorstanders van het project wezen op de bepaling over de gekwalificeerde meerderheid en stelden dat de raad derhalve diende te besluiten om het project Nieuw Zaailand doorgang te laten vinden. Ook de fractie van PAL/GroenLinks, die zich voorstander had betoond van de variant zonder pleinwand, huldigde deze

opvatting. De tegenstanders van het project zagen in de uitslag echter wel reden om het voorgenomen besluit in te trekken. Het voornaamste argument was dat de raad een zo duidelijke uitspraak van de bevolking “niet naast zich neer kan leggen”. Het intrekken van het raadsbesluit over het project Nieuw Zaailand zou bij de behaalde uitslag echter in strijd zijn met de geest van de gemeentelijke regelgeving inzake het referendum.

Na afloop van het referendum constateerden verschillende politici dat het moeilijk uit te leggen valt aan de bevolking dat wanneer een meerderheid van de kiezers tegen is, het gemeentebestuur aan die uitslag geen consequenties verbind. Dit komt ook tot uitdrukking in de enquêtegegevens: een meerderheid van de ondervraagde burgers waren het oneens met het raadsbesluit om het project met deze uitslag wel uit te voeren (zie Bijlage C).

Het beeld dat kan worden opgeroepen door tegenstanders van de gemeentelijke plannen wanneer zij verkondigen dat het gemeentebestuur zich aan de behaalde uitslag had moeten conformeren, is dat van politici die zich niets aantrekken van wat de bevolking wil en doen wat ze zelf willen. Vanuit het oogpunt van effectieve oppositie is dat wellicht begrijpelijk. Maar het risico bestaat dat niet het beeld ontstaat van een *coalitie* die geen rekening houdt met de bevolking, maar het beeld van een *politiek* die geen rekening houdt met de bevolking. Een negatieve houding ten opzichte van “de politiek” kan aldus in de hand worden gewerkt.

Men kan zich afvragen wat er zou zijn gebeurd als de drempel van dertig procent voor een gekwalificeerde meerderheid wel zou zijn gehaald. Tijdens de interviews werd duidelijk dat hierover bij betrokkenen vooraf duidelijkheid bestond: als een gekwalificeerde meerderheid zich zou hebben uitgesproken tegen het project, dan had het college haar plan ingetrokken en was het niet uitgevoerd. Zowel bij bestuurders als de andere betrokken partijen bestond hierover geen twijfel. De uitslag van het referendum deed er dus toe; het stond niet tevoren vast dat het plan sowieso zou doorgaan.

Wanneer een voorgenomen besluit naar aanleiding van een referendumuitslag wordt ingetrokken, rijst de vraag wat er ten aanzien van dat onderwerp in de nabije toekomst dan nog mogelijk is. Soms zien politici dan nog wel gelegenheid om een aangepaste versie van het plan uit te voeren. Het referendum in Zwolle in 2005 is daarvan een goed voorbeeld. De bevolking wees toen de mogelijkheid van een grote gokhal in een nieuw stadion voor FC Zwolle af. Het college en de raad oordeelden vervolgens dat de uitkomst van het referendum wel verenigbaar was met een kleinere gokhal in hetzelfde stadion.

Ten aanzien van het referendum over het project Nieuw Zaailand oordeelden betrokkenen verschillend over wat er mogelijk zou zijn, als een gekwalificeerde meerderheid het

project had afgewezen. Eén betrokkene liet bijvoorbeeld weten te verwachten dat er dan voor alleen het Fries Museum wel een nieuw plan geformuleerd zou kunnen worden. Vanuit het bestuur van de gemeente klonk echter een ander geluid: bij een negatieve uitslag zou de eerstkomende jaren aan het Zaailand niets veranderd worden, en zeker zou er geen plan voor een nieuw Fries Museum op het Zaailand worden gepresenteerd. Voor het project Nieuw Zaailand en het nieuwe Fries Museum aan het Zaailand zou het dan einde oefening zijn geweest.

10.2 Consequenties voor het vertrouwen in het gemeentebestuur

Een belangrijke reden waarom politici een referendum wenselijk achten, is dat het burgers meer bij de politiek kan betrekken. Niet alleen worden burgers betrokken bij de besluitvorming over het onderwerp van het referendum, het zou ook in meer algemene zin kunnen bijdragen aan de politieke belangstelling. Aanvullend zou het ook kunnen bijdragen aan herstel van het geschade vertrouwen in het bestuur, zo luidt een veelgehoorde vooronderstelling. Het referendum wordt dan gezien als één van de mogelijkheden om het democratisch gehalte van het bestuur te versterken.

Om deugdelijk onderbouwde conclusies te kunnen trekken over het effect van een referendum, is het van belang om onderzoek te doen naar het vertrouwen van burgers in de politiek zowel voor als na het referendum. Een dergelijke voormeting is niet voorhanden.⁹² Desalniettemin is het wel mogelijk om hierover wat te zeggen op basis van de interviews met betrokkenen en de enquête onder de bevolking na het referendum.

Tijdens de interviews werd door verschillende betrokkenen naar voren gebracht dat het in hun ervaring moeilijk uit te leggen was dat de beslissing om het project Nieuw Zaailand uit te voeren werd gehandhaafd, terwijl een meerderheid van de bevolking zich tegen dat plan had uitgesproken. Voor sommigen was dit aanleiding om na te denken over de wenselijkheid van de in de referendumverordening vastgelegde drempel van de gekwalificeerde meerderheid.

In de enquête onder de bevolking is ook gevraagd naar het effect van het referendum op de belangstelling voor de gemeentepolitiek en het vertrouwen in het gemeentebestuur. De stelling dat door het referendum de belangstelling voor de gemeentepolitiek was gegroeid werd door ongeveer 20 procent onderschreven, terwijl ongeveer 10 procent aangaf dat het vertrouwen in het gemeentebestuur was gegroeid. Wanneer onder de andere ondervraagden de belangstelling en het vertrouwen ongewijzigd waren geweest, dan had men deze cijfers positief kunnen interpreteren. Maar de grote aantallen ondervraagden die de stellingen ontkennend beantwoordden, wijst erop dat het effect eerder negatief is

geweest. Dat is vooral van toepassing op het vertrouwen in het gemeentebestuur (zie Bijlage C).

Er zijn twee factoren die kunnen hebben bijgedragen aan een negatief effect van het referendum op het vertrouwen in het gemeentebestuur. De eerste factor betreft het oorspronkelijke besluit door de gemeenteraad. Het referendum heeft duidelijk gemaakt dat wat het college en de gemeenteraad van plan waren, niet kon rekenen op instemming van de bevolking. Het referendum heeft de aandacht dus gevestigd op het bestaan van verschillen in opvatting tussen het gemeentebestuur enerzijds en de bevolking anderzijds. De tweede factor betreft de gevolgen van de uitslag. Een ruime meerderheid van de kiezers keerde zich tegen het voorgestelde plan, maar toch voert de gemeente het uit. Bot gesteld laat het referendum dus niet alleen zien dat het gemeentebestuur andere opvattingen heeft dan de bevolking, maar ook dat zij zich van die opvattingen niets aantrekt. Dat het vertrouwen in het gemeentebestuur in zo'n situatie een deuk oploopt, is niet verwonderlijk.

Zijn zulke negatieve effecten van een referendum op het vertrouwen in het gemeentebestuur inherent aan het instrument referendum, of treedt het slechts op vanwege specifieke omstandigheden van het nu gehouden referendum? Er zijn in ieder geval twee scenario's denkbaar waarbij een ander effect optreedt. Wat betreft de uitslag is het uiteraard mogelijk dat een referendum toont dat gemeentelijke plannen wel degelijk worden gesteund door de bevolking, ook al betwijfelen politieke tegenstanders dat aanvankelijk. Daarnaast is een scenario denkbaar waarbij tegenstemmers wel een gekwalificeerde meerderheid vormen en het gemeentebestuur vervolgens zijn plan intrekt. Kortom, mogelijke negatieve effecten van het referendum over het project Nieuw Zaailand op het vertrouwen in het gemeentebestuur hebben te maken met het karakter van de uitslag: een meerderheid tegen, maar geen gekwalificeerde meerderheid.

De kans dat een gekwalificeerde meerderheid van dertig procent van alle kiesgerechtigden wordt bereikt bij een referendum, is niet groot. Deze drempel wordt alleen gehaald wanneer óf de opkomst zeer hoog is, óf de verhouding tussen voorstanders en tegenstanders zeer ongelijk.⁹³ Bij het referendum in Leeuwarden bleek dat bestuurders een opkomst van veertig procent al zeer fors vinden (zie hoofdstuk 7 en 9). Bij een dergelijke opkomst, of een opkomst die dat niveau zelfs niet haalt, is de kans dat het referendum de gemeenteraad dwingt tot heroverweging van haar besluit klein. Een opkomst van 40 procent als heel behoorlijk beschouwen en tegelijk een drempel van 30 procent van alle kiesgerechtigden hanteren, staat dus op gespannen voet met elkaar. Het betekent dat men als het ware tekent voor een ongeldig referendum.

11. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

11.1 De referendumverordening van Leeuwarden

Met het vervallen van de Tijdelijke Referendumwet per 1 januari 2005 verviel in Leeuwarden de mogelijkheid tot het houden van een referendum. Om in de ontstane lacune te voorzien stelde de gemeenteraad op 26 september 2005 een gemeentelijke referendumverordening vast. Deze voorziet in de mogelijkheid van zowel een raadgevend referendum (waarbij het initiatief bij de bevolking ligt) als een raadplegend referendum (waarbij het initiatief bij de raad ligt). De verordening geeft niet aan welk soort referendum moet worden gehouden als over een bepaald onderwerp vanuit de bevolking en vanuit de raad tegelijk om een referendum wordt verzocht. Deze situatie kan worden voorkomen indien een raadplegend referendum wordt gehouden voordat een raadsbesluit over het betreffende onderwerp wordt genomen.

De regelgeving voor een raadgevend en een raadplegend referendum is in Leeuwarden vrijwel identiek. Bij beide soorten referenda wordt in principe gestemd over een besluit van de gemeenteraad. Bij beide soorten referenda kan de gemeenteraad beslissen om daar één of meer alternatieven aan toe te voegen. En bij beide soorten referenda gelden ten aanzien van de uitslag dezelfde drempels: het referendum is pas geldig wanneer tenminste dertig procent van de kiesgerechtigden zich uitspreekt vóór of tegen het raadsbesluit, dan wel voor één bepaald alternatief.

De combinatie van deze voorschriften kan leiden tot bijzondere situaties. Zo is het mogelijk dat de gemeenteraad zelf besluit dat het de mening van de kiezers wil horen over een bepaald onderwerp, maar dat diezelfde gemeenteraad na de stemming besluit om met die meningen geen rekening te houden. Dat is vreemd. Deze situatie doet zich voor wanneer een raadplegend referendum wordt gehouden en de drempel van dertig procent van de kiesgerechtigden wordt niet gehaald. Dat is precies wat is gebeurd bij het referendum over het project Nieuw Zaailand.

Voor raadgevende referenda is een drempel wel te billijken. Als een deel van de bevolking een besluit van haar volksvertegenwoordiging wil herroepen, is het niet vreemd om te verlangen dat een aanzienlijk deel van de bevolking zo'n herroeping ondersteunt. Eén mogelijkheid om zo'n waarborg in te bouwen, is om minimumeisen te stellen aan de opkomst. Dit heeft echter als nadeel dat voorstanders van het besluit waarover een referendum wordt gehouden gemotiveerd worden om niet te gaan stemmen. Het is daarom beter om een gekwalificeerde meerderheid van een bepaalde omvang als

voorwaarde te stellen om te kunnen spreken van een geldig advies (van de bevolking aan de gemeenteraad).

Aanbevelingen:

- Leg in de referendumverordening vast dat een raadplegend referendum wordt gehouden over een *mogelijk* besluit of meerdere alternatieven. (Laat de gemeenteraad dus pas besluiten over het betreffende onderwerp nadat hij via het referendum van de voorkeur van de bevolking kennis heeft genomen.)
- Stel bij een raadplegend referendum geen voorwaarden aan de opkomst of de omvang van de meerderheid van de uitgebrachte stemmen.
- Hanteer bij een raadgevend referendum een voorwaarde voordat gesproken kan worden van een geldig advies (van de bevolking aan de gemeenteraad).
- Baseer de voorwaarde voor een geldig advies bij een raadgevend referendum op het aantal uitgebrachte stemmen door de meerderheid (gekwalificeerde meerderheidsregel). (Baseer zo'n drempel niet op de hoogte van de opkomst.)

11.2 Het project Nieuw Zaailand

Her eerste referendum dat op basis van de nieuwe verordening werd gehouden ging over het project Nieuw Zaailand. Eén van de onderdelen van dit project is de bouw van een nieuw Fries Museum op het Zaailand. Een ander onderdeel was de bouw van een nieuwe winkelgevel langs het Ruiterskwartier, waarin ook horeca en appartementen zouden worden opgenomen. Dit onderdeel werd aangeduid met de term “pleinwand”, omdat het een nieuwe begrenzing van het plein Zaailand zou vormen. De gemeenteraad stemde op 30 januari 2006 in met de voorstellen van het college voor het project Nieuw Zaailand.

De Nieuwe Leeuwarder Partij (NLP) diende zowel een verzoek in voor een raadgevend referendum als een verzoek voor een raadplegend referendum. De raad besloot tot het houden van een raadplegend referendum over het project Nieuw Zaailand. De keuze voor een *raadplegend* referendum was niet vanzelfsprekend, maar te billijken vanwege een aantal voordelen (administratieve rompslomp werd bespaard en het referendum kon dan eerder worden gehouden).

De raad besloot dat de bevolking zich bij het referendum ook moest kunnen uitspreken over een alternatief, namelijk een variant van het plan zonder pleinwand. Dit besluit stond op gespannen voet met de gemeentelijke referendumverordening, want die schrijft voor dat bij een raadplegend referendum ófwel een mogelijk raadsbesluit wordt voorgelegd ófwel meerdere alternatieven. De raad besloot tot beide tegelijk.

11.3 Datum en vraagstelling van het referendum

De datum voor het referendum werd vastgesteld op 24 mei 2006. Achteraf is wel gezegd dat deze keuze ongelukkig was, omdat het de dag voor Hemelvaartsdag is. Op basis van de voorschriften in de referendumverordening, die gericht zijn op zowel het inbouwen van voldoende voorbereidingstijd als het tijdig houden van een referendum, lag de keuze voor deze datum echter voor de hand. De datum is dus correct vastgesteld.

De gemeenteraad stelde de vraagstelling vast op basis van een advies van de referendumcommissie. Het formuleren van een goede vraagstelling werd ernstig bemoeilijkt door de instructies van de raad: zowel een mogelijk raadsbesluit voorleggen als een extra alternatief. De referendumcommissie constateerde dat dit feitelijk in strijd was met de referendumverordening, maar achtte het politiek niet opportuun de adviesopdracht terug gegeven.

De referendumcommissie oordeelde dat gegeven de omstandigheden het beste een getrapte vraagstelling kon worden gehanteerd, die bestond uit twee vragen. Bij de eerste vraag konden kiezers aangeven of zij voor of tegen het project Nieuw Zaailand waren. Bij de tweede vraag konden zij hun voorkeur kenbaar maken met betrekking tot beide varianten (met een pleinwand of zonder pleinwand). Zowel raadsleden als andere betrokkenen vonden de vraagstelling (te) ingewikkeld, maar meenden dat de referendumcommissie gegeven de omstandigheden geen betere formulering had kunnen kiezen. De raad stemde daarom unaniem in met de vraagstelling die de referendumcommissie adviseerde.

Het was mogelijk geweest om een ander soort vraagstelling te hanteren (niet getrapt). Kiezers had bijvoorbeeld kunnen worden gevraagd om één van de drie mogelijke opties te kiezen. Een andere mogelijkheid was om kiezers te laten aangeven welke optie hun eerste voorkeur was en welke hun tweede voorkeur. De door de referendumcommissie en gemeenteraad gemaakte keuze voor een getrapte vraagstelling is op zich ook mogelijk. Maar bij de wijze waarop de getrapte vraagstelling is vormgegeven kunnen wel kritische kanttekeningen worden geplaatst.

Bij de eerste referendumvraag is opmerkelijk dat niet het voorgenomen raadsbesluit centraal staat, zoals wordt voorgeschreven in de referendumverordening. De vraag betreft namelijk “het project Nieuw Zaailand”, waarbij ook de variant zonder pleinwand werd inbegrepen. Dit had tot gevolg dat het voor tegenstanders van het raadsbesluit moeilijker werd om de drempel van de gekwalificeerde meerderheid te halen (30 procent van alle kiesgerechtigden).

Bij de tweede referendumvraag is het opmerkelijk dat een aparte antwoordcategorie werd opgenomen met de woorden “geen enkele variant, ik ben tegen het project Nieuw Zaailand”. Dit had tot gevolg dat ten aanzien van beide varianten niet de voorkeur van alle kiezers werd gepeild, maar de voorkeur van (met name) de voorstanders van het project. De voorkeuren van tegenstanders werden hierdoor niet evenredig meegewogen.

Aanbevelingen:

- Leg in de referendumverordening vast dat bij een raadgevend referendum kiezers de vraag wordt gesteld of zij voor of tegen het raadsbesluit zijn.
- Schrap in de referendumverordening de mogelijkheid om bij een raadgevend referendum door de raad een antwoordalternatief te laten toevoegen.
- Handhaaf in de referendumverordening de bepaling dat bij een raadplegend referendum kiezers ofwel een mogelijk raadsbesluit ofwel meerdere alternatieven wordt voorgelegd.
- Neem in de referendumverordening nadere bepalingen op met betrekking tot de vraagstelling bij een referendum met meerdere alternatieven. Bijvoorbeeld dat kiezers de alternatieven dienen te ordenen in volgorde van hun voorkeur.
- Neem in de referendumverordening nadere bepalingen op met betrekking tot de wijze waarop de uitslag wordt vastgesteld bij een referendum met meerdere alternatieven. Bijvoorbeeld dat de uitslag wordt vastgesteld op basis van het overhevelen van stemmen voor het alternatief met de minste voorkeur.

11.4 Organisatie en communicatie

Nadat het besluit tot het houden van het referendum was genomen, bleek er aanvankelijk onduidelijkheid te bestaan over de precieze taken en verantwoordelijkheden van betrokkenen. Het college nam een terughoudende houding aan, omdat het dit referendum beschouwde als primair een raadsaangelegenheid. Ten onrechte werd aan de referendumcommissie de organisatie en voorlichting toebedacht. Deze onduidelijkheden en misverstanden zijn vervolgens wel grotendeels weggenomen.

Binnen het college werd een onderscheid gemaakt tussen de verantwoordelijkheid voor de organisatie en voorlichting inzake het referendum en verantwoordelijkheid voor de voorlichting over het project Nieuw Zaailand. Een gelijksoortige taakverdeling werd gehanteerd op ambtelijk niveau. Hiermee gaf het college op adequate wijze invulling aan de lastige dubbelrol die een gemeente heeft: zowel zorg dragen voor een goede procedure van het referendum, als een inhoudelijk standpunt uitdragen.

Het college van burgemeester en wethouders heeft gekozen voor een terughoudende opstelling wat betreft de inhoudelijke campagne. Klachten over het vermeende gebrek aan neutraliteit en een ondeugdelijke campagne zijn in het algemeen ongegrond. Dat was ook de conclusie van de referendumcommissie, die zich hierover heeft gebogen naar aanleiding van kritiek in de media en een formeel ingediende klacht.

De in het gemeentelijk communicatieplan opgenomen doelstelling met betrekking tot de opkomst was weinig ambitieus. Gestreefd werd naar een opkomst van minimaal 30 procent. Het stond bij voorbaat echter al vast dat bij zo'n opkomst het referendum ongeldig zou zijn, omdat een gekwalificeerde meerderheid dan uitsluitend wordt bereikt als alle kiezers zich unaniem voor dan wel tegen het project uitspreken.

De kosten voor de organisatie en communicatie inzake het referendum bedroegen ongeveer 120.000 euro. Subsidieverlening en vergoedingen voor de referendumcommissie bedroegen tezamen 17.000 euro. De kosten die ten laste van het referendumbudget zijn gekomen bleven hiermee onder het beschikbare bedrag van 150.000 euro. Voorlichting over de inhoud van het project Nieuw Zaailand kwam ten laste van het budget van dat project. De indirecte kosten die voortvloeiden uit de inzet van ambtelijke medewerkers (ongeveer 80.000 euro) zijn ten laste gekomen van de betreffende afdelingen.

Aanbevelingen:

- Leg in de referendumverordening vast dat de verantwoordelijkheid voor de organisatie en communicatie inzake een referendum bij het college van burgemeester en wethouders ligt.
- Stel een draaiboek op voor eventuele toekomstige referenda.
- Overweeg of indirecte kosten die voortvloeien uit de inzet van ambtelijke medewerkers moeten worden opgebracht uit het referendumbudget. (En houdt hiermee rekening bij het vaststellen van de jaarlijkse voorziening.)

11.5 Berichtgeving in de media

Landelijke dagbladen hebben enkele malen over het referendum in Leeuwarden bericht, maar op basis daarvan konden kiezers niet veel meer te weten komen dan het feit dat er een referendum werd gehouden. De regionale dagbladen *Leeuwarder Courant* en *Friesch Dagblad* besteden in de aanloop naar het referendum geregeld aandacht aan het referendum.

Aan de twee mogelijke varianten van het project werd door beide kranten ruimschoots aandacht besteed. De datum van het referendum werd veelvuldig genoemd, dus ook daarvan is de bevolking goed op de hoogte gebracht. De formulering van vraagstelling is in beide kranten een aantal malen aan bod gekomen. Ten aanzien van de inhoud van de berichtgeving is opvallend dat er niet veel artikelen waren waarin zowel argumenten vóór als argumenten tegen aan bod kwamen, en dat argumenten vóór en tegen de variant zonder pleinwand vooral weinig aan bod kwamen. Een goede oordeelsvorming werd hierdoor niet optimaal gefaciliteerd.

De nieuws- en actualiteitenrubrieken van Omrop Fryslân besteedden in de maand mei in beperkte mate aandacht aan het aankomende referendum. Wel werd in actualiteitenrubriek “Brekking” de dag voor het referendum een debat uitgezonden tussen de fractievoorzitter van het CDA en een raadslid van de SP. De televisiezender heeft vooral gefungeerd als verslaggever van de uitslag van het referendum en de reacties daarop, door op de avond van het referendum een uitgebreide uitzending te verzorgen vanuit het stadhuis.

11.6 Referendumcommissie

Leeuwarden kent een onafhankelijke commissie die ten aanzien van referenda een aantal taken vervuld. De referendumcommissie adviseerde over de vraagstelling, hield toezicht op de organisatie en communicatie, verleende subsidie, en behandelde klachten. Bij het referendum over het project Nieuw Zaailand zijn deze activiteiten zinvol gebleken en op adequate wijze vervuld.

In de gemeentelijke organisatie waren sommigen van mening dat de referendumcommissie een ruimere taakopvatting had mogen hanteren. De wijze waarop de commissie haar taken heeft vervuld sluit echter aan op de voorschriften van de referendumverordening en past ook bij haar positie. De ervaringen bij het referendum over het project Nieuw Zaailand geven geen aanleiding om het takenpakket van de referendumcommissie te wijzigen.

Ten aanzien van de samenstelling van de referendumcommissie is gebleken dat drie personen voldoende is voor zo'n commissie. De ervaringen bevestigen dat het zinvol is als de commissie beschikt over juridische kennis, bestuurlijke ervaring, en deskundigheid op het gebied van communicatie. Hoewel de huidige referendumcommissie geen communicatiedeskundige heeft, werd in het algemeen positief geoordeeld over het functioneren van de drie leden.

Een ambtelijk medewerker van de gemeente treedt op als secretaris van de commissie. Van twee personen die aanvankelijk deze functie vervulden werd door de gemeente geconcludeerd dat zij in hun reguliere functie onvoldoende afstand hadden tot het college en de gemeenteraad om de functie van ambtelijk secretaris van de referendumcommissie goed te kunnen vervullen. Daarom werd als ambtelijk secretaris aangewezen een juridisch medewerker die ook belast is met ondersteuning van de bezwaarschriftencommissie. De referendumcommissie kijkt met tevredenheid terug op de geboden ondersteuning. Wel constateerde zij dat niet goed is vastgelegd wie de ambtelijk secretaris benoemt.

De referendumcommissie heeft drie aanvragen voor subsidie ontvangen. Eén aanvraag werd toegekend, alhoewel deze niet voldeed aan de gehanteerde voorwaarde dat subsidie alleen beschikbaar was voor een “standpuntuitdragende campagne”. Een andere aanvraag werd niet toegekend vanwege overschrijding van de indieningstermijn. Deze activiteit werd vervolgens zonder gemeentelijke subsidie gerealiseerd. Een reeks andere activiteiten waarvoor wel subsidie was verleend, was vermoedelijk ook zonder subsidie van de grond gekomen (vanwege financiële bijdragen uit het bedrijfsleven). Hieruit kan echter niet worden afgeleid bij toekomstige referenda voorgenomen activiteiten ook zonder subsidie wel gerealiseerd zullen worden. Subsidieverlening kan een nuttige bijdrage leveren.

Aanbevelingen:

- Handhaaf het bestaande takenpakket van de referendumcommissie.
- Laat de referendumcommissie bestaan uit drie leden, inclusief de voorzitter.
- Benoem als leden van de referendumcommissie personen die beschikken over juridische kennis, bestuurlijke ervaring, en deskundigheid op het gebied van communicatie.
- Leg in de referendumverordening vast wie bevoegd is tot benoeming van de ambtelijk secretaris. (Bijvoorbeeld: de gemeenteraad benoemt op basis van een voordracht van het college.)
- Benoem als ambtelijk secretaris een medewerker van de gemeente die op afstand staat van het college en de raad, juridische kennis heeft, en niet direct betrokken is bij het onderwerp van een eventueel referendum.
- Handhaaf de mogelijkheid van subsidieverlening door de referendumcommissie.
- Stel subsidie niet alleen beschikbaar aan voorstanders en tegenstanders, maar ook aan neutrale groepen.

11.7 Uitslag van het referendum

De opkomst bij het referendum bedroeg 43 procent. Door betrokkenen werd dit gezien als een buitengewoon hoge opkomst, die de algemene verwachtingen dan ook overtrof. Wanneer echter andere gemeentelijke referenda in oegenschouw worden genomen, dan blijkt dat de opkomst in Leeuwarden daar feitelijk niet van afweek (noch in positieve zin, noch in negatieve zin).

Van de kiezers die de gang naar het stemlokaal maakten stemde een ruime meerderheid tegen het project Nieuw Zaailand: 38 procent stemde voor en 62 procent stemde tegen. Bij de tweede vraag stemden meer kiezers voor de variant met een pleinwand (31%) dan voor de variant zonder pleinwand (14%). De meeste kiezers gaven echter aan voor geen van beide varianten te zijn, omdat ze tegen het project Nieuw Zaailand waren. Met deze uitslag was geen sprake van een gekwalificeerde meerderheid (30 procent van alle kiesgerechtigden), die de referendumverordening als voorwaarde stelt om te spreken van een geldig referendum.

In discussies over referenda wordt vaak gesteld dat vooral tegenstanders gaan stemmen en dat voorstanders veel thuisblijven. Uit gegevens van een enquête na afloop van het referendum blijkt dat er bij dit referendum inderdaad verschillen waren tussen stemmers en niet-stemmers. Deze verschillen kunnen worden verklaard door het effect van leeftijd: ouderen gingen vaker stemmen dan jongeren, en ouderen waren vaker tegen het project. Maar ook bij niet-stemmers kwam de voorkeur voor het niet uitvoeren van het project het vaakst voor.

Het is aannemelijk dat de gehanteerde vraagstelling van invloed is geweest op de uitslag. Als bij de eerste vraag het voorgenomen besluit van de gemeenteraad centraal was gesteld, dan was er mogelijk wel sprake geweest van een gekwalificeerde meerderheid. En als de tweede vraag zo was geformuleerd dat ook van tegenstanders van het project de voorkeur ten aanzien van de twee varianten werd gepeild, dan was gebleken dat onder de bevolking als geheel de variant zonder pleinwand op aanzienlijk meer steun kon rekenen dan de variant met een pleinwand.

11.8 Consequenties van de uitslag

Volgens de gemeentelijke referendumverordening er is pas sprake van een geldig referendum als een gekwalificeerde meerderheid (30 procent van alle kiesgerechtigden) voor dan wel tegen het voorliggend besluit stemt. Doordat de verordening niet expliciet stelt dat het voorgenomen besluit dan in werking treedt, maar voorschrijft dat de

gemeenteraad op basis van de uitslag een besluit moet nemen, ontstaat ruimte voor discussie. Die ontstond dan ook in de raad. De gemeenteraad besloot desalniettemin dat het oorspronkelijke besluit gehandhaafd moest worden, omdat er geen sprake was van een gekwalificeerde meerderheid. Dat bij deze uitslag deze beslissing genomen zou worden was ook vastgelegd in het collegeprogramma.

Ook wanneer er bij een referendum wel sprake is van een gekwalificeerde meerderheid, bestaat geen duidelijkheid over wat de consequenties van de uitslag zijn. Soms wordt bepleit dat in een referendumverordening of een raadsbesluit wordt vastgelegd dat de uitslag dan bindend is. Dit zou echter in strijd zijn met de Nederlandse wetgeving, die niet toestaat dat volksvertegenwoordigers gebonden zijn aan de voorkeuren van anderen. Wel is het mogelijk om meer duidelijkheid te verschaffen door in de referendumverordening vast te leggen dat de raad dan haar eerdere besluit heroverweegt en dan besluit of het eerdere raadsbesluit moet worden ingetrokken of gehandhaafd. Dan is voor kiezers duidelijk wat er precies op het spel staat.

De ervaring met het referendum over het project Nieuw Zaailand lijkt het vertrouwen van de burgers in het gemeentebestuur geen goed te hebben gedaan. Dat is de persoonlijke indruk van betrokkenen, die ook wordt bevestigd in gegevens van de gehouden enquête. Dat is ook niet verwonderlijk in een situatie waar er wel sprake is van een meerderheid tegen, maar geen gekwalificeerde meerderheid. Bot gesteld laat een referendum dan niet alleen zien dat het gemeentebestuur andere opvattingen heeft dan de bevolking, maar ook dat het zich daarvan niets aantrekt.

Dat dit scenario zich heeft voorgedaan is niet puur toeval. De kans dat een gekwalificeerde meerderheid van dertig procent van alle kiesgerechtigden wordt bereikt bij een referendum, is niet groot. Deze drempel wordt alleen gehaald wanneer óf de opkomst zeer hoog is, óf de verhouding tussen voorstanders en tegenstanders zeer ongelijk. Bij het referendum in Leeuwarden bleek dat bestuurders een opkomst van veertig procent al zeer fors vinden (zie hoofdstuk 7 en 9). Bij een dergelijke opkomst, of een opkomst die dat niveau zelfs niet haalt, is de kans dat het referendum de gemeenteraad dwingt tot heroverweging van haar besluit klein. Een opkomst van 40 procent als heel behoorlijk beschouwen en tegelijk een drempel van 30 procent van alle kiesgerechtigden hanteren, staat dus op gespannen voet met elkaar. Het betekent dat men als het ware tekent voor een ongeldig referendum.

Aanbevelingen:

- Leg in de referendumverordening vast dat wanneer bij een referendum geen gekwalificeerde meerderheid zich uitspreekt tegen het raadsbesluit waarover een referendum wordt gehouden, de gemeenteraad voorziet in de inwerkingtreding van dat raadsbesluit.
- Leg in de referendumverordening vast dat wanneer bij een referendum een gekwalificeerde meerderheid zich uitspreekt tegen het raadsbesluit waarover een referendum wordt gehouden, de gemeenteraad ófwel besluit tot de intrekking van dat raadsbesluit ófwel besluit tot inwerkingtreding ervan.
- Heroverweeg de hoogte van de drempel van de gekwalificeerde meerderheid (momenteel 30 procent van alle kiesgerechtigden).

BIJLAGE A: GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

Adviezen van de referendumcommissie.

Beleidsregel subsidieverstrekking bij referenda, d.d. 28 februari 2006
(referendumcommissie)

Besluit op bezwaar subsidieverlening, d.d. 12 mei 2006. (referendumcommissie)

Brief van actiecomité “Zaailand Nee, Referendum Ja” inzake aanvraag voor raadgevend referendum, d.d. 26 september 2006.

Brief van referendumcommissie aan afdeling Communicatie, d.d. 26 april 2006.

Brief van college aan de gemeenteraad over Nieuw Zaailand, alternatief C, d.d. 4 april 2006.

Communicatieplan Referendum 24 mei 2006 (definitieve versie), d.d. 6 maart 2006.

Inleidend verzoek tot het houden van een raadgevend referendum over het project Nieuw Zaailand, d.d. 10 januari 2006 (ingediend door de heer Van Zuilen).

Klacht ingediend door de heer Posthumus (fractievoorzitter FNP), d.d. 5 juni 2006.

Leeuwarden werkt! Collegeprogramma 2006-2010, d.d. 26 april 2006.

Memo van hoofd Burgerzaken aan Griffie over referendum, 17 januari 2006.

Notitie “Realisatie project Nieuw Zaailand”, 10 januari 2006. (kenmerk: 11400 dp)

Proces verbaal van de zitting van het centraal stembureau Leeuwarden inzake de vaststelling van de uitslag van het gemeentelijk referendum project Nieuw Zaailand.

Referendumkrant (uitgave van de gemeente Leeuwarden).

Referendumverordening Leeuwarden 2005.

Reglement vergaderingen en werkzaamheden van de referendumcommissie.
referendumcommissie, d.d. 28 februari 2006.

Stemvel (voor stemcomputers) ten behoeve van het referendum op 24 mei 2006 over het project Nieuw Zaailand.

Subsidieaanvragen ten behoeve van campagne referendum over het project Nieuw Zaailand.

Verslag van bevindingen referendumcommissie; verslag naar aanleiding van het referendum op 24 mei 2006 over het project Nieuw Zaailand, d.d. 1 september 2006.

Verslag van gesprek tussen referendumcommissie en college, d.d. 1 februari 2006.

Verslag vergadering gemeenteraad, 27 juni 2005.

Verslag vergadering gemeenteraad, 30 januari 2006.

Verslag vergadering gemeenteraad, 27 februari 2006.

Verslag vergadering gemeenteraad, 11 april 2006.

Verslagen vergaderingen referendumcommissie.

BIJLAGE B: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Klaas-Arie Beks
projectleider Nieuw Zaailand provincie Friesland

Klaas van den Berg
subsidie-aanvrager Leeuwarder Ondernemersvereniging (LEON)

Tamara Bok
raadslid PvdA, indiener referendumverordening

Tjeerd Brouwer
projectleider Nieuw Zaailand gemeente Leeuwarden

Geert Dales
burgemeester

Katie Dolstra
voorzitter actiecomité “Zaailand Nee, Referendum Ja”

Baudewijn Franssen
griffier

Peter de Haan
voorzitter stembureau, publicist

Jelmar Helmhout
medewerker afdeling Communicatie

Gijs Jacobse
oud-fractievoorzitter NLP

Hedzer Klarenbeek
medewerker afdeling Communicatie

Thea Koster
fractievoorzitter CDA

Dick Kraaijenbrink
hoofd afdeling Burgerzaken

Gerrit Krol
wethouder

Arjan van der Leur
hoofd afdeling Communicatie

Aart Nieuwland
subsidie-aanvrager

Anne Ophoff
ING Vastgoed

Sybren Posthumus
fractievoorzitter FNP

Anna Sibma
secretaris referendumcommissie

Cees van 't Veen
directeur Fries Museum

Marga Waanders
wethouder

Piet van der Wal/Jan Atze Nicolai
fractievoorzitter/raadslid PAL/GroenLinks

Heinrich Winter
voorzitter referendumcommissie

Klaas Zwart
raadslid PvdA

BIJLAGE C: RESULTATEN VAN DE ENQUÊTE

Opzet van de enquête

Ten behoeve van dit onderzoek is in samenwerking met de gemeente een enquête gehouden onder de bevolking van Leeuwarden. Naar 1250 willekeurig geselecteerde inwoners is een brief gestuurd met het verzoek om via internet een aantal vragen te beantwoorden. Personen die niet over internet beschikten konden bij de gemeente een schriftelijke vragenlijst opvragen. In totaal hebben 165 inwoners via het internet de vragenlijst ingevuld. Daarnaast hebben 32 inwoners een schriftelijke vragenlijst opgevraagd en geretourneerd. De respons bedroeg derhalve 16%.

Aanvullend zijn 80 straatinterviews gehouden waarin dezelfde vragen zijn gesteld. De selectie van deze personen was niet volledig willekeurig. Omdat verwacht werd dat met name ouderen minder vaak aan de internet-enquête zouden deelnemen, zijn zij relatief vaak geselecteerd voor een straatinterview. Het doel was om zo de leeftijdsopbouw van de ondervraagden beter te laten overeenstemmen met de leeftijdsopbouw van de bevolking.

Methode van interview

	<i>n</i>
internet	165
schriftelijk	32
straatinterview	80
totaal	277

De gemeente Leeuwarden heeft zorg gedragen voor het trekken van de steekproef, versturen van de brieven (opgesteld door de onderzoekers van de Universiteit Twente), en uitvoeren van de enquête. De verzamelde gegevens zijn vervolgens beschikbaar gesteld aan de Universiteit Twente. Het opstellen van de vragenlijst is primair geschied door de Universiteit Twente.

Bij elk onderzoek bestaat het risico dat de ondervraagden van een enquête ten aanzien van voor het onderzoek relevante kenmerken geen goede afspiegeling vormen van de bevolking als geheel. Bijkomend probleem is, dat vaak niet bekend is wat de kenmerken

van de bevolking als geheel zijn ten aanzien van voor het onderzoek relevante kenmerken. Het voordeel van dit onderzoek is, dat ten aanzien van de meest relevante factoren bekend is hoe het zit met de bevolking als geheel. Het is namelijk bekend hoeveel kiezers zijn gaan stemmen en hoe zij gestemd hebben. Daarnaast zijn ook enkele demografische gegevens bekend, zoals geslacht en leeftijd.

Kenmerken van respondenten en bevolking als geheel

	<i>Leeuwarden</i>	<i>Enquête</i>
<i>geslacht</i>		
man	48%	51%
vrouw	52%	49%
<i>leeftijd</i>		
19-34	35%	23%
35-54	34%	33%
55+	31%	44%
<i>deelname aan referendum</i>		
wel deelgenomen	43%	77%
niet deelgenomen	57%	23%
<i>stemkeus bij eerste referendumvraag</i>		
voor	38%	40%
tegen	62%	60%
<i>stemkeus bij tweede referendumvraag</i>		
variant met pleinwand	31%	31%
variant zonder pleinwand	14%	14%
geen voorkeur voor variant	4%	5%
tegen project	51%	49%

Bovenstaande tabel laat zien dat er tussen de respondenten en de kiesgerechtigde bevolking van Leeuwarden (inwoners van 18 jaar en ouder) nauwelijks verschillen zijn als het gaat om de verdeling tussen mannen en vrouwen. Mannen en vrouwen hebben ongeveer even vaak deelgenomen aan het onderzoek. Wel is er een vertekening wat betreft leeftijd: kiezers jonger dan 35 jaar zijn ondervertegenwoordigd en kiezers ouder dan 55 jaar zijn oververtegenwoordigd. Dit blijkt in belangrijke mate het gevolg te zijn

van de schriftelijke vragenlijsten en straatinterviews.⁹⁴ Van groter belang voor dit onderzoek is of de ondervraagden representatief zijn wat betreft hun stemgedrag bij het referendum. Als we daarnaar kijken, vallen twee zaken op. Om te beginnen geven respondenten veel vaker aan gestemd te hebben dan de bevolking als geheel. Dit patroon is kenmerkend voor elke vorm van verkiezingsonderzoek.⁹⁵

Wanneer we kijken naar de verhouding tussen voor- en tegenstemmers, dan blijkt dat in dit onderzoek het aantal tegenstemmers ongeveer anderhalf maal zo groot is als het aantal voorstemmers. Dat komt vrijwel precies overeen met de daadwerkelijke uitslag. Ook bij de tweede vraag van het referendum komen de voorkeuren van de respondenten vrijwel precies overeen met de daadwerkelijke uitslag. Wat betreft de voorkeuren ten aanzien van het project Nieuw Zaailand vormen de deelnemers aan dit onderzoek dus een goede afspiegeling van kiezers die aan het referendum hebben deelgenomen. Voorstanders en tegenstanders van het project en voorstanders van beide varianten hebben in gelijke mate deelgenomen aan de enquête.

De resultaten van de enquête worden gepresenteerd op de volgende pagina's. Het aantal geïnterviewden dat op de verschillende vragen antwoord heeft gegeven verschilt omdat sommige personen de betreffende vraag niet hadden beantwoord. Meestal was de oorzaak gelegen in het feit dat de betreffende vraag voor die persoon net van toepassing was. Bijvoorbeeld, de vraag op welke partij men had gestemd bij de gemeenteraadsverkiezingen hoeft niet te worden beantwoord als men bij de verkiezingen niet had gestemd.

Resultaten van de enquête

1. Hoe vaak leest u de Leeuwarder Courant?

	<i>n</i>	<i>%</i>
(vrijwel) elke dag	147	53
een paar keer per week	51	19
een paar keer per maand	27	10
een paar keer per jaar	6	2
(bijna) nooit	42	15
weet niet	2	1
totaal	275	100

2. Hoe vaak kijkt u naar Omrop Fryslân TV?

	<i>n</i>	<i>%</i>
(vrijwel) elke dag	62	22
een paar keer per week	82	30
een paar keer per maand	48	17
een paar keer per jaar	25	9
(bijna) nooit	58	21
weet niet	1	0
totaal	276	100

3. Hoe vaak luistert u naar Omrop Fryslân radio?

	<i>n</i>	<i>%</i>
(vrijwel) elke dag	48	17
een paar keer per week	35	13
een paar keer per maand	30	11
een paar keer per jaar	28	10
(bijna) nooit	131	47
weet niet	5	2
totaal	277	100

4. Bent u in het algemeen zeer geïnteresseerd in de gemeentepolitiek van Leeuwarden, tamelijk geïnteresseerd, of niet geïnteresseerd?

	<i>n</i>	%
zeer geïnteresseerd	37	13
tamelijk geïnteresseerd	189	68
niet geïnteresseerd	45	16
weet niet	6	2
totaal	277	100

5. Nu volgen enkele uitspraken over het gemeentebestuur. We willen graag weten in hoeverre u het met de uitspraken eens bent.

a. De burgemeester van Leeuwarden doet in het algemeen zijn werk goed.

	<i>n</i>	%
helemaal mee eens	34	12
mee eens	159	58
mee oneens	36	13
helemaal mee oneens	7	3
weet niet	38	14
totaal	274	100

b. De besluiten van de gemeenteraad van Leeuwarden zijn meestal in overeenstemming met wat de meerderheid van de bevolking wil.

	<i>n</i>	%
helemaal mee eens	6	2
mee eens	56	20
mee oneens	133	48
helemaal mee oneens	40	15
weet niet	40	15
totaal	275	100

c. Politieke partijen in Leeuwarden zijn alleen geïnteresseerd in mijn stem en niet mijn mening.

	<i>n</i>	<i>%</i>
helemaal mee eens	39	14
mee eens	117	42
mee oneens	66	24
helemaal mee oneens	11	4
weet niet	43	16
totaal	276	100

d. Mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op de gemeentepolitiek.

	<i>n</i>	<i>%</i>
helemaal mee eens	46	17
mee eens	102	37
mee oneens	92	33
helemaal mee oneens	17	6
weet niet	19	7
totaal	276	100

e. De wethouders van Leeuwarden doen in het algemeen hun werk goed.

	<i>n</i>	<i>%</i>
helemaal mee eens	7	3
mee eens	122	45
mee oneens	52	19
helemaal mee oneens	12	4
weet niet	79	29
totaal	272	100

6. Ongeveer drie maanden geleden, op 7 maart, zijn er verkiezingen voor de gemeenteraad gehouden. Heeft u toen gestemd?

	<i>n</i>	%
ja	222	80
nee	52	19
weet niet	3	1
totaal	277	100

7. Op welke partij heeft u gestemd?

	<i>n</i>	%
PvdA	76	35
CDA	23	10
VVD	27	12
SP	30	14
PAL/GroenLinks	22	10
ChristenUnie	10	5
NLP (Nieuwe Leeuwarder Partij)	8	4
FNP (Fryske Nasionale Partij)	5	2
D66	7	3
LPF (Lijst Pim Fortuyn)	0	0
Leefbaar Leeuwarden	2	1
andere partij	4	2
blanco	4	2
weet niet	1	0
totaal	220	100

8. Op 24 mei is in Leeuwarden een referendum gehouden over het project Nieuw Zaailand. In hoeverre was u op de hoogte van de plannen over de herinrichting van het Zaailand?

	<i>n</i>	<i>%</i>
zeer goed	68	25
redelijk goed	144	53
niet goed, maar ook niet slecht	38	14
redelijk slecht	13	5
zeer slecht	11	4
weet niet	0	0
totaal	274	100

9. Er waren voor de herinrichting van het Zaailand drie opties: het project Nieuw Zaailand wordt uitgevoerd MET een pleinwand van winkels, horeca en appartementen of het project Nieuw Zaailand wordt uitgevoerd ZONDER een pleinwand of het project Nieuw Zaailand wordt niet uitgevoerd. Welke van de drie opties vond u de beste?

	<i>n</i>	<i>%</i>
Het project Nieuw Zaailand wordt uitgevoerd met een pleinwand	82	30
Het project Nieuw Zaailand wordt uitgevoerd zonder een pleinwand	30	11
Het project Nieuw Zaailand wordt niet uitgevoerd	147	53
geen voorkeur / weet niet	16	6
totaal	275	100

10. Welke van de drie opties vond u de slechtste?

	<i>n</i>	<i>%</i>
Het project Nieuw Zaailand wordt uitgevoerd met een pleinwand	128	47
Het project Nieuw Zaailand wordt uitgevoerd zonder een pleinwand	28	10
Het project Nieuw Zaailand wordt niet uitgevoerd	79	29
geen voorkeur / weet niet	37	14
totaal	272	100

11. *Ging het referendum naar uw mening vooral over de vraag of het project Nieuw Zaailand uitgevoerd moest worden, of ging het referendum naar uw mening vooral over de vraag of er een pleinwand moest komen?*

	<i>n</i>	<i>%</i>
vooral of het project uitgevoerd moest worden	113	41
vooral of er een pleinwand moest komen	78	28
beide	70	26
weet niet	13	5
totaal	274	100

12. *Heeft u gestemd bij het referendum over het project Nieuw Zaailand op 24 mei?*

	<i>n</i>	<i>%</i>
ja	213	77
nee	62	23
weet niet	0	0
totaal	275	100

13. *Wat was voor u de aanleiding om te gaan stemmen bij het referendum? Kunt u aangeven welke zaken daarbij een rol speelden en in welke mate?*

a. Mijn plichtsgevoel

	<i>n</i>	<i>%</i>
zeer grote mate	33	18
grote mate	76	42
enigszins	42	23
in het geheel niet	28	15
weet niet	2	1
totaal	181	100

b. Duidelijke opvattingen van mij over het project Nieuw Zaailand

	<i>n</i>	<i>%</i>
zeer grote mate	103	51
grote mate	67	33
enigszins	29	14
in het geheel niet	4	2
weet niet	-	-
totaal	203	100

c. Familie, vrienden of kennissen hebben mij overgehaald om te stemmen

	<i>n</i>	<i>%</i>
zeer grote mate	1	1
grote mate	1	1
enigszins	13	8
in het geheel niet	154	91
weet niet	1	1
totaal	170	100

d. De campagne die door voor- en tegenstanders is gevoerd

	<i>n</i>	<i>%</i>
zeer grote mate	3	2
grote mate	18	11
enigszins	53	31
in het geheel niet	90	53
weet niet	7	4
totaal	171	100

14. Bij het referendum werden twee vragen gesteld. De eerste vraag luidde, "Bent u voor of tegen het project Nieuw Zaailand?" Heeft u bij deze vraag VOOR of TEGEN gestemd?

	<i>n</i>	<i>%</i>
voor	84	40
tegen	128	60
blanco	0	0
weet niet	0	0
totaal	212	100

15. *Waarom heeft u zo gestemd?*

(open vraag)

Antwoorden zijn hieronder geclassificeerd in categorieën. Sommige respondenten gaven antwoorden die binnen meerdere categorieën vielen.

	<i>n</i>	<i>%</i>
Financiële argumenten; 'het kan met minder' 'geldverkwisting'	39	17
Ontevredenheid met de gepresenteerde plannen; 'onduidelijk' 'niet rendabel' 'lelijk'	25	11
Cultureel / historisch erfgoed gaat verloren	7	3
Ontevredenheid met de plannen voor het Fries museum	14	6
Het huidige Zaailand moet blijven als het is	15	7
Het huidige Zaailand is toe aan verbetering	39	17
Het project 'Nieuw Zaailand' brengt een verbetering	29	13
De 'chantage' van Bonnema	15	7
Anders	41	18
totaal	224	100

16. De tweede vraag van het referendum ging over de pleinwand. Deze vraag luidde, “Stel dat er een meerderheid voor het project Nieuw Zaailand is, welke variant heeft dan uw voorkeur?” Wat heeft u bij deze tweede vraag gestemd?

	<i>n</i>	<i>%</i>
de variant met een pleinwand	65	31
de variant zonder pleinwand	30	14
het maakt mij niet uit of het project met of zonder pleinwand wordt gerealiseerd	11	5
geen enkele variant, ik ben tegen het project Nieuw Zaailand	102	48
blanco (niet gestemd bij deze vraag)	5	2
weet niet	0	0
totaal	213	100

17. Wanneer heeft u besloten hoe u zou stemmen bij het referendum?

	<i>n</i>	<i>%</i>
op de dag zelf	9	4
de laatste dagen	24	11
de laatste weken	46	22
langer van tevoren	128	60
weet niet	6	3
totaal	213	100

18. Waarom heeft u niet aan het referendum deelgenomen?

(open vraag)

Antwoorden zijn hieronder geclassificeerd in categorieën.

	<i>n</i>	<i>%</i>
Ik was er niet / geen tijd / vergeten	24	49
Referendum was niet bindend, het plan zou toch wel doorgaan	7	14
Ik woonde nog niet in Leeuwarden, of tegen die tijd niet meer	3	6
Geen interesse / mening	5	10
Wist er niet genoeg van af	2	4
Anders	8	16
totaal	49	100

19. Nu volgen enkele uitspraken over het referendum. We willen graag weten in hoeverre u het met die uitspraken eens bent.

a. Een referendum is in het algemeen een goed middel om de bevolking bij de gemeentepolitiek te betrekken

	<i>n</i>	<i>%</i>
helemaal mee eens	78	29
mee eens	140	52
mee oneens	32	12
helemaal mee oneens	10	4
weet niet	7	3
totaal	267	100

b. Het was een goed idee om over het project Nieuw Zaailand een referendum te houden

	<i>n</i>	<i>%</i>
helemaal mee eens	83	32
mee eens	116	44
mee oneens	36	14
helemaal mee oneens	17	6
weet niet	11	4
totaal	263	100

c. De inwoners van Leeuwarden zijn voldoende geïnformeerd over het feit dat er op 24 mei een referendum werd gehouden.

	<i>n</i>	<i>%</i>
helemaal mee eens	69	31
mee eens	158	44
mee oneens	29	14
helemaal mee oneens	3	7
weet niet	7	4
totaal	265	100

d. De beide vragen van het referendum waren duidelijk geformuleerd.

	<i>n</i>	<i>%</i>
helemaal mee eens	43	16
mee eens	111	41
mee oneens	67	25
helemaal mee oneens	28	10
weet niet	19	7
totaal	268	100

e. De inwoners van Leeuwarden zijn voldoende geïnformeerd over de inhoud van het project Nieuw Zaailand.

	<i>n</i>	<i>%</i>
helemaal mee eens	36	14
mee eens	122	46
mee oneens	68	26
helemaal mee oneens	20	8
weet niet	19	7
totaal	265	100

f. Tijdens de campagne zijn de opvattingen van zowel voorstanders als tegenstanders voldoende naar voren gebracht.

	<i>n</i>	<i>%</i>
helemaal mee eens	21	8
mee eens	98	37
mee oneens	74	28
helemaal mee oneens	19	7
weet niet	53	20
totaal	265	100

g. Voorstanders en tegenstanders discussieerden over het algemeen open en eerlijk over het project Nieuw Zaailand.

	<i>n</i>	<i>%</i>
helemaal mee eens	17	6
mee eens	98	37
mee oneens	60	23
helemaal mee oneens	11	4
weet niet	80	30
totaal	266	100

h. Door het referendum over het project Nieuw Zaailand is mijn belangstelling voor de gemeentepolitiek groter geworden.

	<i>n</i>	<i>%</i>
helemaal mee eens	9	3
mee eens	49	18
mee oneens	140	52
helemaal mee oneens	51	19
weet niet	18	7
totaal	267	100

i. Door het referendum over het project Nieuw Zaailand is mijn vertrouwen in het gemeentebestuur groter geworden

	<i>n</i>	<i>%</i>
helemaal mee eens	2	1
mee eens	27	10
mee oneens	126	47
helemaal mee oneens	86	32
weet niet	25	9
totaal	266	100

20. Nu volgen enkele uitspraken over het project Nieuw Zaailand. We willen graag weten in hoeverre u het met die uitspraken eens bent.

a. Het Fries museum moet blijven zitten waar het nu zit.

	<i>n</i>	<i>%</i>
helemaal mee eens	128	46
mee eens	67	24
mee oneens	45	16
helemaal mee oneens	10	4
weet niet	19	7
totaal	269	100

b. Het project Nieuw Zaailand is een unieke kans voor de gemeente.

	<i>n</i>	<i>%</i>
helemaal mee eens	47	18
mee eens	67	25
mee oneens	81	31
helemaal mee oneens	51	19
weet niet	19	7
totaal	265	100

c. In het centrum van Leeuwarden moeten meer winkels komen.

	<i>n</i>	<i>%</i>
helemaal mee eens	25	9
mee eens	81	29
mee oneens	92	33
helemaal mee oneens	48	17
weet niet	21	8
totaal	267	100

d. Het project Nieuw Zaailand gaat de burgers van Leeuwarden te veel geld kosten.

	<i>n</i>	<i>%</i>
helemaal mee eens	86	32
mee eens	69	26
mee oneens	58	22
helemaal mee oneens	18	7
weet niet	34	12
totaal	265	100

e. Het project Nieuw Zaailand maakt van het Zaailand een mooi en gezellig plein.

	<i>n</i>	<i>%</i>
helemaal mee eens	27	10
mee eens	82	31
mee oneens	78	29
helemaal mee oneens	46	17
weet niet	32	12
totaal	265	100

f. Het project Nieuw Zaailand zorgt voor verbetering van de economie van Leeuwarden.

	<i>n</i>	<i>%</i>
helemaal mee eens	27	10
mee eens	83	31
mee oneens	67	25
helemaal mee oneens	37	14
weet niet	53	20
totaal	267	100

g. De erfenis en opvattingen van Bonnema mogen best een rol spelen bij de plannen voor het Zaailand.

	<i>n</i>	<i>%</i>
helemaal mee eens	15	5
mee eens	50	19
mee oneens	68	26
helemaal mee oneens	102	38
weet niet	31	12
totaal	266	100

h. Wat er met het Zaailand gaat gebeuren vind ik belangrijk.

	<i>n</i>	<i>%</i>
helemaal mee eens	95	34
mee eens	141	51
mee oneens	12	4
helemaal mee oneens	5	2
weet niet	15	5
totaal	268	100

21. Bij het referendum heeft een meerderheid TEGEN het project Nieuw Zaailand gestemd. Het referendum was echter niet geldig, omdat er minder tegenstemmen waren dan volgens de regels van de referendumverordening nodig zijn. De gemeenteraad heeft daarom op 7 juni besloten dat het project Nieuw Zaailand kan worden uitgevoerd. Bent u het eens of oneens met het besluit van de gemeenteraad?

	<i>n</i>	<i>%</i>
eens	87	32
oneens	166	62
weet niet	16	6
totaal	269	100

22. Bent u man of vrouw?

	<i>n</i>	<i>%</i>
man	135	51
vrouw	132	49
totaal	267	100

23. *Wat is uw leeftijd?*
(open vraag)

	<i>n</i>	%
18-24	29	12
25-34	28	11
35-44	33	13
45-54	51	20
55-64	67	27
65+	44	17
totaal	252	100

24. *Wat is uw belangrijkste bezigheid?*

	<i>n</i>	%
student	21	8
werkzaam voltijd of deeltijd	144	54
werkloos / arbeidsongeschikt	13	5
gepensioneerd / vut	49	18
werkt in de huishouding / ouderschap	15	6
anders	16	6
geen antwoord	8	3
totaal	266	100

25. *Wat is uw hoogst voltooide opleiding?*

	<i>n</i>	%
basisonderwijs	14	5
lbo/mavo/mulo	61	23
havo/vwo/mbo	84	32
hbo of universiteit	96	36
geen antwoord	10	4
totaal	266	100

OVER DE ONDERZOEKERS

M. Braber studeert Bestuurskunde aan de Universiteit Twente. Hij was tijdens dit onderzoek als student-assistent verbonden aan de capaciteitsgroep Politicologie en Onderzoeksmethoden van de Universiteit Twente.

L.E. van Grootel studeert Bestuurskunde aan de Universiteit Twente. Zij was tijdens dit onderzoek als student-assistent verbonden aan de capaciteitsgroep Politicologie en Onderzoeksmethoden van de Universiteit Twente.

dr. H. van der Kolk is als universitair docent politicologie verbonden aan de Universiteit Twente. Hij studeerde Bestuurskunde in Twente. In 1997 promoveerde hij aan de Universiteit Twente op basis van een proefschrift over de invloed van lokale verkiezingen op gemeenteraadsleden (*Electorale controle: Lokale verkiezingen en responsiviteit van politici*). Sindsdien schreef hij onder meer diverse onderzoeksrapporten in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de gekozen burgemeester en het kiesstelsel. Vorig jaar publiceerde hij (met Kees Aarts) het boek *Nederlanders en Europa: het referendum over de Europese grondwet*.

E. Leppink studeert Survey and Evaluation Research aan de Universiteit Twente. Hij was tijdens dit onderzoek als student-assistent verbonden aan de capaciteitsgroep Politicologie en Onderzoeksmethoden van de Universiteit Twente.

M. Marsman studeert Psychologie aan de Universiteit Twente. Hij was tijdens dit onderzoek als student-assistent verbonden aan de capaciteitsgroep Politicologie en Onderzoeksmethoden van de Universiteit Twente.

dr. M. Rosema is als universitair docent politicologie verbonden aan de Universiteit Twente. Hij studeerde Politicologie in Leiden en Sociale- en Ontwikkelingspsychologie in Cambridge. In 2004 promoveerde hij aan de Universiteit Leiden op basis van een proefschrift over stemgedrag bij verkiezingen (*The Sincere Vote: A Psychological Study of Voting*). Vorig jaar schreef hij een evaluatierapport over het referendum in Zwolle (*De stemming in Zwolle*).

NOTEN

¹ Een eerdere versie van hoofdstuk 2 is verschenen in het evaluatierapport van het referendum in Zwolle. Enkele passages uit andere hoofdstukken zijn eveneens ontleend aan dat rapport.

M. Rosema, *De stemming in Zwolle*, KennisInstituut Stedelijke Samenwerking, Enschede, 2005. en enkele passages in andere hoofdstukken zijn grotendeels gebaseerd

² Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers–beleidsvorming (Commissie Biesheuvel), *Relatie kiezers–beleidsvorming: Referendum en volksinitiatief* (Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers–beleidsvorming), Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1985, p. 11.

³ Butler, David, Austin Ranney (eds.). *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1978.

⁴ Het referendum is niet de enige vorm van directe democratie binnen het vertegenwoordigend stelsel. Andere vormen zijn het volksinitiatief en de *recall* procedure (zie Cronin, Thomas E. *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1989). Deze kunnen ook aangemerkt worden als referendum in de zin dat het gaat om een stemming over een specifiek onderwerp. De term referendum wordt echter doorgaans gereserveerd voor stemmingen die betrekking hebben op genomen of voorgenomen besluiten van bestuursorganen. Bij een volksinitiatief gaat het om een wet, of amendement op een wet, die door burgers wordt voorgesteld. Bij een *recall* procedure is er sprake van een stemming waarin burgers besluiten of een gekozen bestuurder uit zijn of haar functie moet worden gezet. Een bekend voorbeeld is het afzetten van gouverneur Gray Davis van California in 2003, waarna Arnold Schwarzenegger werd gekozen tot zijn opvolger.

⁵ Hieraan gerelateerde argumenten zijn het idee dat burgers onvoldoende kennis van zaken hebben om een gefundeerd oordeel te geven, alsmede het idee dat burgers oordelen op basis van deelbelangen en politici oordelen op basis van het algemeen belang.

⁶ Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers–beleidsvorming (Commissie Biesheuvel), *op. cit.*, p. 12.

⁷ Hieraan gerelateerd is het gevaar van “plebiscitair misbruik”. Dat houdt in dat feitelijk niet over een bepaald issue wordt gestemd, maar over een bepaalde persoon of groep personen. Bij een referendum zou bijvoorbeeld het oordeel over de zittende regering een rol kunnen spelen. Politici kunnen daarop inspelen. Zo kondigde de premier van Luxemburg (Jean-Claude Juncker) aan te zullen opstappen als het referendum over de Europese Grondwet in zijn land niet tot een positief resultaat zou leiden.

⁸ Het valt te betwijfelen of dit probleem wordt opgelost door geen referenda te houden, te meer daar een dergelijk probleem bij verkiezingen evenzeer kan spelen. Het wederom invoeren van een stemplicht zou een effectiever middel zijn om aan dit probleem tegemoet te komen.

⁹ Butler & Ranney, *op. cit.*

¹⁰ Butler & Ranney, *op. cit.*, p. 19

¹¹ Er bestaat ten aanzien van de classificatie van referenda geen algemene overeenstemming en de gehanteerde terminologie verschilt. In dit hoofdstuk wordt gebruikgemaakt van de terminologie die in het Nederlands het meest gebruikelijk is.

¹² De besproken onderscheiden zijn gebaseerd op de volgende werken. Butler & Ranney, *op. cit.*; Gallagher, Michael, Pier Vincenzo Uleri (eds.). *The Referendum Experience in Europe*, Macmillan, Basingstoke, 1996; Gilhuis, P.C., *Het referendum: Een rechtsvergelijkende studie*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1981; Setälä, Maija. *Referendums and Democratic Governments: Normative Theory and the Analysis of Institutions*, Macmillan, Basingstoke, 1999; Smith, Gordon. The functional properties of the referendum, *European Journal of Political Research*, vol.1, no. 1, pp.1–23, 1976; Suksi, Markku, *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1993.

¹³ Een verplicht referendum wordt ook wel aangeduid met de term obligatoir referendum (Gilhuis, *op. cit.*, p. 278).

¹⁴ Elzinga, D.J., H.G. Hoogers, J. Koopman, B. Thomas. *Het lokale referendum: Een handleiding voor de praktijk*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1996.

¹⁵ In het Engels worden hiervoor de aanduidingen *active* en *passive* gebruikt. Gilhuis, *op. cit.*, spreekt in dit verband van een vrijwillig referendum (raadplegend) en een niet-vrijwillig of facultatief referendum (raadgevend); ‘vrijwillig’ heeft bij hem dus betrekking op de initiërende rol van het bestuursorgaan.

¹⁶ In de wetenschappelijke literatuur komt dit onderscheid niet vaak terug, maar in de Nederlandse wetgeving inzake referenda (Tijdelijke Referendumwet) is het wel een cruciaal onderscheid. Zie M. Rosema, *op. cit.*

¹⁷ Dit onderscheid wordt expliciet gemaakt in de Memorie van Toelichting van de Tijdelijke referendumwet, waarbij wordt aangetekend dat een correctief referendum betrekking heeft op een genomen besluit en een niet-correctief referendum gaat over een nog te nemen besluit.

¹⁸ Gelijksortige referenda vonden plaats op de eilanden Sint Maarten (2000), Bonaire (2004), Saba (2004) en Sint Eustatius (2005). (Bron: Website Kabinet van de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen, http://www.antillenhuis.nl/nieuws.php?subaction=showfull&id=1113031030&archive=&start_from=&ucat=1&, geraadpleegd op 9 augustus 2005.)

¹⁹ Gilhuis, *op. cit.*

²⁰ Bron: Handelingen Eerste Kamer, 1998-1999, nr. 30, kamerstuk 26156, 18 mei 1999.

²¹ Bij de tweede lezing is een tweederde meerderheid nodig, wat in de Eerste Kamer overeenkomt met 50 van de 75 leden.

²² Het betreffende voorstel werd door een later kabinet weer ingetrokken. Bron: Handelingen Tweede Kamer, 2001-2002, kamerstuk 28515.

²³ De Tijdelijke referendumwet wet heet voluit “Tijdelijke regels inzake het raadgevend correctief referendum”.

²⁴ Bron: Handelingen Tweede Kamer, 2004-2005, nr. 12, kamerstuk 29551, 14 oktober 2004.

²⁵ Het enige nationale referendum dat ooit is gehouden, was het referendum op 2 juni 2005 over de Europese Grondwet. Dit referendum werd gehouden op basis van een speciaal voor dit doel ingestelde wet op initiatief van de Tweede Kamer.

²⁶ De door andere raadsleden ingediende amendementen die voorzagen in het verlagen van het aantal benodigde ondersteuningsverklaringen (van 3000 naar 2000), alsmede het verlagen van de drempel voor de gekwalificeerde meerderheid (van 30 procent naar 25 procent), werden door een meerderheid verworpen.

²⁷ Dat een referendum uitsluitend kan worden gehouden over besluiten van de gemeenteraad, en dus niet over bijvoorbeeld besluiten van het college of de burgemeester, wordt niet als zodanig in een apart artikel beschreven. Dit komt het meest expliciet tot uitdrukking in de definitie van een referendum in artikel 1 van de referendumverordening: “raadplegende dan wel raadgevende volksstemming in de gemeente Leeuwarden over een voorgenomen besluit van de raad” (artikel, lid c).

²⁸ Dit speelde bijvoorbeeld nadrukkelijk bij aanvragen voor een referendum in Zwolle. Zie Rosema, *op. cit.*

²⁹ De Tijdelijke Referendumwet bevatte een dergelijke bepaling.

³⁰ Bij de stemmingen over de genoemde moties en amendementen is een duidelijk patroon herkenbaar. Vijf fracties stemden steeds tegen: SP, NLP, ChristenUnie, FNP en Leefbaar Leeuwarden. Deze partijen waren tegen het project Nieuw Zaailand. Omdat de betreffende moties en amendementen uitgingen van de realisatie van dat project, stemden ze ook tegen die voorstellen. Bij sommige voorstellen sloten de fracties van PAL/GroenLinks en D66 zich bij hen aan, evenals vijf raadsleden van PvdA en VVD (dezelfde vijf bleken later ook tegen het collegevoorstel als geheel te stemmen). Maar in geen geval leidde dit dus tot verwerping van de betreffende motie of het amendement.

³¹ Het is opvallend dat over de nieuwe winkelgevel langs het Ruiterskwartier geen amendement werd ingediend. Verschillende raadsleden waren namelijk faliekant tegen die nieuwe winkelgevel, terwijl zij de rest van het project wel steunden. Het ging hierbij om de fractie van PAL/GroenLinks en de hierboven al ter sprake gekomen vijf raadsleden van PvdA en VVD. Het had derhalve voor de hand gelegen als over dit specifieke onderwerp een amendement was ingediend. Dat dit niet gebeurde, had een speciale oorzaak. Aan het begin van de vergadering stelde PAL/GroenLinks-fractievoorzitter Piet van der Wal namelijk voor om het zogenaamde “alternatief c” als apart agendapunt op te nemen. Dat betekende dat er eerst gestemd zou worden over het collegevoorstel als geheel. En als daar geen meerderheid voor zou zijn, dan zou vervolgens gestemd worden over een variant van het plan zonder de winkelgevel langs het Ruiterskwartier. Van der Wal lichtte toe dat over het voorstel om de besluitvorming op deze manier te structureren vooroverleg was geweest. Het voorstel werd gesteund door de collegepartijen, die een meerderheid vormden (PvdA, CDA, VVD, PAL/GroenLinks). De fractievoorzitter van de NLP, Gijs Jacobse, maakte bezwaar tegen deze gang van zaken. Ten eerste betekende het immers dat de reguliere procesgang werd verstoord, die voorschrijft dat dergelijke onderwerpen bij amendement worden ingebracht. En bovendien zou het tot gevolg kunnen hebben dat er geen mogelijkheid was voor een raadgevend referendum. Er lag op dat

moment namelijk een verzoek van een groep burgers om over het collegevoorstel over het project Nieuw Zaailand een referendum te houden. Indien de raadsmeerderheid zou besluiten om het collegevoorstel af te wijzen, maar vervolgens zelf een nieuw voorstel (“alternatief c”) op de agenda zette, dan zou er voor dat “nieuwe” onderwerp geen voorstel zijn voor een raadgevend referendum. Dat zou er bovendien ook niet meer kunnen komen, omdat een dergelijk voorstel tenminste vijf werkdagen voorafgaand aan de vergadering moet worden ingediend.

³² Opgemerkt kan nog worden dat één raadslid afwezig was (zie noot 33). Indien alle raadsleden aanwezig waren geweest, was de verhouding 19-18 geweest. Dat verklaart vermoedelijk waarom er na 30 januari nog wel eens per abuis werd gesproken van een stemverhouding van 19 versus 18, of van “de kleinst mogelijke meerderheid”.

³³ SP-raadslid Visser was verhinderd wegens ziekte.

³⁴ Zie noot 31.

³⁵ Door de afdeling Burgerzaken werd vastgesteld dat van de 369 ingediende ondersteuningsverklaringen er 323 geldig waren. De overige waren afkomstig van personen die niet in de gemeentelijke basisadministratie waren opgenomen (19), waarvan het adres niet overeenkwam met de basisadministratie (26), of die niet correct waren ondertekend (1). Bron: Memo van hoofd Burgerzaken aan Griffie over referendum, 17 januari 2006.

³⁶ Bron: interviews met betrokkenen.

³⁷ Verschillende raadsleden waren ervan overtuigd dat hier sprake was van een soort politieke deal, die nodig was op voldoende steun te genereren voor het project. Deze studie heeft voor het bestaan van zo’n deal geen aanwijzingen opgeleverd. Relevant hierbij is dat raadsleden waarvan werd beweerd dat deze dankzij het voorleggen van de c-variant voor het project stemden, in werkelijkheid tegen het collegeplan hadden gestemd.

³⁸ De referendumverordening spreekt niet expliciet over een mogelijke combinatie met verkiezingen voor het Europees Parlement. Indien men deze als een vorm van “landelijke verkiezingen” beschouwd, dan is een combinatie met deze verkiezingen ook mogelijk.

³⁹ J.J.M. van Holsteyn, *Geniaal, maar met te korte beentjes? Over verkiezingen, kiezers en kiezersonderzoek in Nederland*, Universiteit Leiden, Leiden, 2006, p. 15.

⁴⁰ Het citaat is afkomstig uit de notulen van de vergadering van de referendumcommissie. Deze onderbouwing komt ook aan bod in het advies dat aan de gemeenteraad is uitgebracht: “tegenstemmers krijgen bij deze vraag ook de mogelijkheid een voorkeur uit te spreken, overeenkomstig het door u aangenomen amendement.”

⁴¹ Bij het referendum over het project Nieuw Zaailand is gestemd met stemcomputers. De referendumcommissie had geadviseerd om dat te doen. Hiervoor was wel van belang dat de gekozen vraagstelling mogelijk was bij de stemcomputers. Dat bleek het geval. De standaardsoftware maakt het namelijk mogelijk om twee stemmingen te houden met dezelfde computer. Het voorleggen van twee vragen bij één referendum was derhalve mogelijk. Indien een vraagstelling was gekozen waarbij alleen de voorstanders van het project bij de tweede vraag hadden mogen stemmen over beide varianten, dan was het niet mogelijk geweest om van stemcomputers gebruik te maken. De door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties goedgekeurde software staat dat namelijk niet toe. Betrokkenen hebben in met

hen gehouden interviews aangegeven dat dit voor de formulering van de vraagstelling niet leidend is geweest. Men koos op andere gronden voor de geformuleerde vraagstelling en deze bleek mogelijk op de beschikbare stemcomputers. Bovendien was men ook niet afhankelijk van de stemcomputers: in principe was het ook mogelijk om papieren stembiljetten te gebruiken.

⁴² Bron: Brief van college van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad over Nieuw Zaailand, alternatief C, d.d. 4 april 2006.

⁴³ Bij het referendum in Zwolle vorig jaar was ongeveer twintig procent het oneens met een gelijksoortige stelling over de duidelijkheid van de referendumvraag. Bij referenda in Haarlem en Leiden was ongeveer 25 procent het eens met de stelling dat de referendumvraag *onduidelijk* was geformuleerd. (Bronnen: Rosema, *op. cit.*; R. Hillebrand, J.J.M. van Holsteyn, *Haarlem geraadpleegd: Evaluatie van het referendum van 6 maart 1991*, Rijksuniversiteit Leiden, Vakgroep Politieke Wetenschappen, Leiden, 1991; J.J.M. van Holsteyn, R. Hillebrand, *Leiden geraadpleegd: Evaluatie van het referendum van 6 maart 1991*, Rijksuniversiteit Leiden, Vakgroep Politieke Wetenschappen, Leiden, 1991.)

⁴⁴ De volgende passage uit het advies over de vraagstelling maakt dit duidelijk: “De commissie adviseert dus tot het voorleggen van een getrapte vraagstelling: een referendumvraag over het voorgenomen besluit en een tweede vraag waarin de bevolking kan aangeven wat zij denkt van de variant zonder pleinwand.” Hierin wordt dus expliciet gesproken over het voorgenomen besluit.

⁴⁵ De tweede vraag zou ook kunnen luiden of men, als het project wordt uitgevoerd, een voorkeur heeft voor de variant met of de variant zonder pleinwand.

⁴⁶ Ten aanzien van de overweging van de referendumcommissie dat het niet opportuun is om tegenstanders van het project toch te vragen een voorkeur voor een variant uit te spreken, kan nog worden opgemerkt dat tegenstanders bij een keuze tussen de variant met een pleinwand en de variant zonder pleinwand desgewenst een blanco stem kunnen uitbrengen.

⁴⁷ In de interviews werd nog een minder zwaarwichtig punt van kritiek naar voren gebracht. Enkele betrokkenen waren ongelukkig met de zinsnede “Stel dat er een meerderheid voor het project Nieuw Zaailand is”. Sommigen oordeelden dat elke vraag met “stel dat...” vermeden moet worden, terwijl anderen het feit dat werd gesproken over “een meerderheid die voor het project is” niet zuiver vonden. Gegeven de omstandigheden is het begrijpelijk dat de referendumcommissie voor een “stel dat” vraag heeft gekozen. Een andere bewoording was desalniettemin wellicht beter geweest: “Stel dat de gemeente het project Nieuw Zaailand uitvoert, welke variant heeft dan uw voorkeur?”

⁴⁸ Een concreet rekenvoorbeeld is het volgende: 20% stemt voor het project met pleinwand, 20% stemt voor het project zonder pleinwand, 30% stemt tegen het project, en 30% stemt niet.

⁴⁹ Om aan het beschreven bezwaar tegemoet te komen, zou een andere wijze van stemmen gehanteerd kunnen worden. Kiezers zou gevraagd kunnen worden om niet alleen aan te geven welk van de drie alternatieven hun eerste voorkeur heeft, maar ook welk van de drie alternatieven hun tweede voorkeur heeft. Op basis van de door kiezers gemaakte rangordening van de drie alternatieven zou vervolgens de uitslag vastgesteld kunnen worden. Een gebruikelijke procedure om de uitslag te bepalen is dat eerst wordt bekeken welke twee alternatieven de meeste stemmen hebben gekregen. Van kiezers waarvan de eerste voorkeur uitging naar een ander alternatief,

wordt de stem vervolgens “overgeheveld” naar het alternatief van de tweede voorkeur. Eenzelfde procedure is ook mogelijk bij stemmingen waarbij er meer dan drie alternatieven zijn. Stemmen worden dan op een gelijksoortige wijze overgeheveld, totdat is vastgesteld welk alternatief onder alle kiezers gezamenlijk de grootste voorkeur geniet.

⁵⁰ Na het aantreden van het nieuwe college was korte tijd onduidelijk of wethouder Krol of wethouder Florijn in het nieuwe college verantwoordelijk was voor het referendum, zo kwam naar voren in interviews met ambtelijke medewerkers. Door het college werd afgesproken dat Krol voor het referendum verantwoordelijk zou blijven, ook al was de portefeuille burgerzaken inmiddels overgegaan naar Florijn.

⁵¹ Bronnen: Interviews met betrokkenen; Verslag van bevindingen referendumcommissie, d.d. 1 september 2006.

⁵² Bronnen: Memo van hoofd communicatie, d.d. 23 januari 2006. Communicatieplan, d.d. 6 maart 2006.

⁵³ Brief van referendumcommissie aan afdeling Communicatie, d.d. 26 april 2006. Verslag van bevindingen referendumcommissie, d.d. 1 september 2006.

⁵⁴ Het hanteren van een andere taakverdeling (zie paragraaf 6.2) zou deze ongemakkelijke situatie overigens kunnen voorkomen.

⁵⁵ Bron: Memo van hoofd communicatie aan referendumcommissie, d.d. 10 februari 2006.

⁵⁶ Brief van referendumcommissie aan afdeling Communicatie, d.d. 26 april 2006.

⁵⁷ Dit komt expliciet tot uitdrukking in een brief aan de afdeling communicatie: “Alle informatievoorziening over zowel het project als het referendum gaat uit van de gemeente, onder uiteindelijke verantwoordelijkheid van uw college. De referendumcommissie heeft hierbij slechts een adviserende taak; de commissie verleent geen goedkeuring of instemming”. Bron: Brief van referendumcommissie aan afdeling Communicatie, d.d. 26 april 2006.

⁵⁸ Dit plan is opgesteld door het hoofd van de afdeling Communicatie.

⁵⁹ In het communicatieplan staat 60.000 euro vermeld als budget voor communicatie. In de meest recente begroting (d.d. 1 september 2006) staat hiervoor 83.000 euro gereserveerd. Het budget voor organisatie bedraagt deze begroting 42.000 euro, tegenover 70.000 euro volgens het communicatieplan. Daarnaast is in beide documenten 20.000 euro opgenomen voor subsidieverlening en 5.000 euro voor kosten van de referendumcommissie.

⁶⁰ Bron: Memo van afdeling communicatie aan referendumcommissie, d.d. 17 maart 2006.

⁶¹ Vanuit het perspectief dat er drie alternatieven waren, had men ook kunnen kiezen voor een gelijke verdeling tussen (1) voorstanders van de variant met pleinwand, (2) voorstanders van de variant zonder pleinwand, en (3) tegenstanders van het project.

⁶² Bron: Interview met betrokkene.

⁶³ De bijdragen uit het bedrijfsleven waren afkomstig van Verenigd Bedrijfsleven Leeuwarden, Leeuwarder Bankiers Vereniging, ING Real Estate, en Ambulante Handel.

⁶⁴ Bron: Interviews met betrokkenen.

⁶⁵ Bron: Klacht ingediend door FNP bij het college.

⁶⁶ De kosten van dit evaluatie-rapport zijn hier niet meegerekend.

- ⁶⁷ Deze inventarisatie is gebaseerd op gegevens van de zogenaamde krantenbank (<http://www.lexisnexis.nl>).
- ⁶⁸ De Volkskrant, *Cynisme slaat alles dood*, 4 maart 2006.
- ⁶⁹ Ingezonden brieven zijn niet meegerekend.
- ⁷⁰ Friesch Dagblad, *Subsidie in gevaar voor Zaailandplan*.
- ⁷¹ Leeuwarder Courant, *Ook rijkssubsidie voor Zaailand zonder wand*, 18 februari 2006.
- ⁷² Friesch Dagblad, *Meerkeuzevraag bij referendum over Nieuw Zaailand*,
- ⁷³ Leeuwarder Courant, *Referendumvraag kan voorstander verwarren*,
- ⁷⁴ Leeuwarder Courant, *Zaailand wordt nu sprong in het diepe*, 7 april 2006
- ⁷⁵ Leeuwarder Courant, *Kritiek op krant voor Zaailand-referendum*, 8 mei 2006.
- ⁷⁶ Leeuwarder Courant, *Nijpels: Na referendum kans voor tweebakmarkt*, 27 mei 2006;
Leeuwarder Courant, *Gemengde gevoelens bij raad na referendum*, 25 mei 2006.
- ⁷⁷ De gemeenteraad heeft de commissie ook gevraagd te beoordelen welke van op dat moment geheime stukken openbaar gemaakt konden worden. De referendumcommissie oordeelde dat dit niet past binnen haar takenpakket en kwam daarom niet aan dat verzoek tegemoet.
- ⁷⁸ Bron: interviews met betrokkenen. Een aantal van de ten behoeve van deze studie geïnterviewde personen was betrokken bij de selectie van de leden van de referendumcommissie.
- ⁷⁹ Ten aanzien van de vraagstelling bestonden ook bij medewerkers van de afdeling communicatie ideeën over wat wenselijk en onwenselijk was. In een memo aan de referendumcommissie werd bijvoorbeeld aangegeven dat met het oog op de communicatie een keuze tussen twee alternatieven te prefereren is en dat het voor de communicatie ten aanzien van opkomstbevordering van belang is te kunnen aangeven wat de status van de uitslag zal zijn. Maar medewerkers van deze afdeling zijn verder niet betrokken geweest bij advisering over de vraagstelling.
- ⁸⁰ Bron: interview met voorzitter referendumcommissie.
- ⁸¹ Het aantal uitgebrachte stemmen betreft de geldige stemmen voor of tegen. Daarnaast brachten 23 kiezers een blanco stem uit.
- ⁸² De website van ReferendumPlatform bevat opkomstcijfers van 96 gemeentelijke referenda. Bron: www.referendumplatform.nl, geraadpleegd op 19 september 2006.
- ⁸³ De website van ReferendumPlatform bevat opkomstcijfers van 58 referenda waarin gemeentelijke of provinciale herindeling het onderwerp was. De gemiddelde opkomst bij deze referenda bedroeg 69 procent. Bron: www.referendumplatform.nl, geraadpleegd op 19 september 2006.
- ⁸⁴ De website van ReferendumPlatform bevat opkomstcijfers van 38 referenda waarin een ander onderwerp aan de orde is dan gemeentelijke of provinciale herindeling. De gemiddelde opkomst bij deze referenda bedroeg 43 procent. Bron: www.referendumplatform.nl, geraadpleegd op 19 september 2006.
- ⁸⁵ De in de referendumverordening gehanteerde terminologie (“ongeldig referendum”) is ongelukkig. Conform de Tijdelijke Referendumwet zou men wellicht beter kunnen spreken van “geen geldig advies” van de bevolking. Het referendum en de uitslag kunnen dan wel als “geldig” betiteld worden.

⁸⁶ Omdat stemmers aanzienlijk vaker hebben deelgenomen aan de enquête dan niet-stemmers, worden de gegevens voor alle ondervraagden tezamen (stemmer en niet-stemmers) niet gezamenlijk gepresenteerd. Dit zou een te sterk vertekend beeld opleveren. Voor een vergelijking tussen stemmers en niet-stemmers is dit verschil in respons geen probleem. Deze worden derhalve wel gepresenteerd.

⁸⁷ Dit bleek bijvoorbeeld de perceptie van veel betrokkenen bij het referendum in Zwolle. Enquêtegegevens wezen echter uit dat de verschillen in opvattingen tussen stemmers en niet-stemmers weliswaar bestonden, maar van beperktere omvang waren dan door velen werd verondersteld. (Bron: Rosema, *op. cit.*)

⁸⁸ Als we alle ondervraagden gezamenlijk bekijken, dan was de opkomst onder de tegenstanders gemiddeld zeven procent hoger dan onder de voorstanders. Als we drie leeftijdsgroepen afzonderlijk bekijken (18-34, 35-54, en 55+), dan was de opkomst onder tegenstanders gemiddeld maar twee procent hoger dan onder voorstanders. Verschillen in opkomst tussen jongeren en ouderen blijken bovendien te bestaan bij zowel de ondervraagde voorstanders als de ondervraagde tegenstanders van de plannen. Bij kiezers met een voorkeur voor de variant met pleinwand en bij kiezers die tegen het project Nieuw Zaailand zijn (de andere groep is buiten beschouwing gelaten vanwege het geringe aantal kiezers met zo'n voorkeur), is bij de ondervraagden de opkomst onder kiezers jonger dan 35 gemiddeld 22 procent lager dan onder kiezers van 35 jaar en ouder.

⁸⁹ Hierbij moet wel worden aangetekend dat dit mede was ingegeven door de besluitvormingsprocedure die de raad gehanteerde (zie hoofdstuk 4 en noot 31).

⁹⁰ Het patroon dat naar voren komt uit de enquêtegegevens is dat zowel voorstanders van de variant met een pleinwand als voorstanders van de variant zonder pleinwand bij de eerste vraag "voor" hebben gestemd. Bij de tweede vraag hebben deze kiezers bijna zonder uitzondering gestemd voor de eerste twee opties: "de variant met een pleinwand" dan wel "de variant zonder pleinwand". Tegenstanders van het project hebben bij de eerste vraag "tegen" gestemd. Bij de tweede vraag stemden de meesten van hen voor de optie "geen enkele variant, ik ben tegen het project Nieuw Zaailand". Een beperkt aantal tegenstanders stemde echter anders bij de tweede vraag: zij stemden het meest voor de variant zonder pleinwand, terwijl de overigen meestal geen voorkeur hadden of niet hadden gestemd bij de tweede vraag. Dit impliceert dat het aantal kiezers dat bij de tweede vraag stemde op "de variant met een pleinwand" een betere indicator is voor het aantal kiezers dat het raadsbesluit steunde dan het aantal kiezers dat bij de eerste vraag "voor" stemde.

⁹¹ Het collegeprogramma zegt over het project Nieuw Zaailand: "De voorgenomen procedure wordt gevolgd. In de situatie dat het referendum ongeldig is, vallen we terug op het meerderheidsbesluit van de raad om het Masterplan uit te voeren". Bron: Leeuwarden werkt! Collegeprogramma 2006-2010, p. 22.

⁹² In het kader van dit onderzoek was dat niet mogelijk: de opdracht voor dit onderzoek kwam pas kort voor het referendum tot stand.

⁹³ Merk op dat hoe hoger de drempels zijn om een referendum aan te vragen, hoe groter de weerstand moet zijn tegen een besluit om hierover een referendum van de grond te krijgen. En

hoe groter die weerstand, hoe groter de kans op een negatieve uitslag. Hogere drempels verkleinen dus de kans op een referendum, maar vergroten de kans op een meerderheid voor de tegenstanders van het betreffende besluit.

⁹⁴ Deze vertekening is mede in de hand gewerkt door de aanvulling op de internet-enquête van schriftelijke vragenlijsten en straatinterviews. De vertekening ten aanzien van de drie leeftijdscategorieën is daardoor driemaal zo groot geworden. Indien alleen naar de respons via internet wordt gekeken, dan zijn de afwijkingen aanzienlijk kleiner (de verdeling bij de interne-enquêtes over de drie leeftijdscategorieën was 32%, 38%, 30%).

⁹⁵ De verklaring is tweeledig. Ten eerste zullen kiezers die hebben deelgenomen aan het referendum vaker bereid zijn om aan het onderzoek deel te nemen. Daarnaast blijkt uit internationaal onderzoek dat kiezers in enquête-onderzoek soms ten onrechte zeggen gestemd te hebben. Dat kan onbewust gebeuren (men vergist zich) maar ook bewust (men wil niet toegeven niet te hebben gestemd).