

Aan de gemeenteraad van Landsmeer

verzonden per e-mail (door de griffie)

Telefoon: 020 - 48 77 143
Ons kenmerk: REFcie/griffie
Datum: 28 juni 2020
Onderwerp: advies referendumcommissie over het inleidend verzoek over het raadsvoorstel
"Bestuurlijk Toekomst gemeente Landsmeer" (2019-24)

Geachte leden van de gemeenteraad,

Inleiding

De referendumcommissie van de gemeente Landsmeer is op 27 maart 2020 benoemd en heeft daarna haar werkzaamheden opgepakt. De referendumcommissie heeft verschillende taken rondom een referendumproces; deze zijn opgenomen in de Referendumverordening Landsmeer 2014.

Op het moment van benoeming van de commissie was er al een referendumproces gestart. Op 16 mei 2019 is er een inleidend referendumverzoek ingediend door drie indieners. De referendumcommissie heeft zich direct na haar benoeming over dit referendumverzoek gebogen.

Op 12 juni 2020 heeft de referendumcommissie vervolgens een openbare vergadering belegd. Bij deze vergadering waren de drie indieners de heer Zeedijk, mevrouw Verbeek en mevrouw Mulder-Damme aanwezig en namens het college wethouder Elfferich (portefeuille bestuurlijke toekomst) en burgemeester Straat (verantwoordelijk voor het referendumproces).

De informatie uit de openbare vergadering heeft de referendumcommissie, naast diverse openbare stukken en de notitie van de drie indieners (ontvangen op 24 juni 2020), gebruikt bij dit advies.

Advies over inleidend verzoek (kort samengevat)

De referendumcommissie heeft gekeken naar de ontvankelijkheid en de toelaatbaarheid van het referendumverzoek 'Bestuurlijke Toekomst gemeente Landsmeer'.

Het verzoek voldoet aan de ontvankelijkheidsvereisten waaronder een tijdige indiening en een minimum van 50 handtekeningen. Ook concludeert de commissie dat het verzoek toelaatbaar is. Er zijn geen uitzonderingsgronden (zoals opgenomen in artikel 2 van de referendumverordening) van toepassing. Dit wordt hieronder in het advies toegelicht.

Daarnaast wil de referendumcommissie een aantal overwegingen aan de raad meegeven om te betrekken bij de belangenafweging voorafgaand aan het raadsbesluit op het inleidend verzoek. Ook deze worden verderop in het advies toegelicht.

1. Proces inleidend verzoek

Indiening en behandeling inleidend verzoek

Drie indieners, de heer Zeedijk, mevrouw Verbeek en mevrouw Mulder-Damme, hebben op 16 mei 2019 een verzoek ingediend om een referendum te houden over het raadsvoorstel 'Bestuurlijke toekomst gemeente Landsmeer' (raadsvoorstel 2019-24).

In de referendumverordening is vastgelegd aan welke eisen een inleidend verzoek moet voldoen en wat het proces is. Een referendumverzoek gaat over een voorgenomen raadsbesluit, wordt tenminste een week voor de raadsvergadering ingediend en gaat vergezeld van minimaal 50 ondersteunende verklaringen (handtekeningen) van kiesgerechtigden.

Daarnaast moet de referendumcommissie voor de raadsvergadering een advies uitbrengen over de toelaatbaarheid van het referendumverzoek. Dit houdt in dat de commissie adviseert over de vraag of er een reden is, gelet op artikel 2 van de referendumverordening, om geen referendum toe te staan.

Hier deed zich een knelpunt voor. De gemeente Landsmeer had in mei 2019, in afwijking van de eigen verordening, geen permanente referendumcommissie. Een referendumcommissie is een permanente commissie (maar doorgaans 'slapend') omdat een referenduminitiatief vrij onverwacht kan opkomen. Als een referendumverzoek wordt ingediend komt de referendumcommissie binnen een week bijeen om aan de hand van het verzoek een advies op te stellen voor de raad.

Dit is niet gebeurd in mei 2019. De raad heeft zonder advies van de referendumcommissie op 23 mei 2019 besloten geen referendum toe te staan (raadsvoorstel 2019-24a).

Bezwaarprocedure

De initiatiefnemers hebben bezwaar ingediend tegen dit raadsbesluit. De bezwaarschriftencommissie van de gemeente Landsmeer heeft de initiatiefnemers, tevens bezwaarden, gelijk gegeven (advies referendumcommissie 28 januari 2020). Voordat de raad een besluit mag nemen over een referendumverzoek dient er altijd een advies van de referendumcommissie te zijn.

De raad moet met het advies van de referendumcommissie een nieuw besluit nemen (de beslissing op bezwaar) op het inleidend referendumverzoek van 16 mei 2019.

Het is opvallend dat de indieners van het initiatief nu al meer dan een jaar wachten op deze beslissing, vooral omdat het instellen van een referendumcommissie voortvloeit uit de verplichtingen die de raad zichzelf heeft opgelegd (artikel 3 van de referendumverordening).

De raad had in mei 2019, op grond van artikel 6, vijfde lid van de referendumverordening de beslissing op het inleidend verzoek enkele weken kunnen uitstellen om met spoed een referendumcommissie te benoemen. Dat is niet gebeurd. De uitkomst van de bezwaarschriftprocedure bevestigt nog eens dat een advies van de referendumcommissie niet facultatief is, maar een vereiste in een referendumprocedure.

Bijzondere situatie

Een inleidend verzoek voor een referendum gaat over een concept raadsbesluit (artikel 6, eerste lid van de referendumverordening). Als de raad positief besluit over het inleidend verzoek wordt het raadsbesluit wel besproken door de raad en wordt er gestemd over eventueel ingediende moties en amendementen, maar over het uiteindelijke raadsvoorstel wordt (nog) geen besluit genomen. Dit gebeurt pas als er in de fase van het definitieve verzoek onvoldoende geldige handtekeningen worden opgehaald (dan komt er geen referendum) of, als er wel een referendum komt, nadat de uitslag hiervan bekend is.

Bij dit inleidend verzoek over de bestuurlijke toekomst van de gemeente Landsmeer is er op 23 mei 2019

wel een besluit genomen over het raadsvoorstel. Dit stelt de referendumcommissie voor een extra uitdaging. Hoe dient om te worden gegaan met een referendumverzoek over een inmiddels genomen raadsbesluit? Dit had geen probleem hoeven te zijn als er geen uitvoering aan het raadsbesluit was gegeven of als de omstandigheden die zien op het besluit niet zijn veranderd. Uit de beeld en oordeelsvormende (BO) sessie van 11 juni 2020 leidt de referendumcommissie af dat omstandigheden (waar de gemeente geen invloed op heeft) zijn veranderd waardoor het besluit niet meer actueel is. Wij zullen onder punt 3 van dit advies hier aandacht aan besteden. Als eerste gaat de commissie in op de toetsing van de ontvankelijkheid en de toelaatbaarheid van het verzoek.

2. Toetsing inleidend verzoek

Als er een inleidend verzoek voor een referendum wordt ingediend zijn er twee vragen die moeten worden beantwoord. Is het verzoek ontvankelijk (zijn er voldoende handtekeningen ingediend) en is het verzoek toelaatbaar (kan er over het voorgenomen raadsbesluit een referendum worden gehouden of is een van de uitzonderingsgronden van toepassing).

Ontvankelijkheid

In artikel 6 van de referendumverordening staat aangegeven dat:

- het verzoek een week voor de raadsvergadering moet worden ingediend;
- het verzoek gaat over een concept raadsbesluit; en
- er minimaal 50 ondersteunende handtekeningen moeten worden ingediend.

De referendumcommissie heeft geen duidelijk beeld kunnen krijgen van het proces rondom het inleidend verzoek. Duidelijk is wel dat het proces op onderdelen niet conform de verordening is uitgevoerd.

Aangepast raadsvoorstel

Uit het indieningsverzoek blijkt dat een week voor de raadsvergadering het concept raadsbesluit niet beschikbaar was. Een conceptbesluit is besproken in een BO op 16 mei 2019 en daarna nog aangepast, zodat pas op 21 mei 2019, twee dagen voor de raadsvergadering, de definitieve tekst van het raadsvoorstel bekend was. Dit bemoeilijkt de indiening van een inleidend referendumverzoek. Wel heeft de raad het inleidend verzoek behandeld, ook al voldeed e.e.a. niet helemaal aan de termijnen.

Het vergadermodel, waarbij raadsvoorstellen na een BO en kort voor de raadsvergadering nog worden aangepast, staat op gespannen voet met de verordening. Van welk concept-raadsvoorstel kunnen de indieners en de mensen die een ondersteuningsverklaring afleggen uitgaan?

Initiatiefnemers en ondersteuners van een referendumverzoek willen een referendum omdat zij bedenkingen hebben tegen een voorgenomen raadsbesluit. Met een referendum kunnen zij invloed uitoefenen. Dit wordt wel eens vergeleken met het trekken aan een noodrem. Om zinvol aan een noodrem te trekken moet de koers duidelijk zijn, er moet dus geen onduidelijkheid zijn over de inhoud van het voorgenomen raadsbesluit. Als burgers een week de tijd krijgen om een referenduminitiatief in gang te zetten, moet de raad zorgen dat een week voor de vergadering duidelijk is waarover zij willen besluiten. Het is nu in theorie mogelijk dat inwoners niet langer achter hun ondersteuningsverklaring staan, omdat het raadsvoorstel na de behandeling in het BO van 16 mei is aangepast. Overigens acht de referendumcommissie in dit geval deze kans klein.

Afleggen ondersteuningsverklaringen

Voor een inleidend verzoek dienen de ondersteuningsverklaringen afgelegd te worden op het gemeentehuis. Tijdens de openbare vergadering van de referendumcommissie, en in het op schrift gestelde betoog van de indieners voor deze bijeenkomst, is opgemerkt dat de inwoners op het gemeentehuis werden aangesproken op het afleggen van een ondersteuningsverklaring. Als dat het geval was, is het nodig om in de toekomst hierop toe te zien dat dit niet meer kan gebeuren. Het afleggen van ondersteuningsverklaringen is een recht van de inwoners van Landsmeer, dat vanuit de gemeente professioneel moet worden opgepakt.

Processtuk ondersteuningsverklaringen ontbreekt

In de stukken over het referendumproces ontbreekt een processtuk over de controle van de 93 ingediende ondersteuningsverklaringen. Niet duidelijk is of alle verklaringen geldig zijn. Dit is een formeel stuk dat dient te worden opgesteld ten behoeve van de raad bij de beoordeling van het inleidend verzoek. Daarnaast is dit stuk van belang omdat de verklaringen van het inleidend verzoek ook meetellen bij de volgende stap in het referendumproces, het definitieve verzoek. Er dient volstrekte duidelijkheid te zijn over de aantallen en geldigheid van de ondersteuningsverklaringen.

Alles overwegende heeft de commissie geen informatie die doet aannemen dat het aantal handtekeningen niet toereikend geweest is. De commissie komt tot de conclusie dat het inleidend verzoek ontvankelijk is.

Toelaatbaarheid

Of een inleidend verzoek toelaatbaar is wordt beoordeeld aan de hand van artikel 2 van de referendumverordening. Dit artikel geeft aan dat een referendum wordt gehouden tenzij een van de uitzonderingsgronden van toepassing is. Zoals in de toelichting op dit artikel is aangegeven is het niet de bedoeling dat de referendumverordening een leeg instrument is; burgers kunnen een beroep doen op het instrument om invloed uit te oefenen. Burgers moeten wel weten over welke onderwerpen geen referendum mogelijk is, deze uitzonderingsgronden zijn opgenomen onder lid a. t/m k.

Dringende reden

Sommige uitzonderingsgronden laten weinig ruimte voor eigen interpretatie, zoals de uitzonderingsgrond die bepaalt dat er over de begroting geen referendum gehouden kan worden.

De bepaling onder artikel 2, lid I. geeft de raad enige vrijheid om te besluiten een inleidend verzoek af te wijzen. Er kunnen immers omstandigheden zijn die niet zijn voorzien bij het opstellen van de verordening en die niet onder de uitzonderingsgronden onder a t/m k zijn opgenomen. Mocht dit het geval zijn dan kan op grond I. een referenduminitiatief worden afgewezen. Het betreft hier een dringende reden. Wat deze dringende reden is dient in het raadsbesluit gemotiveerd te worden. Het afwijzen van een inleidend verzoek is een besluit waartegen bezwaar en beroep open staat. Er zijn rechterlijke uitspraken waarbij de raad een beroep heeft gedaan op een dringende reden, maar dit werd door de rechter niet gevolgd¹.

Kan-bepaling

Naar de mening van de referendumcommissie verwijst de kan-bepaling in artikel 2 niet zozeer naar de discretionaire bevoegdheid van de raad, maar naar het gegeven dat een referendumverzoek toelaatbaar is wanneer de uitzonderingsgronden niet van toepassing zijn. Anders zou de verordening een lege huls zijn als de uitzonderingsgronden niet limitatief zouden zijn.

¹ Korthedshalve verwijst de commissie hier naar de vindplaats van twee relevante uitspraken; ECLI:NL:RBNHO:2017:11154 en ECLI:NL:RBZUT:2011:BQ8972

Mogelijke uitzonderingsgronden

De referendumcommissie gaat hieronder dieper in op twee uitzonderingsgronden.

a. Uitzonderingsgrond g.

De referendumcommissie heeft de uitzonderingsgronden a. t/m k. beoordeeld. Van deze uitzonderingsgronden zou alleen grond g van toepassing kunnen zijn. Het onderwerp bestuurlijke toekomst heeft vaker op de agenda van de raad gestaan. Er zijn vaker besluiten over genomen.

De besluiten die voorafgaan aan het besluit van mei 2019 zijn de besluiten van februari en december 2015. In februari 2015 besluit de raad:

1. De gemeente kan niet verder op deze manier en gaat zich oriënteren op ambtelijke of bestuurlijke fusie;
2. Het college krijgt opdracht om 2 scenario's te onderzoeken;
 - a. een ambtelijke of bestuurlijke fusie met groene gemeenten Waterland, Oostzaan en Wormerland;
 - b. een ambtelijke of bestuurlijke fusie met Amsterdam.

In december 2015 besluit de raad:

1. een ambtelijke samenwerking met de gemeenten Wormerland, Oostzaan en Waterland na te streven;
2. het college opdracht te geven om te onderzoeken of een ambtelijke samenwerking met Wormerland, Oostzaan en Waterland vorm kan worden gegeven.

In mei 2019 besluit de raad:

1. De gemeenteraad besluit een bestuurlijke fusie na te streven, in ieder geval met Waterland en zo mogelijk met Oostzaan en Wormerland. Indien een bestuurlijke fusie niet haalbaar blijkt te zijn, is onder voorwaarden een ambtelijke fusie bespreekbaar.
2. Het college het volgende op te dragen:
 - 2.1 verkennende gesprekken te voeren met de colleges van Waterland, Oostzaan en Wormerland en de uitkomst daarvan te delen, uiterlijk voor het einde van 2019;
 - 2.2 een Quick scan te laten uitvoeren naar de bestuurskracht van Landsmeer en Waterland tezamen en de uitkomst daarvan te delen, uiterlijk in september 2019;
 - 2.3 de intensivering van de ambtelijke samenwerking met groen-landelijke gemeenten onverkort voort te zetten;
 - 2.4 het vervolgproces tezamen met de werkgroep 'Bestuurlijke toekomst' in te richten

Naar het oordeel van de referendumcommissie is grond g. in dit geval niet van toepassing op het referendumverzoek. De verschillende inleidende verzoeken zijn ingediend over het overkoepelende onderwerp 'bestuurlijke toekomst van Landsmeer'. Het overkoepelende onderwerp is weliswaar gelijk, de bestuurlijke toekomst, maar de inhoud van de raadsvoorstellen is wezenlijk anders. In 2015 worden de eerste stappen gezet en staan alle opties nog open. Eind 2015 ligt een ambtelijke fusie voor. Bij het besluit in mei 2019 wordt een bestuurlijke fusie voorgesteld. Gemeente Landsmeer blijft met andere woorden geen zelfstandige gemeente meer en gaat fuseren met één of meer gemeenten om zo een nieuwe gemeente te vormen. Dit is voor burgers de eerste mogelijkheid om over deze inhoudelijke beslissing een referendum te organiseren.

b. Uitzonderingsgrond I.

Uitzonderingsgrond I. betreft een beoordelingsvrijheid van de raad. Deze vrijheid is niet onbeperkt. Het kan alleen een dringende reden betreffen. Dit betreft een relatieve grond, waarvan de invulling deels politiek bepaald is. Voor een referendumcommissie helpt het als de relatieve grond nader wordt ingevuld in de toelichting, bijvoorbeeld dat er sprake moet zijn van een algemeen belang. Deze nadere invulling geeft de referendumverordening in dit geval niet. In dit geval heeft de raad echter een jaar geleden wel een besluit genomen waarbij deze uitzonderingsgrond is toegepast.

Ontbreken motivering

Het besluit van de raad van 23 mei 2019 waarin zij zich beroept op een dringende reden om geen referendum toe te staan is niet gemotiveerd in het raadsbesluit. Niet duidelijk is wat de dringende reden is waarop de raad zich beroept. Elk besluit van een bestuursorgaan dient deugdelijk gemotiveerd te zijn (artikel 3:46 Algemene wet bestuursrecht). De raad moet immers alle belangen afwegen om tot een besluit te komen, en daarmee aangeven welke belangen er spelen en hoe zij deze afweging heeft gemaakt. Dit vormt de motivering van het besluit. De motivering van een raadsbesluit zal deels bestaan uit het verslag of de weergave van het raadsdebat. Maar los daarvan dient een raadsbesluit ook een zekere motivering te bevatten. Burgers hebben recht om te weten waarom een besluit is genomen, mede omdat er rechtsbeschermingsmiddelen tegen open staan.

De referendumcommissie heeft geprobeerd te achterhalen wat de motivering van de raad kan zijn geweest door het debat van de raad van 23 mei 2019 te beluisteren. Uit die discussie kan worden afgeleid wat mogelijk de motivering is geweest. De referendumcommissie meent dat op enig moment de rode draad in de discussie is, dat een aantal fracties van mening is dat er voldoende participatiemogelijkheden voor burgers zijn geweest en dat de raad nu kan (en wil) besluiten. Ook wordt genoemd dat het nemen van besluiten de taak is van een volksvertegenwoordiger.

Burgerparticipatie en het referenduminstrument

De participatiemogelijkheden vormen waarschijnlijk de grond voor de toepassing van een dringende reden. Er bestaan tientallen participatiemogelijkheden die de gemeente kan gebruiken om burgers te betrekken bij het tot stand komen van het gemeentelijk beleid. Welke mogelijkheid gekozen wordt hangt af van enkele belangrijke vragen. Allereerst welke invloed krijgen burgers (raadplegen, adviseren, coproduceren of meebeslissen). Daarnaast in welke fase bevindt zich het proces (agendavorming, beleidsvorming, besluitvorming) en tot slot wat is het doel van de participatie (informatie of ideeën verzamelen, draagvlak voor het beleid vergroten, verhogen van de kwaliteit van het beleid etc.). Vormen van participatie zijn onder meer een enquête, een stadsgesprek en een burgerjury.

Een referendum wordt soms als participatievorm in bredere zin gezien, maar wordt in de meeste gevallen ingezet als besluitvormend instrument. In Nederland is een referendum altijd een advies aan de raad. Onze Grondwet bepaalt dat een volksvertegenwoordigend orgaan (hier de gemeenteraad) besluiten kan nemen. Deze bevoegdheid kan niet overgedragen worden aan burgers. Een referendum is daarmee altijd een advies aan de raad. Een referendum waarbij burgers wel een besluit kunnen veranderen, zoals in enkele andere landen mogelijk is, is een vorm van directe democratie. Een referendum wat een advies is aan de raad kan ook worden gezien als participatie in die zin dat burgers tot op zeker hoogte mogen meebeslissen.

Participatiemogelijkheden kunnen sterk verschillen in vorm, in noodzakelijke inspanning voor participanten en in mate van invloed of opgeleverd resultaat. Daardoor zijn participatievormen niet gelijk aan elkaar of onderling uitwisselbaar. De motivering dat er al participatie heeft plaatsgevonden

(bewonersavonden, pop-up evenementen en enquête) gaat naar de mening van de referendumcommissie niet op. Er is een verschil tussen participatie op initiatief van de gemeente, bijvoorbeeld in een fase van beleidsvorming met als doel informatie verzamelen aan de ene kant, en het referenduminstrument zoals opgenomen in de verordening aan de andere kant. Bij het laatste krijgen burgers de mogelijkheid om in het laatste stadium van het besluitvormingsproces een advies te geven over het besluit dat voorligt ('noodrem').

Dit recht is ontstaan bij het vaststellen van de referendumverordening. Als de raad het gebruik van dit recht niet wil toestaan bij een verzoek, dan dient dit zorgvuldig toegelicht te worden.

De bezwaarschriftencommissie heeft in haar advies van 28 januari 2020 al aangegeven dat een dringende reden feitelijk van aard dient te zijn, precies geformuleerd en niet gebaseerd mag zijn op aannames en mogelijke interpretaties. De referendumcommissie ondersteunt dit advies.

Alles overwegende ziet de commissie geen redenen waardoor een van de uitzonderingsgronden van toepassing is. De commissie komt tot de conclusie dat het inleidend verzoek toelaatbaar is.

3. Nadere overwegingen

De advisering over dit inleidend verzoek is ingewikkeld vanwege de lange tijdsduur tussen het moment dat het verzoek is ingediend (mei 2019) en het moment waarop de raad op dit verzoek zal besluiten (naar verwachting september 2020). Alleen een toets op de ontvankelijkheid en toelaatbaarheid geeft de raad onvoldoende informatie om een afgewogen besluit te kunnen nemen. De referendumcommissie voegt daarom nog een aantal nadere overwegingen toe en sluit af met een samenvatting en conclusie.

a. Onduidelijkheden over het referendumproces en de referenduvraag

De referendumcommissie constateert dat de kennis over het referenduminstrument zowel bij de raad als bij de initiatiefnemers van het referendum beperkt is.

Dit is niet vreemd; een referendum (initiatief) is immers niet iets wat dagelijks gebeurt, en kennis over het proces en wat er dient te gebeuren heeft niet iedereen altijd paraat. Een permanente referendumcommissie kan te allen tijde uitleg geven aan indieners en/of de raad over hoe het proces werkt en wat er wel of niet mogelijk is.

Bij dit referendumverzoek is het proces niet goed doorlopen. Deze procedure wordt nu, na ingediende bezwaarschriften, gerepareerd. Welke uitleg de initiatiefnemers over het referendumproces hebben gekregen is niet duidelijk. De referendumcommissie merkt wel op dat zowel in de toelichting bij het inleidend verzoek, als tijdens de openbare vergadering op 12 juni jl. de indieners wensen en ideeën uiten die niet mogelijk zijn volgens de tekst van de verordening.

Initiatiefnemers kunnen alleen op basis van een concept raadsbesluit een referendum houden. De vraagstelling die op het stembiljet zal worden opgenomen is, zo blijkt uit de toelichting in de verordening bij artikel 9, verbonden aan de titel van het raadsbesluit. In dit geval zou dit de volgende formulering kunnen zijn: *Bent u voor of tegen een bestuurlijke fusie met in elk geval Waterland en zo mogelijk met Oostzaan en Wormerland?*

De referendumcommissie heeft het idee dat de indieners andere vragen willen voorleggen aan de inwoners, waarbij aan de hand van meerdere vragen (of antwoordmogelijkheden) diverse fusiescenario's aan kiezers worden voorgelegd.

Initiatiefnemers hebben echter geen vrijheid in de formulering van de vraagstelling en antwoordmogelijkheden. Alleen als de raad zelf een meerkeuzevraag krijgt voorgelegd in het raadsvoorstel

dat voorligt, is het mogelijk om ook een keuze aan inwoners voor te leggen in een referendum op initiatief van kiesgerechtigden. De referendumvraag in de gemeente Weesp in maart 2018 bijvoorbeeld gaf inwoners een keuze tussen een fusie met Amsterdam of met Gooise Meren. Dit kwam doordat het college deze vraag ook zo had voorgelegd aan de raad in het concept besluit.

Als de raad zelf het initiatief neemt tot het houden van een referendum is het wel mogelijk om een meerkeuzevraag (of vragen) aan de inwoners voor te leggen.

De referendumcommissie vraagt zich af of het toestaan van een definitief referendumverzoek, wat eigenlijk voortvloeit uit dit inleidend verzoek, tegemoet komt aan de wensen van initiatiefnemers voor een referendum. Meer informatie richting indieners voorafgaand aan het verzoek was zeker nuttig geweest.

b. De actuele situatie

Het raadsbesluit waarover een definitief verzoek zou moeten gaan is door de tijd achterhaald. Met name de door de raad uitgesproken wens voor een bestuurlijke fusie met de gemeente Waterland lijkt op dit moment niet mogelijk. Op 11 juni 2020 is er een BO sessie geweest waarin de wethouder en vertegenwoordigers van de raadsfracties gesproken hebben over de actuele situatie en welke mogelijkheden er zijn voor de bestuurlijke toekomst van de gemeente Landsmeer.

Het is naar de mening van de referendumcommissie niet logisch om de tweede fase van het referendumproces, het definitieve verzoek, te laten plaatsvinden als het besluit wat ten grondslag ligt aan dit verzoek weliswaar juridisch nog geldend is, maar hoogstwaarschijnlijk in deze vorm niet meer uitgevoerd kan worden.

Hierdoor is het verder vervolgen van het referendumproces eigenlijk niet mogelijk. Bij het definitieve verzoek worden net als bij het inleidend verzoek ondersteuningsverklaringen afgelegd om een referendum mogelijk te maken. Ook hier zal de vraag zijn of de kiesgerechtigde inwoners van de gemeente voor of tegen een bestuurlijke fusie zijn met in elk geval Waterland en mogelijk met Oostzaan en Wormerland. Doordat deze vraag niet meer actueel is, wordt het verder vervolgen van het referendum proces op zijn minst verwarrend en onduidelijk voor de initiatiefnemers, de raad en de burgers van Landsmeer.

Hierdoor vissen de indieners nu als het ware achter het net. Daarbij merkt de referendumcommissie tegelijkertijd op dat dit ook had kunnen gebeuren in het geval er wel een referendum was uitgeschreven. Zolang twee of meer gemeenten niet de intentie hebben uitgesproken om samen te gaan, kunnen externe ontwikkelingen een referendumproces bemoeilijken.

c. Een referendum over de bestuurlijke toekomst van Landsmeer

De referendumcommissie constateert dat dit niet het eerste referenduminitiatief van inwoners van de gemeente over de bestuurlijke toekomst is. In elk geval twee keer eerder hebben burgers laten weten dat zij willen meebeslissen door middel van een referendum.

De raad heeft aangegeven wel te willen meewerken aan een referendum, mits dit op het juiste moment komt (blijkt uit bijvoorbeeld adviezen van de vorige referendumcommissie).

Het zou goed zijn als de raad een duidelijke handreiking doet aan de inwoners van de gemeente Landsmeer door aan te geven wanneer het juiste moment zich aandient voor een referendum over de bestuurlijke toekomst. Wij zien hiervoor twee mogelijkheden:

1. De raad kan besluiten dat er een referendum komt over de bestuurlijke toekomst op het moment dat de keuzes volstrekt helder zijn. Een referendum op initiatief van de raad (raadplegend referendum) heeft meer vrijheid qua vormgeving van de vraagstelling. Het juiste moment is nu misschien nog niet in een datum vast te leggen, maar het geeft in elk geval

2. duidelijkheid en rust voor zowel de raad als inwoners. Dit referendum kan ook plaatsvinden gelijktijdig met een reguliere verkiezing, bijvoorbeeld in 2021 of 2022. De raad kan de regie in eigen hand houden door zelf een referendum uit te schrijven.
3. Mocht de raad het belangrijk vinden dat er voldoende draagvlak is voor het houden van een referendum over de bestuurlijke toekomst onder de inwoners van de gemeente dan is het goed als de raad duidelijk is over het moment dat zij een besluit neemt over dit onderwerp wat geschikt is voor een referendum. Zo kunnen burgers zich inspannen voor een referendum op het juiste moment, het moment waarop de opties en keuzes duidelijk zijn, maar voordat de raad een definitieve keuze maakt (raadgevend referendum).

d. Handtekeningen zijn besluitgebonden

De indieners van het referendumverzoek hebben aangegeven dat zij graag willen dat de handtekeningen van het inleidend verzoek geldig blijven voor een 'vervolgbesluit' van de raad over de bestuurlijke toekomst. Hoewel de referendumcommissie het een sympathiek idee vindt is dit niet mogelijk om twee redenen.

Allereerst staat de referendumverordening dit niet toe. Er is juridisch niet sprake van een vervolgbesluit maar van een nieuw besluit en daarmee kan er een nieuw referendumverzoek starten. Voor dit verzoek zijn dan ook weer nieuwe ondersteuningsverklaringen nodig.

Daarnaast is in de verordening van Landsmeer bepaald dat de ondersteuningsverklaringen van het inleidend verzoek ook meetellen bij het definitieve verzoek. Dit is niet gebruikelijk. De meeste gemeentelijke verordeningen maken een duidelijk onderscheid tussen een inleidend en definitief verzoek. Voor een inleidend verzoek mogen de ondersteuningsverklaringen vaak huis-aan-huis worden opgehaald op een door de gemeente verstrekt formulier. Doel van het inleidend verzoek is immers te kijken of er enig draagvlak is voor het referendum. Voor het definitieve verzoek moeten opnieuw handtekeningen worden opgehaald waar 'serieuzer' naar wordt gekeken. Het aantal handtekeningen is aanzienlijk hoger en de controle is anders, vaak kunnen handtekeningen zowel op het gemeentehuis (met ID-plicht) als online worden ingediend (via DigiD).

Doordat de handtekeningen van het inleidend verzoek in de gemeente Landsmeer wel meetellen voor het definitieve verzoek is een coulance regeling waarbij de handtekeningen van het inleidend verzoek van 16 mei 2019 geldig blijven en als het ware de fase van het inleidend verzoek wordt overgeslagen niet mogelijk.

De handtekeningen van het verzoek van vorig jaar hebben inhoudelijk betrekking op een ander besluit. Inwoners moeten dus de kans krijgen af te wegen of zij tevreden zijn met het 'vervolgbesluit' of dat zij nog steeds willen meebeslissen in de vorm van een referendum. Is dit laatste het geval dan kunnen zijn een referendumverzoek ondersteunen.

e. Digitaal inzamelen van handtekeningen

Mogelijk kan wel aan een ander verzoek van de indieners worden tegemoetgekomen: het verzoek om digitale ondersteuningsverklaringen af te mogen leggen. De tekst van de verordening uit 2014 is wat dit betreft neutraal geformuleerd en biedt hier de mogelijkheid toe. Alleen uit de toelichting blijkt dat de ondersteuningsverklaringen op papier worden afgelegd. Inmiddels is digitaal verkeer met de gemeente de gangbare praktijk. Ook bij de landelijke referenda in 2016 en 2018 konden burgers elektronisch ondersteuningsverklaringen afleggen. Bij veel gemeenten wordt de elektronische mogelijkheid expliciet voorgeschreven. Positieve ervaringen zijn er onder andere bij de gemeente Leiden in 2019. Al was uiteindelijk het aantal handtekeningen te laag om een referendum mogelijk te maken, veel bewoners in Leiden hebben wel gebruik gemaakt van deze digitale mogelijkheid. Het toestaan van de digitale mogelijkheid is daarmee geen inhoudelijke en politieke wijziging van de verordening, maar een actualisering van de werkprocessen.

Samenvatting conclusie

- 1) Het inleidend verzoek is ontvankelijk en toelaatbaar.
- 2) Er zit waarschijnlijk 1,5 jaar tussen het moment waarop het inleiden verzoek wordt ingediend en het moment waarop er een definitief besluit wordt genomen. Hierdoor moet de vraag gesteld worden of het nog verstandig is om dit inleidend verzoek toe te staan. Dit is een vraag die alleen de gemeenteraad kan beantwoorden.
- 3) Mocht de gemeenteraad besluiten geen definitief verzoek toe te staan dan adviseert de referendumcommissie om burgers een duidelijk perspectief te bieden op de mogelijkheid wel een referendum over de bestuurlijke toekomst te kunnen houden.
- 4) De verordening biedt twee mogelijkheden:
 - a) De raad kan op het juiste moment zelf een referendum organiseren en de burgers op deze manier laten 'meebeslissen'. In dit geval is maatwerk in de vraagstelling met bijvoorbeeld meerdere opties mogelijk, of
 - b) De raad geeft duidelijk aan op welk moment in het proces van de bestuurlijke toekomst het referendum plaats zou kunnen vinden, zodat burgers die dit willen een referenduminitiatief kunnen opstarten. Om burgers deze gelegenheid te geven is een actueel voorgenomen raadsbesluit nodig, waarbij met zorg naar de titel van het raadsbesluit wordt gekeken in verband met de referendumvraag die hieruit voortvloeit.
- 5) In het proces rond de bestuurlijke toekomst dient volgens de referendumcommissie ruimte en tijd te zijn voor een referendum. De drie referenduminitiatieven over dit onderwerp tonen aan dat dit onderwerp leeft in de gemeente Landsmeer.
- 6) Een beroep op een discretionaire bevoegdheid mag naar de mening van de referendumcommissie geen reden zijn om af te wijken van de rechten en plichten die in de referendumverordening Landsmeer zijn vastgelegd.

Hoogachtend,
Referendumcommissie Landsmeer



Marion Veerbeek
voorzitter