

Verslag en evaluatie referenduminitiatief LEAD

Inleiding

Op 21 juni 2019 werd door de gemeenteraad Leiden een brief verstuurd aan de heren N. Smit en A. Wassink. De door burgemeester en griffier ondertekende brief aan deze Leidse burgers bevatte de mededeling dat de raad op 20 juni 2019 had “besloten over het definitief verzoek tot het houden van een referendum inzake het raadsvoorstel ‘Nota van Uitgangspunten LEAD’ (RV18.0124)”. Het besluit was negatief. Omdat het definitieve verzoek tot het houden van het zogenoemde referendum LEAD *niet* het volgens de Leidse Referendumverordening 2008 benodigde aantal (5.000) ondersteuningsverklaringen had verkregen, was dat verzoek niet-ontvankelijk verklaard. Aldus strandde de poging te komen tot een raadgevend referendum en een referendumspraak als advies aan de gemeenteraad van Leiden alvorens de raad zou besluiten (stemmen) over voornoemd raadsvoorstel.

In het navolgende schetst en reconstrueert de referendumkamer de (chronologische) gang van zaken en evalueert zij dit referenduminitiatief.¹ Het accent ligt hierbij op proces en procedure, in het licht van de Leidse Referendumverordening 2008 (hierna: de verordening). Verliep de gang van zaken (zie voor een overzicht van hoofdmomenten Bijlage A) formeel-organisatorisch conform letter en geest van de verordening en hoe kan eventueel het lokale referendumproces beter worden geregeld? Aanbevelingen zijn omkaderd aangegeven. Hier kan overigens reeds worden opgemerkt dat over het geheel gezien het proces formeel-organisatorisch op bevredigende wijze is verlopen. Aanpassing van de huidige verordening kan eventueel wenselijk zijn, mede gezien het feit dat de VNG in december 2019 een nieuwe Model Referendumverordening heeft gepubliceerd, maar het verloop van het referendumtraject LEAD heeft volgens de Referendumkamer Leiden geen dwingende redenen opgeleverd die tot fundamentele wijzigingen noodzaken.

Hoe het begon

Op 20 december 2018 ontvangt de Referendumkamer Leiden vanuit de bevolking (dhr. N. Smit) enkele vragen over de mogelijkheden van en vereisten bij het opzetten van een lokaal referendum. Aanleiding is de voor 14 februari 2019 voor de raad geagendeerde ‘Nota van Uitgangspunten LEAD’ om in het gebied Nieuw Leyden aan de Willem de Zwijgerlaan een omvangrijk woningbouwplan te realiseren, met als onderdeel drie ‘torens’ met oplopende

¹ Deze evaluatie is door omstandigheden (die met het referendum als zodanig niet van doen hebben) veel later tot stand gekomen dan oorspronkelijk de bedoeling was. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt primair bij (de voorzitter van) de referendumkamer Leiden.

hoogte van 65 via 85 tot 115 meter. De verordening (art. 9)² biedt Leidse kiesgerechtigden de mogelijkheid een conceptraadbesluit aan een raadgevend referendum te doen onderwerpen. De referendumkamer laat in haar adviserende taak (art. 5) de vragensteller op 9 januari 2019 weten dat het betreffende conceptraadvoorstel referendabel lijkt (vgl. art. 3). Tevens meldt zij dat de verzameling van ondersteunende handtekeningen weliswaar in beginsel vormvrij is, maar dat de gemeente in overleg met de referendumkamer in het geval het initiatief wordt doorgezet een hiertoe ingericht formulier zal ontwerpen en verstrekken (zie voor fysieke bijeenkomsten en adviezen van de referendumkamer Bijlage B). Onderwerp van aandacht is de aankondiging of 'kop' van een dergelijk formulier, waarbij het de vraag is of en in hoeverre een nadere inhoudelijke omschrijving van het conceptraadbesluit ter verduidelijking wenselijk en mogelijk is. Op 13 januari 2019 laten Smit en mede-initiator dhr. A. Wassink, de benodigde "gesprekspartners namens de indieners" (art. 9, lid 2), formeel weten dat zij een referendum als initiatief vanuit de kiezers (art. 9) zullen trachten te bewerkstelligen.

Het vervolg

Volgens art. 9, lid 1 dient een referendumininitiatief vanuit de kiezers "uiterlijk een week voor de plenaire behandeling van het conceptraadbesluit bij de raad te worden ingediend. Het verzoek moet zijn voorzien van de handtekeningen van 750 kiesgerechtigden."³ Op 15 januari ontvangen de initiatienemers dan ook een formulier inleidend referendumverzoek en een aparte handtekeningenlijst, die correct en tijdig dient te zijn ingevuld door (minimaal) 750 Leidse kiesgerechtigden. Over de vraag of uitsluitend op deze lijst ondersteunende handtekeningen kunnen worden verzameld of niet, geeft de verordening geen uitsluitsel. De referendumkamer heeft met het oog op de overzichtelijkheid en standaardisering de initiatiefnemers laten weten dat het 'nadrukkelijk de bedoeling' is dat uitsluitend van de aangeboden handtekeningenlijst gebruik gemaakt wordt.

Aanbeveling 1. In de verordening dient de term kiesgerechtigd nader te worden bepaald in relatie tot de diverse fasen van het referendumproces; de peildatum van kiesgerechtigdheid dient aan te sluiten bij die onderscheiden fasen om de groep kiesgerechtigden te actualiseren en daardoor te optimaliseren.

Aanbeveling 2. Evenals bij de ondersteuning voor het definitieve verzoek dient bij de ondersteuning van het referendumininitiatief in eerste instantie gebruik gemaakt te worden van een in de verordening nader bepaald en door de gemeente te verstrekken standaardformulier.

² Bij genoemde artikelen gaat het om artikelen van de Leidse Referendumverordening 2008.

³ Bij het referendumproces is vanwege het gefaseerde (en onzekere) karakter ervan de vaststelling van 'kiesgerechtigdheid' niet evident of eenduidig; vandaar Aanbeveling 1.

Omdat - onafhankelijk overigens van het referenduminitiatief - de raadsplanning zo wordt gewijzigd dat het voorstel LEAD voor 15 maart wordt geagendeerd, dienen ingevulde formulieren uiterlijk woensdag 6 maart om 16.00 uur bij de griffie te zijn ingediend. Binnen de gemeentelijke organisatie wordt intussen middels een door college en griffie aangestuurde 'projectgroep' proactief gewerkt aan (geactualiseerde) schema's en voorbereidingen van activiteiten in geval het referendumtraject wordt voortgezet en zou resulteren in een lokale volksraadpleging.

Aanbeveling 3. De binnen de gemeentelijke organisatie vroegtijdig opgezette projectgroep referendum, met tevens een voorname rol voor de secretaris van de referendumkamer als verbinding tussen diverse actoren, heeft uitstekend gefunctioneerd: ook in toekomstige gevallen dient in een vroege fase van een referenduminitiatief een dergelijke projectgroep te worden ingesteld.

Nadat eerder richting initiatiefnemers een voorlopig oordeel over de toelaatbaarheid van het raadsvoorstel LEAD als referendumonderwerp is gegeven, worden stappen gezet om tot een officieel advies in dezen te komen. Zo worden⁴ "de meest betrokkenen in de gelegenheid [gesteld] hun opvattingen hierover nader toe te lichten" (art. 9, lid 3). Op 15 februari gaat een schriftelijke uitnodiging uit naar de indieners van het referendumvoorstel respectievelijk het college en de fractievoorzitters van de raad met het verzoek op 8 maart een zogenaamde hoorzitting bij te wonen over met name de toelaatbaarheid van het onderwerp (vgl. art. 3 en art. 9, lid 6). Het college laat in een brief van 5 maart weten het onderwerp referendabel te achten en ziet af van de mogelijkheid hierop een toelichting te geven op de hoorzitting. Die zitting van 8 maart wordt wel bijgewoond door één van de initiatiefnemers, die (begrijpelijkerwijze) van oordeel is dat het conceptraadbesluit LEAD referendabel is. Op 7 maart heeft de burgemeester overigens al schriftelijk mededeling gedaan van het onderzoek naar de telling van ondersteunende handtekeningen van het inleidende verzoek: in totaal zijn 943 handtekeningen ingeleverd, waarvan er na controle op kiesgerechtigdheid 875 geldig blijken te zijn. Voldoende gezien de in de verordening gestelde minimumeis van 750 ondersteunende handtekeningen (art. 9, lid 1).

Op 11 maart adviseert de referendumkamer over het referendumverzoek op initiatief van Leidse kiezers: het onderwerp wordt referendabel geacht en het aantal ondersteuning (in de inleidende fase) is toereikend. Zij "adviseert de gemeenteraad Leiden positief ten aanzien van de toelaatbaarheid van het onderwerp". Op 14 maart verklaart de raad het verzoek ontvankelijk, waarna kiesgerechtigden in staat worden gesteld met minimaal 5.000 ondersteunings-

⁴ In een ruime interpretatie van de verordening; zie art. 9.

verklaringen, op papier of via DigiD, een definitief verzoek in te dienen (zie art. 9 en art. 10) aangaande een referendum over raadsvoorstel LEAD.

De referendumkamer wordt (15 maart) verzocht om, op grond van art. 9, lid 8 en na overleg met initiatiefnemers, (vertegenwoordigers van) de raad en het college uiterlijk 26 maart te adviseren over de formulering van de referendumvraagstelling van het definitieve verzoek. Een hoorzitting met genoemden wordt georganiseerd op 25 maart; in afwachting van het advies van de referendumkamer laat het college weten (19 maart) hierbij afwezig te zijn. Uiteindelijk (26 maart) stelt de referendumkamer de raad (art. 5, lid 1 sub b) als vraagformulering ten behoeve van de ondersteuningsverklaringen definitief referendumverzoek en het beoogde referendum LEAD voor:

Bent u VOOR of TEGEN het raadsvoorstel Nota van Uitgangspunten LEAD over de stedelijke ontwikkeling aan de Willem de Zwijgerlaan in het gebied Nieuw Leyden?

O VOOR

O TEGEN

Onder meer deze vraagformulering is onderwerp van overleg in de raadscommissie Leefbaarheid en Bereikbaarheid van 28 maart. Hier benadrukt de referendumkamer dat slechts een integraal conceptraadsvoorstel aan een referendum kan worden onderwerpen en dat de vraag hieraan recht moet doen. Tevens dient duidelijk te zijn waarop het referendum inhoudelijk betrekking heeft, wat niet in alle gevallen blijkt uit de officiële naamgeving van raadsvoorstellen. Tijdens de raadsvergadering van 4 april worden enkele amendementen op de vraagformulering ingediend, maar geen van deze wijzigingsvoorstellen wordt overgenomen, waarna de vraag in de oorspronkelijk voorgestelde formulering werd vastgesteld.

Aanbeveling 4. Bij de naamgeving van (concept)raadsvoorstellen dient meer duidelijkheid te worden betracht, opdat, met het oog op een eventueel referendum, de naam ervan een valide indruk geeft van de inhoud van het voorstel.

Aanbeveling 5. Een referendum kan uitsluitend gaan over een conceptraadsbesluit als geheel, en niet over (betwiste) onderdelen ervan, wat gedurende het referendumproces voortdurend helder en eenduidig gecommuniceerd dient te worden. Mocht een omvattend voorstel gedurende het politieke proces van beraadslaging en besluitvorming kunnen worden gesplitst in onderscheiden onderdelen, dan kan overwogen worden om een referendum mogelijk te maken over onderscheiden (betwiste) onderdelen.

Op 26 maart doet het college een voorstel aan de raad over onder meer de locaties (Stadhuis plus 4 overige; uiteindelijk besluit de raad op 4 april om het aantal locaties waar een 'natte handtekening' kan worden gezet op 7 te brengen) voor het afgeven van een (fysieke) ondersteuningsverklaring (vgl. art. 10, lid 2). Voor de start van de termijn van zes weken voor

het verzamelen van die verklaringen (vgl. art. 10, lid 3) wordt 15 april 2019 voorgesteld. De referendumkamer adviseert op 27 maart positief over beide voorstellen.

Intussen wordt binnen de ambtelijke organisatie gewerkt aan de unieke mogelijkheid om niet alleen op papier maar ook op digitale wijze (via DigiD) een ondersteuningsverklaring in te dienen. Dit betreft niet alleen technisch een uitdaging, maar veronderstelt ook een scherp besef van het feit dat de gemeente als zodanig hiermee (op of via de digitale weg) geen partijdige informatie dient te verspreiden, wat meer in het algemeen onderwerp van overleg (18 maart) is van (de voorzitter van) de referendumkamer met de burgemeester, waarin grenzen van de lokale overheidscommunicatie nader zijn gemarkeerd (zie ook art. 5, lid 1 sub c).

Aanbeveling 6. Met name als van digitale mogelijkheden (DigiD) gebruik gemaakt wordt, dient de neutraliteit van de ondersteuningsverklaring goed geborgd te zijn. Hierbij is bij uitstek een controlerende taak voor de referendumkamer weggelegd.

Aanbeveling 7. De gemeente Leiden heeft als (een van de) eerste gemeente met succes DigiD beschikbaar gemaakt voor het indienen van verklaringen ter ondersteuning van een definitief referendumverzoek. Gezien het administratief-organisatorische succes ervan is het raadzaam de wijze waarop een en ander is opgezet en ingericht als *best practice* openbaar en beschikbaar voor andere gemeenten en overige belangstellenden te maken.

Aanbeveling 8. Gegeven het feit dat het verzamelen en verwerken (controleren) van digitaal gezette handtekeningen relatief snel en efficiënt verloopt, kan worden overwogen de termijn van zes weken voor het ondersteunen van een verzoek te bekorten, maar die termijn mag in geen geval minder dan vier weken bedragen. Deze termijn heeft alsdan tevens betrekking op de indiening van 'papieren' handtekeningen.

Van 15 april 2019 tot en met zondag 26 mei loopt de periode van zes weken (art. 10, lid 3) waarin ondersteuningsverklaringen voor het definitieve verzoek referendum LEAD kunnen worden verzameld. Wekelijks wordt door de burgemeester de (tussen)stand van zaken openbaar gemaakt (art. 10, lid 6), waarbij vanaf de eerste week duidelijk is dat het aantal digitale ondersteuningen het aantal op locatie gezette 'papieren' handtekeningen verre overtreft (binnengekomen handtekeningen week 1: 1.011 digitaal, 74 op locatie). Het totale aantal telt over de zes weken op van 1.036 + 452 + 425 + 485 + 462 naar uiteindelijk 4.022 geldige handtekeningen plus 230 ongeldige (3.868 digitaal, 393 papier).⁵ Aldus is de in de verordening (art. 10, lid 1) getrokken kritische grens van ten minste 5.000 geldige handtekeningen of ondersteuningsverklaringen niet bereikt. De raadscommissie Leefbaarheid en Bereikbaarheid

⁵ Het relatief en absoluut lage aantal ondersteuningen op papier maakt het hoogst onwaarschijnlijk, dat kiesgerechtigden voor het zetten van de betreffende 'natte handtekening' (langere tijd) in de rij hebben moeten staan, zoals op enig moment is gesuggereerd.

(13 juni) en vervolgens de raad in plenaire zitting (20 juni) bevestigen en formaliseren deze conclusie: het verzoek referendum LEAD wordt niet ontvankelijk verklaard.

Aanbeveling 9. In toekomstige gevallen dient ter markering van het einde van de termijn van zes weken waarin ondersteunende handtekeningen kunnen worden gezet niet alleen een datum maar tevens een tijdstip te worden bepaald (vooral t.b.v. de digitale ondersteuning).

Aanbeveling 10. De verordening dient nadere verduidelijking te geven aangaande de controle van de ondersteuningsverklaringen definitief verzoek en de vaststelling van de ontvankelijkheid van dat verzoek, met heldere omschrijving taken en bevoegdheden burgemeester, presidium en raad (vgl. art. 10).

Aanbeveling 11. Hoewel bij de definitieve ondersteuning van het referendumverzoek LEAD het overgrote deel van de handtekeningen digitaal is gezet, is het raadzaam nadere ervaring(en) op te doen alvorens eventueel het aantal mogelijkheden ondersteuningsverklaringen op locatie af te geven of in te perken of geheel af te schaffen.

Met het niet ontvankelijk verklaren van het definitieve verzoek referendum LEAD komt een einde aan dit referendumtraject. Dat laat echter onverlet, dat het raadzaam is om een door de referendumkamer goedgekeurde conceptsubsidieregeling te hebben (vgl. art. 12), zodat deze een volgende keer snel kan worden ingezet voor het geval het dan wel tot een volgende fase in het referendumproces zou komen.

Aanbeveling 12. In of naast de Leidse Referendumverordening 2008 dient een op het referendum toegespitste subsidieregeling voor campagne-activiteiten te worden ontwikkeld.

Slotopmerkingen

Allicht zullen de initiatiefnemers en duizenden ondersteuners van het (inleidende dan wel definitieve) referendumverzoek er anders over denken, maar vanuit administratief en formeel-organisatorisch oogpunt is het traject referenduminitiatief LEAD goed verlopen. De Leidse Referendumverordening 2008 blijkt een hanteerbaar en bruikbaar routeschema te bevatten. Op punten is verheldering en aanscherping denkbaar en wenselijk (zie diverse van bovenstaande aanbevelingen), maar een dwingende noodzaak om de verordening fundamenteel te wijzigen of anderszins het referendumproces op andere wijze formeel te regelen is niet gebleken. Al raadt de referendumkamer aan de verordening van 2008 nog eens tegen het actuele licht te houden vanwege bijvoorbeeld het gebruik van digitale mogelijkheden als DigiD. Eveneens relevant is het verschijnen in december 2019 van een nieuwe Model Referendumverordening van de VNG, waarin onder meer aandacht is voor een op het referendumproces toegesneden subsidie-regeling, waaraan het de Leidse verordening ontbreekt. De Referendumkamer Leiden biedt

graag haar adviserende diensten aan voor een eventuele optimalisering van de Leidse Referendumverordening, en voor overige zaken die ten goede kunnen komen aan de lokale referendumverordening en referendumproces van de gemeente Leiden.

Bijlagen

Bijlage A: Chronologisch overzicht hoofdmomenten Referenduminitiatief LEAD

Datum	Actie
20 juni 2019	Besluit (negatief: verzoek niet-ontvankelijk) gemeenteraad over definitief referendumverzoek LEAD
13 juni 2019	Behandeling definitief referendumverzoek in raadscommissie Leefbaarheid en Bereikbaarheid (LB)
29 mei 2019	Bekendmaking aantal ondersteuningsverklaringen (geldig: 4.022) definitief referendumverzoek
15 april-26 mei 2019	Periode verzameling ondersteuningsverklaringen definitief verzoek
4 april 2019	Besluiten gemeenteraad vraagstelling referendum LEAD en organisatie referendum
28 maart 2019	Behandeling concept-vraagstelling referendum LEAD in raadscommissie Leefbaarheid en Bereikbaarheid (LB)
14 & 19 maart 2019	Inhoudelijke behandeling betreffende raadsvoorstel LEAD
14 maart 2019	Besluit gemeenteraad (positief) over mogelijkheid indienen definitief referendumverzoek
11 maart 2019	Advies (positief) referendumkamer over verzoek referendum over raadsvoorstel LEAD
6 maart 2019	Inleidend verzoek referendum over raadsvoorstel LEAD
13 januari 2019	Aankondiging dat referenduminitiatief vanuit de kiezers zal worden ondernomen over het conceptraadsvoorstel RV18.0124 Nota van Uitgangspunten LEAD over de stedelijke ontwikkeling aan de Willem de Zwijgerlaan in het gebied Nieuw Leyden (hierna: LEAD)

Bijlage B: Overzicht van bijeenkomsten en adviezen Referendumkamer Leiden

Bijeenkomsten:

- 8 maart 2019 (horen indieners, college, raad voor opstellen advies n.a.v. ontvangst Inleidend verzoek)
- 25 maart 2019 (horen indieners, college, raad i.k.v. advisering vraagstelling)
- 27 mei 2019 (voorbereiden uitslag ondersteuning definitief verzoek)

Uitgebrachte adviezen:

- Advies naar aanleiding van inleidend referendumverzoek LEAD (d.d. 11-3-2019)
- Advies referendumverzoek inzake vraagstelling Nota van Uitgangspunten LEAD (d.d. 26-03-2019)
- Advies vervolg proces referendumverzoek inzake raadsvoorstel Nota van Uitgangspunten LEAD (d.d. 27-03-2019)
- Advies gewijzigde ondersteuningsformulieren definitief verzoek referendum raadsvoorstel Nota van Uitgangspunten LEAD (d.d. 01-04-2019)

Zie adviezen: <https://gemeenteraad.leiden.nl/raadscommissies/referendumkamer/adviezen/>