

Referendumkamer Leiden

Secretariaat: postbus 292, 2300 AG Leiden, telefoon 071 - 5165510

Aan de gemeenteraad van Leiden

Leiden, 30 oktober 2006

Onderwerp: advies over redenen tot afwijzing van het inleidend referendumverzoek over de verordening winkeltijden

Geachte raad,

In uw vergadering op 17 oktober hebt u aan de hand van raadsvoorstel 06.0118 gesproken over een inleidend verzoek tot het houden van een referendum over het concept-raadsbesluit inzake de Verordening winkeltijden Leiden. Besloten werd het voornemen uit te spreken om dit verzoek op grond van een aantal in het raadsbesluit genoemde dringende redenen niet in te willigen. Verder werd besloten om, gelet op artikel 10, derde lid, van de Referendumverordening, de Referendumkamer te verzoeken advies uit te brengen over die redenen. Dit verzoek werd bij brief van 18 oktober aan ons overgebracht.

In deze brief reageren wij op uw verzoek.

Dringende redenen

Het lijkt ons goed om allereerst in te gaan op het begrip "dringende redenen" zoals dat voorkomt in de Referendumverordening 2006. Artikel 10, lid 6 van die verordening luidt: *"Indien het verzoek betrekking heeft op een onderwerp zoals bedoeld in artikel 7, tweede lid, dan wel wanneer het verzoek om een andere dringende reden niet voor inwilliging in aanmerking komt, wijst de raad het verzoek af."*

De zinsnede *"dan wel wanneer het verzoek om een andere dringende reden niet voor inwilliging in aanmerking komt"* is toegevoegd bij de wijziging van de verordening op 22 februari 2005. In de toelichting bij het raadsvoorstel schreef het college: *"in artikel 10, zesde lid is duidelijker geformuleerd dat de raad ook om een andere dringende reden kan besluiten om een inleidend verzoek af te wijzen. Hiermee wordt deze bevoegdheid van de Raad buiten twijfel gesteld en kunnen discussies zoals die over het inleidend verzoek om een referendum voor de Rijn Gouwe lijn in de toekomst worden voorkomen"*.

Met dit laatste doelde het college op de afwijzing van een referendumverzoek in 2002.

Ondanks de bepaling dat een referendum alleen worden kan gehouden indien de raad daartoe heeft besloten (artikel 8, lid 1) betwijfelden sommigen toen of het wel mogelijk was om een inleidend verzoek om een referendum over een onderwerp dat niet expliciet was uitgesloten, af te wijzen.

Het begrip *"dringend"* is in de toelichting bij het raadsvoorstel niet verder afgebakend. Het is ook nauwelijks denkbaar dat met een allesomvattende formulering zou kunnen worden vastgelegd onder welke omstandigheden het gerechtvaardigd is om af te wijken van het uitgangspunt dat referendumverzoeken die voldoen aan de formele vereisten, worden ingewilligd. De ernst van zulke omstandigheden is moeilijk vooraf te kwantificeren. Wanneer bijvoorbeeld een concept-raadsbesluit waarover een referendum wordt gevraagd tijdgebonden wordt geacht

omdat bij vertraging de kans bestaat dat een belangrijke subsidie verloren gaat, hoe groot moet dan de kans zijn dat de subsidie verloren gaat en hoe belangrijk moet die subsidie zijn? Wanneer gevreesd wordt dat een referendum ertoe zal leiden dat bevolkingsgroepen tegen elkaar worden opgezet, hoe reëel moet dan die vrees zijn en hoe ernstig moeten de te verwachten spanningen zijn? In zulke gevallen zal de gemeenteraad uiteindelijk een politieke afweging moeten maken.

Om de kwaliteit van die afweging te bevorderen, is eveneens bij de wijziging van de Referendumverordening in 2005 in het derde lid van artikel 10 vastgelegd dat de Referendumkamer moet worden geraadpleegd als er redenen worden gezien om een inleidend verzoek niet in te willigen. Dat maakt het mogelijk dat een onafhankelijke instantie met ervaring op dit terrein tevoren met de betrokkenen spreekt, de steekhoudendheid van de wederzijdse argumenten afweegt en op grond daarvan tot een voorlopige conclusie komt.

Bespreking van de aangevoerde dringende redenen

Naar aanleiding van uw verzoek hebben wij in onze vergadering op 26 oktober gesproken met de twee door u aangewezen vertegenwoordigers, mevrouw M.J. van Gruting-Wijnhold en de heer G.Th. Terpstra, en met drie vertegenwoordigers van de initiatiefnemers van het referendumverzoek, de heren H.J. van Essen, G. van Noort en J. Smits.

Conform uw verzoek hebben wij de bespreking gericht op de vijftien in het raadsbesluit genoemde punten. Mede omdat de heer Terpstra als een van de opstellers van deze punten aangaf dat ze in feite als vijf dringende redenen moeten worden gezien, is besloten om de vijftien punten op de hierna aangegeven wijze te clusteren. De tekst van de vijftien punten is letterlijk overgenomen uit uw besluit van 17 oktober. Om verwijzing te vergemakkelijken hebben wij ze voorzien van nummers.

Na ieder kader wordt eerst kort aangegeven wat hierover is opgemerkt door degenen die wij hebben gehoord. Daarna volgen onze conclusies.

Strijd met de Winkeltijdenwet

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. de voorgestelde wijziging van de verordening Winkeltijden Leiden beoogt het gehele grondgebied van Leiden tot toeristisch gebied te verklaren in de zin van artikel 3 lid 3 sub a. van de Winkeltijdenwet 1996,2. Art. 3 lid 3 van de Winkeltijdenwet 1996 slechts ontheffing toestaat (1) <i>ten behoeve van toerisme</i>, en (2) <i>de aantrekkingskracht van dat toerisme buiten de verkoopactiviteiten die door de vrijstelling of ontheffing mogelijk worden gemaakt</i>,3. de voorgestelde uitbreiding van het toeristisch gebied naar de wijken buiten het centrum van Leiden niet voldoet aan bovengenoemde eisen en de voorgestelde wijziging en derhalve in strijd is met de Winkeltijdenwet 1996; |
|---|

Mevrouw Van Gruting heeft betoogd dat zij dit cluster niet beschouwt als een dringende reden om het referendum niet te houden. Uit de beantwoording van de vragen van het kamerlid Van der Vlies (SGP) over de Leidse motie van november 2005 is gebleken dat de staatssecretaris het aanwijzen van het toeristisch gebied als een eigenstandige bevoegdheid van de gemeente Leiden ziet.

De heer Terpstra bracht daar tegenin dat naar de letter van de wet en naar zijn mening ook naar de geest van de wet de voorgestelde uitbreiding van het toeristisch gebied hiermee strijdig is. Ondanks dat de staatssecretaris heeft aangegeven dat zij niet zal ingrijpen blijft strijdigheid met de wet bestaan.

Volgens de initiatiefnemers is de aanwijzing van de binnenstad van Leiden als toeristisch gebied ook alleen gebruikt om de openstelling op zondag mogelijk te maken. In vergelijking met andere steden, zoals Amsterdam, is in Leiden het toerisme als oneigenlijk argument

gebruikt. Om die reden zou het niet bezwaarlijk moeten zijn om de hele stad aan te wijzen als toeristisch gebied.

Naar onze mening is uitbreiding van de ontheffing naar de wijken buiten de singels niet zonder meer in strijd met de Winkeltijdenwet 1996. Artikel 3, lid 3, van die wet zegt dat ontheffing mogelijk is "ten behoeve van: a. op de betrokken gemeente of een deel daarvan gericht toerisme (...)". Betoogd kan worden dat deze bepaling gemeenten waar sprake is van toerisme de keus geeft tussen het aanwijzen van de gehele gemeente of van een deel daarvan. Staatssecretaris Van Gennip heeft zich in december 2005 in antwoord op vragen van het kamerlid Van der Vlies over de vorig jaar door de Leidse gemeenteraad aangenomen motie over dit onderwerp uitdrukkelijk op het standpunt gesteld dat de keuze op lokaal niveau moet worden gemaakt: "Het is in beginsel aan het gemeentebestuur te bepalen hoe zij invulling geeft aan de bevoegdheid op grond van artikel 3 van de Winkeltijdenwet 1996. De Winkeltijdenwet 1996 verschaft gemeenten de bevoegdheid winkelopening op zondagen toe te staan ten behoeve van het toerisme. Het is eveneens de bevoegdheid van gemeenten om te bepalen of de bedoelde vrijstelling van toepassing is op alle winkels of slechts op bepaalde branches, gedurende het hele jaar of slechts bepaalde perioden, op de gehele gemeente of slechts delen daarvan. De Winkeltijdenwet biedt wel de mogelijkheid, doch behelst géén verplichting tot het afbakenen van het toeristisch deelgebied binnen de gemeente. Naar mijn mening blijft de gemeente Leiden binnen de grenzen van de bevoegdheden op grond van de Winkeltijdenwet."

Gelet hierop zien wij geen evidente strijd met de Winkeltijdenwet 1996 en achten wij de gestelde strijd met die wet dan ook geen dringende reden voor afwijzing van het referendumverzoek.

Evaluatie van de Winkeltijdenwet 1996

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">4. Een evaluatie van de Winkeltijdenwet 1996 op de agenda van de Tweede Kamer staat en het gehoord de kritiek uit verschillende hoeken op het 'toeristisch regime' in de lijn der verwachting ligt dat deze wet binnen afzienbare termijn op dit punt zal worden aangepast om zo de in de huidige wet al opgenomen bescherming van de belangen van de kleine ondernemers/ buurtwinkels (nog meer) duidelijk te stipuleren;5. het aannemen van een nieuwe gemeentelijke verordening gebaseerd op de Winkeltijdenwet 1996 daarmee een groot risico loopt achterhaald te zijn voor ze is aangenomen, |
|--|

Mevrouw Van Gruting huldigde de mening dat in deze punten ten onrechte een voorschot genomen wordt op een onzekere toekomst.

De heer Terpstra was van mening dat je de burger niet lichtzinnig naar de stembus moet laten gaan. De kans is groot dat naar aanleiding van de evaluatie in 2007 opnieuw de verordening moet worden aangepast. Hij ontkende niet dat op dit moment alleen bekend is dat de evaluatie op de agenda staat.

De initiatiefnemers betoogden dat naar hun mening het verzoek van circa 2500 burgers toch niet genegeerd kan worden.

Het staat naar onze mening nog lang niet vast dat de evaluatie van de Winkeltijdenwet 1996 zal leiden tot de conclusie dat de ontheffingsmogelijkheden die deze wet nu biedt, moeten worden ingeperkt. Maar ook wanneer die conclusie wel zou worden getrokken, zal er pas iets veranderen wanneer er vervolgens een wetsvoorstel wordt opgesteld en het daarna lukt om dat voorstel ongeschonden door het hele wetgevingsproces te loodsen. Zoiets pleegt jaren te duren. De genoemde evaluatie achten wij daarom geen dringende reden voor afwijzing van het referendumverzoek.

De belangen van de betrokkenen

6. Het initiatiefraadsvoorstel 06.0109 *de facto* beoogt een einde te maken aan de ongelijke concurrentie tussen enkele supermarkten binnen en buiten het centrum, waarmee de vraag kan worden gesteld of de belangen die hier in het geding zijn een zwaar instrument als een referendumaanvraag rechtvaardigen.
7. Dat dit des te meer geldt daar het vrijgeven van winkeltijden in heel Leiden zoals dit in voorstel 06.0109 wordt beoogd, vergaande consequenties zal hebben voor de concurrentieverhouding tussen 'kleine' en 'grote' ondernemers in de stad. Daarnaast is er een belang van consumenten zo vaak mogelijk boodschappen te kunnen doen;
8. kleinere ondernemers/ buurtwinkels niet 'mee kunnen' met een mogelijke verruiming van zondagsopenstellingen en dit in meerderheid ook niet willen, omdat zij in dat geval in hun ondernemersvoortbestaan, privé-leven en welzijn worden bedreigd, en er hier derhalve sprake is van een beschermingswaardig minderheidsbelang;
9. waarbij van groot belang is te vermelden dat zij in grote meerderheid niet gekend zijn in de referendumaanvraag en het initiatiefvoorstel, derhalve de meest direct betrokkenen niet vooraf geraadpleegd zijn;
10. kleinere ondernemers/ buurtwinkels van zeer groot belang zijn o.a. voor de sociale cohesie en veiligheid in buurten/wijken en derhalve ook voor de gemeente Leiden als geheel van groot belang zijn;
11. de raad derhalve voor een voor direct betrokkenen zware belangenafweging tussen verschillende Leidse winkeliers/ondernemers staat en het niet gewenst is dat deze afweging te eenzijdig wordt beslist op basis van het consumentenbelang in deze;
12. het zo is dat veel winkeliers, óók diegenen die in principe voor vrije keuze zijn, niet daadwerkelijk behoefte hebben aan verruiming van zondagopenstelling buiten het centrum, en van deze keuze vooralsnog geen gebruik zullen maken;

Mevrouw Van Gruting gaf aan dat verschillen in belangen onontkoombaar zijn. Bovendien gaat het niet alleen om belangen van winkeliers, maar ook van burgers. Het referendum kan leiden tot een debat en vervolgens tot een oordeel over de afweging tussen de verschillende belangen die hier in het geding zijn.

De heer Terpstra betoogde dat het hier gaat om een belangenstrijd tussen een paar supermarkten. Met de belangen van de kleine winkeliers daaromheen wordt geen rekening gehouden. Algehele openstelling heeft ingrijpende gevolgen voor de kleine en gespecialiseerde winkeliers. Het is niet terecht dat onder de noemer van het consumentenbelang het ondernemersbelang onderwerp van een referendum wordt.

Tijdens de discussie over deze punten werd duidelijk dat alle betrokkenen het liefst een algemeen geldend beleid voor de gehele stad zouden zien. Ook de initiatiefnemers ondersteunden dit.

Mevrouw Van Gruting was van mening dat dit referendum (inclusief het initiatiefraadsvoorstel) juist beoogt deze gelijkheid te creëren. Op dit moment zijn geen andere opties mogelijk, tenzij bestaand beleid wordt teruggedraaid.

Naar aanleiding van punt 6 merken wij op dat de vraag of een onderwerp voldoende belangrijk is voor een referendumaanvraag moet worden beantwoord door het aantal handtekeningen dat binnenkomt voor het inleidende en het definitieve verzoek. De stelling dat de in het geding zijnde belangen geen referendumaanvraag rechtvaardigen, kan naar onze mening niet worden beschouwd als een dringende reden als bedoeld in artikel 10, lid 6 van de Referendumverordening.

Punt 9 kan buiten beschouwing worden gelaten omdat de heer Terpstra heeft aangegeven dat hij dit bij nader inzien niet als een dringende reden beschouwt.

De overige vijf punten hebben een inhoudelijk karakter. In beginsel moeten inhoudelijke argumenten voor en tegen het onderwerp waar het om gaat worden gewisseld in de referendum-campagne. Dat neemt niet weg dat wanneer wordt aangevoerd dat argumenten dringende redenen opleveren tegen het inwilligen van het inleidende verzoek, daar wel op moet worden ingegaan.

Na het horen van de gewisselde argumenten zijn wij niet overtuigd van de gestelde grote nadelen van het voorstel voor de kleinere ondernemers. Een belangrijke overweging is dat verreweg de meeste winkeliers in de binnenstad, waar de zondagsopenstelling al enkele jaren mogelijk is, ervoor blijken te kunnen kiezen om daar geen gebruik van te maken. Het valt niet goed in te zien waarom de situatie wezenlijk zou veranderen wanneer de zondagsopenstelling ook in de rest van de stad wordt toegestaan. Bovendien is uit de inspraakronde in de periode december 2005 - februari 2006 naar aanleiding van het voorstel van het vorige college niet gebleken dat er sprake was van groot verzet van de kleinere ondernemers. Wij achten deze punten daarom geen dringende reden voor afwijzing van het referendumverzoek.

Financiële lasten voor de gemeente

- | |
|---|
| 13. Er aanzienlijke financiële lasten kleven aan de beoogde verruiming van de zondagsopenstelling (extra inzet politie en ambtenaren van milieu en beheer), hetgeen onwenselijk is, mede met het ook op de ingrijpende bezuinigings- en ombuigingsoperaties waar Leiden voor staat; |
|---|

Mevrouw Van Gruting leek het niet realistisch op dit moment vooruit te lopen op mogelijke kosten. De vraag is bovendien of een uitbreiding wel aanzienlijke financiële lasten met zich meebrengt.

De heer Terpstra gaf aan dat dit punt op zich geen dringende reden is, maar nu is al wel duidelijk dat voor de binnenstad extra kosten worden gemaakt met name bij de politie. Er moet extra bezetting aanwezig zijn, maar dit argument moet wel in samenhang worden gezien met de andere redenen.

Dat zondagsopenstelling bepaalde extra lasten voor de gemeente met zich mee zal brengen, moet wel worden aangenomen. Hoe hoog die extra lasten zullen zijn, is echter tot dusverre niet berekend. Voorzover ons bekend heeft het vorige college bij de voorbereiding van zijn raadsvoorstel over de verruiming van de openingstijden (06.0023) geen aanleiding gezien om hier aandacht aan te besteden; in het aanbiedingsformulier stond: "Financiën: N.v.t.". Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat de extra lasten niet onoverkomelijk zullen zijn. Wij achten dit punt daarom geen dringende reden voor afwijzing van het referendumverzoek.

Te beperkte keuze bij dit referendum

- | |
|---|
| 14. een raadgevend referendum aangaande raadsvoorstel 06.0109 voor de kiezer slechts een keuze biedt tussen de huidige mogelijkheden tot zondagsopenstelling (dat is: onbeperkt in het centrum en 12x per jaar daarbuiten) en algehele openstelling, |
| 15. een dergelijk beperkte keuze voor de kiezer geen recht doet aan de veelheid van (al dan niet ideële) belangen die in het geding zijn, en de kiezer evenmin voldoende een eerlijke keuzemogelijkheid geeft in het brede vraagstuk van zondagsopenstelling; |

Mevrouw Van Gruting gaf aan dat de nieuwe Referendumverordening in artikel 12 de mogelijkheid biedt om een andere keuze aan de burger voor te leggen. Het initiatiefvoorstel geeft die keuze echter niet. Het raadsvoorstel zou dan geamendeerd moeten worden. De heer Terpstra was van mening dat hij op dit moment te maken heeft met een voorliggend voorstel dat een te beperkte keuze geeft. De initiatiefnemers bleven bij de eerder gedane uitspraak dat zij voor uniformiteit in de gehele stad zijn.

Voor ieder referendum geldt dat er in principe steeds een keuzemogelijkheid is uit twee alternatieven. Dat is geen bijzonder argument tegen een referendum over juist dit onderwerp.

Ook deze punten achten wij daarom geen dringende reden voor afwijzing van het referendumverzoek.

Conclusie

Alles afwegende is de Referendumkamer van oordeel dat de vijftien in het raadsbesluit van 17 oktober genoemde punten noch op zichzelf, noch in hun onderlinge samenhang dringende redenen opleveren voor de afwijzing van het verzoek om een referendum te houden over het raadsvoorstel inzake de zondagsopenstelling van winkels buiten de binnenstad. Wij adviseren u om bij uw besluitvorming rekening te houden met deze conclusie.

Hoogachtend,
De Referendumkamer van de gemeente Leiden,

mw. E.H.T. van der Vlist, secretaris

L. Beijen, voorzitter