

# Referendumkamer Leiden

Secretariaat: Breestraat 70, 2312 CS Leiden, telefoon 071 - 5165111

Aan de raad van de gemeente Leiden

Leiden, 22 mei 2009

Onderwerp: advies over referendumverzoek inzake Kadernota Bereikbaarheid

Geachte raad,

Conform artikel 9, lid 3, van de Referendumverordening 2008 brengen wij u hierbij ons advies uit naar aanleiding van het op 18 mei 2009 ingediende inleidende referendumverzoek inzake het raadsvoorstel met betrekking tot de Kadernota Bereikbaarheid (RV 09.0039). Het presidium heeft ons bij brief van 18 mei formeel geïnformeerd over het ingediende verzoek en verzocht om daarover advies uit te brengen.

Het referendumverzoek is ingediend door de heren R. Schuring, H. Nieuwint, J. van Meijgaarden en C. Arnoldus en mevrouw W. Spies. Het ging vergezeld van een aantal handtekeninglijsten. Met verwijzing naar artikel 9, lid 4, van de verordening heeft de griffier het college verzocht om te onderzoeken of het verzoek is voorzien van een voldoende aantal handtekeningen. Inmiddels is uit een onderzoek van het bureau Verkiezingen van de afdeling Burgerzaken gebleken dat op basis van een steekproef mag worden aangenomen dat het aantal rechtsgeldig geplaatste handtekeningen voldoende is. Door het presidium zult u hierover nader worden geïnformeerd.

## ***De voorbereiding van de advisering***

Artikel 9, lid 3, van de verordening bepaalt onder andere dat indien het college of een of meer leden van de raad van mening zijn dat een inleidend verzoek niet behoort te worden ingewilligd, zij de referendumkamer hiervan tijdig in kennis moeten stellen. Voorafgaand aan het uitbrengen van het advies stelt de referendumkamer de meest betrokkenen in de gelegenheid hun opvattingen hierover nader toe te lichten.

In verband hiermee hebben wij, vooruitlopend op de te verwachten indiening van het referendumverzoek, het college en de fractievoorzitters bij brief van 13 mei geïnformeerd over de procedure die ons voor ogen stond. Wij verzochten hen om, wanneer zij van mening zouden zijn dat het referendumverzoek niet behoort te worden ingewilligd, dit zo spoedig mogelijk aan de secretaris van de referendumkamer door te geven. Verder deelden wij in die brief mee dat wij leden van de raad en vertegenwoordigers van het college in de gelegenheid zouden stellen om hun opvattingen tijdens onze vergadering op woensdagavond 20 mei toe te lichten. De indieners van het referendumverzoek hebben wij bij brief van 18 mei eveneens uitgenodigd voor deze vergadering.

## ***Ontvangen reacties***

Voorafgaand aan onze vergadering op 20 mei hebben wij de volgende zes reacties ontvangen.

1. De PvdA-fractie deelde bij brief van 19 mei mee dat zij van mening is dat het referendumverzoek niet moet worden ingewilligd omdat (1) er al een referendum heeft plaatsgevonden over de RGL, die een essentieel onderdeel is van de Kadernota Bereikbaarheid en (2) voor een aantal essentiële

projecten uit de nota de primaire verantwoordelijkheid bij de provincie Zuid-Holland ligt en die projecten ook fysiek een bovenlokaal karakter hebben. Verwezen werd naar de artikelen 3, lid 2, onder g en 9, lid 6 van de verordening.

Daarnaast deelde de PvdA-fractie onder verwijzing naar artikel 9 lid 6 mee dat zij niet bereid is te handelen conform een eventuele negatieve uitslag van het referendum omdat de nota een middel is om op korte termijn iets te doen aan de huidige slechte bereikbaarheid van de stad.

2. De fractie van GroenLinks schreef in een brief van 19 mei dat ook zij van mening is dat het referendumverzoek niet behoort te worden ingewilligd. Het verbeteren van de bereikbaarheid van Leiden is een probleem waarvoor nu oplossingen aangedragen moeten worden. De kadernota is tot stand gekomen na zorgvuldige inspraak. Daarbij zijn reacties van de Leidse bevolking verwerkt. Verder bevat de kadernota besluiten die al door de raad zijn genomen en bovenlokaal zijn. Het zou niet juist zijn om te doen alsof deze besluiten kunnen worden teruggedraaid via een referendum. De GroenLinks-fractie verwees naar dezelfde artikelen van de verordening als de PvdA.
3. Ook de CDA-fractie keerde zich in een brief van 19 mei tegen het referendumverzoek. Daarbij werden in hoofdzaak dezelfde redenen aangevoerd als in de reacties van PvdA en GroenLinks. Daaraan werd toegevoegd dat vrijwel alle voorstellen uit de kadernota direct te herleiden zijn tot het verkiezingsprogramma van het CDA en dat de fractie daarom bij een eventuele negatieve uitslag geen kans ziet om die uitslag over te nemen.
4. De voorzitter van de VVD-fractie deelde op 20 mei mee dat zijn fractie geen behoefte heeft aan een referendum over de kadernota, en dat hij in de plenaire raad een nadere toelichting op deze mededeling zal geven. De beweegredenen van zijn fractie horen zijns inziens thuis in het politieke debat.
5. Burgemeester en wethouders van Leiderdorp duiden in een brief van 19 mei het referendumverzoek aan als "een verzoek tot referendum over de Ringweg Oost". Zij achten de Ringweg Oost een bovenlokaal vraagstuk omdat het beoogde tracé ook over Leiderdorps grondgebied loopt. Zij verzochten daarom het referendumverzoek om reden van bovenlokaal belang af te wijzen.
6. Burgemeester en wethouders van Leiden deelden in een brief van 20 mei mee dat zij van mening zijn dat het referendumverzoek niet behoort te worden ingewilligd en dat wethouder Steegh dit standpunt tijdens onze vergadering nader zou toelichten.

### ***De inbreng tijdens de vergadering***

Tijdens onze vergadering op 20 mei waren van de kant van de initiatiefnemers de heren Arnoldus, Schuring, Van der Meer en Van Meijgaarden en mevrouw Zeevat aanwezig. Het college werd vertegenwoordigd door wethouder Steegh en mevrouw Castelein. Verder waren mevrouw Clement (CU) en mevrouw 't Hart (D66) aanwezig.

De initiatiefnemers zeiden dat de nota een samenhangende visie mist, onevenwichtig is, te weinig rekening houdt met de randgemeenten, geen oplossingen biedt voor de werkelijke problemen, te veel gericht is op de binnenstad en te weinig op de andere wijken, en onvoldoende op wijkniveau is uitgewerkt. Zij gaven aan dat zij zich ervan bewust zijn dat de raad over de RGL en de Ringweg Oost al besluiten genomen heeft en dat daarover nu geen referendum mogelijk is, en dat de Rijnlandroute een bovenlokaal karakter heeft. Het gaat hun echter over de uitwerking van dergelijke projecten. De bevolking moet kunnen zeggen of de consequenties aanvaardbaar zijn.

Wethouder Steegh betoogde namens het college dat een referendum over de kadernota ongewenst is vanwege het overwegend bovenlokale karakter van veel bouwstenen van de nota, vanwege het samenhangende maar ook ongelijksoortige karakter van veel bouwstenen en vanwege de onmogelijkheid om aan een negatieve uitslag uitvoering te kunnen geven. De raad heeft al besluiten genomen over de RGL, die overigens afwaken van de uitslag van het eerdere referendum, en over de Ringweg Oost, waarbij is vastgesteld dat dit onderwerp niet referendabel is. Desgevraagd zei de wethouder dat de afzonderlijke projecten uit de nota waarover niet eerder besluitvorming heeft plaatsgevonden naar zijn mening te zijner tijd wel referendabel kunnen zijn.

Mevrouw Clement pleitte ervoor dat als er een referendum wordt gehouden, daar een duidelijke vraagstelling aan verbonden wordt.

Mevrouw 't Hart achtte het bezwaar dat veel onderdelen van de nota een bovenlokaal karakter hebben niet doorslaggevend. Het zou mogelijk moeten zijn om een referendum over de nota te houden, mits de samenhang voldoende duidelijk is.

### **Beoordeling door de referendumkamer**

De objectieve criteria voor de beoordeling van een referendumverzoek zijn neergelegd in artikel 3 van de Referendumverordening. Artikel 9, zesde lid, bevat enkele toetsingsgronden met een meer subjectief karakter. Wij beoordelen hierna het referendumverzoek aan de hand van beide soorten criteria.

### **De criteria van artikel 3**

Het eerste lid van artikel 3 van de verordening bepaalt dat alleen conceptraadsbesluiten onderwerp kunnen zijn van een referendum. In het tweede lid wordt een aantal soorten conceptbesluiten genoemd die daarvoor niet in aanmerking kunnen komen. Twee daarvan verdienen hier de aandacht.

Volgens lid 2 sub a kunnen geen onderwerp van een referendum zijn "*besluiten over voorstellen, gericht op het voor kennisgeving aannemen van nota's, rapporten en dergelijke*".

In het raadsvoorstel wordt voorgesteld "1. de Kadernota Bereikbaarheid vast te stellen met de volgende hoofdlijnen" (gevolgd door beleidspunten op het terrein van verkeerscirculatie, parkeren, milieu, verkeersveiligheid, openbaar vervoer en fiets) en "2. kennis te nemen van de hieronder genoemde randvoorwaarden waarbinnen er voldoende perspectief op een verantwoorde financiële dekking bestaat voor de hoofdlijnen van parkeerbeleid".

Dit betekent dat het genoemde artikellid zich niet verzet tegen een referendum over onderdeel 1 van het raadsvoorstel. Daarin wordt immers niet voorgesteld om iets voor kennisgeving aan te nemen, maar om richtinggevend beleid vast te stellen. Onderdeel 2 leent zich daarentegen niet voor een referendum. In een dergelijke situatie achten wij het in principe mogelijk om een conceptbesluit te splitsen in een deel dat wel en een deel dat niet aan een referendum wordt onderworpen.

Volgens lid 2 sub g kunnen geen onderwerp van een referendum zijn "*besluiten die dienen ter uitvoering van besluiten waarover al eerder een referendum ingevolge deze verordening heeft plaatsgevonden of met betrekking waartoe de mogelijkheid heeft bestaan tot het indienen van een daartoe strekkend verzoek zonder dat daarvan gebruik is gemaakt*".

De fracties van PvdA, GroenLinks en CDA hebben erop gewezen dat er over de RGL al een referendum heeft plaatsgevonden. Dit achten wij echter geen doorslaggevend argument tegen een referendum over dit raadsvoorstel. In onderdeel 1 van het raadsvoorstel, dat het enige deel is dat voor een referendum in aanmerking kan komen, wordt de RGL namelijk niet genoemd. De beleidsvoornemens die daar worden genoemd hebben betrekking op een groot aantal andere onderwerpen.

### **De criteria van artikel 9, lid 6**

In het zesde lid van artikel 9 wordt allereerst bevestigd dat het verzoek moet worden afgewezen indien een referendumverzoek betrekking heeft op een onderwerp dat in artikel 3 wordt uitgesloten.

Bij de wijziging van de verordening in 2008 is de andere afwijzingsgrond uit de oorspronkelijke tekst, "een andere dringende reden" vervangen door een uitgebreidere passage: "*De raad kan het verzoek eveneens, met redenen omkleed, afwijzen indien het verzoek betrekking heeft op een onderwerp waarvoor de primaire verantwoordelijkheid bij een andere overheid ligt, dat een bovenlokaal karakter heeft, of waarbij de raad vaststelt dat hij onvoldoende mogelijkheden ziet, dan wel niet bereid is, om te handelen conform een van de mogelijke uitslagen van het referendum.*"

Hierna gaan wij in op de drie elementen die worden genoemd in de laatstgenoemde zin.

#### **a. Primaire verantwoordelijkheid bij een andere overheid**

Dat andere overheden betrokken zijn bij een aantal van de in het conceptbesluit genoemde beleidsvoornemens, kan niet worden ontkend. De primaire verantwoordelijkheid voor de kadernota als geheel ligt echter duidelijk bij het gemeentebestuur van Leiden. Het Leidse college stelt in het raadsvoorstel aan de Leidse gemeenteraad voor om de in het conceptbesluit genoemde beleidsvoornemens vast te stellen. Dat onderstreept dat de primaire verantwoordelijkheid niet elders, maar bij de gemeente Leiden ligt.

#### **b. Bovenlokaal karakter**

Verkeersbeleid heeft altijd raakvlakken met wat er elders gebeurt. Dat is ook merkbaar in de kadernota en in het conceptbesluit. Er wordt daarin ingegaan op een aantal ontwikkelingen die zich mede afspelen op het grondgebied van andere gemeenten. Dit neemt niet weg dat de nota en het besluit een bij uitstek Leids karakter hebben: er wordt, uitgaande van de in de nota genoemde interne en externe ontwikkelin-

gen, beschreven met welk beleid en welke maatregelen in Leiden de verkeerscirculatie, het parkeren, het milieu, de verkeersveiligheid en het gebruik van het openbaar vervoer en de fiets in Leiden het meest gediend zijn.

*c. Onvoldoende mogelijkheden of ontbreken van bereidheid bij de raad om te handelen conform een van de mogelijke uitslagen van het referendum*

In tegenstelling tot de vorige elementen heeft de beoordeling hiervan een bij uitstek politiek karakter. Het is aan de raad om hierover een beslissing te nemen.

***Aanvullende overwegingen***

In aanvulling op de hierboven genoemde criteria die vermeld zijn in de verordening zoals die op dit moment luidt, vragen wij uw aandacht voor de volgende overwegingen die ons doen aarzelen over de wenselijkheid van een referendum over het onderwerp dat nu aan de orde is, maar die in de verordening niet expliciet als afwijzingsgrond worden genoemd.

In de eerste plaats: ondanks het feit dat de kadernota door het college gepresenteerd wordt als een samenhangend geheel, is het voor de wat minder direct betrokkenen moeilijk om de gestelde samenhang tussen het grote aantal verschillende onderdelen van het concepttraadsbesluit te ontdekken. Het is ons ook opgevallen dat de initiatiefnemers tijdens onze vergadering niet goed konden aangeven wat nu de kern van het meningsverschil is. Dat maakt het bijzonder lastig om aan het gevraagde referendum een referenduvraag te koppelen die recht doet aan het raadsvoorstel waaraan het verbonden zou moeten zijn. Een referenduvraag als "Bent u voor of tegen het raadsvoorstel om de Kadernota Bereikbaarheid vast te stellen?" is niet geschikt wanneer niet in een redelijk kort bestek duidelijk kan worden gemaakt wat dat voorstel inhoudt.

Een referendum heeft vooral waarde wanneer de kiezers ja of nee kunnen zeggen tegen een goed aan te duiden voorstel. Bij een onderwerp als dit, waarbij het voorstel waarover het referendum wordt gevraagd bestaat uit een grote bundel beleidsvoornemens, is dat niet goed mogelijk.

Zoals wethouder Steegh al opmerkte, zou na eventuele afwijzing van dit referendumverzoek te zijner tijd wel een referendum kunnen worden gehouden over afzonderlijke projecten uit de nota waarover niet eerder besluitvorming heeft plaatsgevonden.

In de tweede plaats: dat de nota door velen niet wordt gezien als één samenhangend pakket, wordt geïllustreerd door de verschillende versies van de handtekeninglijsten die door de initiatiefnemers gebruikt zijn voor het inzamelen van de handtekeningen.

Bovenaan een van die versies staat: "Ik ben voor een bereikbaar Leiden, maar ik ben tegen een of meerdere van de onderstaande maatregelen die voorgesteld worden in de Kadernota Bereikbaarheid." Daarna worden onder andere genoemd de komst van de Ringweg Oost, de RijnGouweLijn over de Hooigracht/Langegracht, de tijdelijke parkeergarage bij de Morsweg, een bovengrondse Rijnlandroute, en de bereikbaarheid en toegankelijkheid van het Waardeiland. In de Zeeheldenbuurt werd daarentegen de nadruk gelegd op de bereikbaarheid van de Zijlsingel wanneer daar eenrichtingverkeer wordt ingevoerd. In Pancras-West was de strekking van de lijsten vooral dat de problemen van de Breestraat niet naar de Hooigracht mogen worden verschoven en dat Pancras-West bereikbaar moet blijven.

***Evaluerende kanttekeningen***

Ieder referendumverzoek en ieder referendum levert ervaringen op die van belang zijn bij volgende besprekingen van de vraag of de verordening verder kan worden verbeterd. Naar aanleiding van dit referendumverzoek signaleren wij de volgende aandachtspunten.

Ten eerste: zoals wij hiervoor al opmerkten kunnen de door ons genoemde aanvullende overwegingen volgens de huidige verordening niet als afwijzingsgronden gelden. Dit kan worden beschouwd als een nadelig gevolg van het feit dat bij de vaststelling van de Referendumverordening 2008 het oorspronkelijke begrip "andere dringende redenen" is vervangen door de huidige langere tekst die is opgenomen in artikel 9, lid 6. De oorspronkelijke tekst bood meer mogelijkheden om te kunnen reageren op aspecten van referendumverzoeken die bij de vaststelling van de verordening niet waren voorzien.

Ten tweede: wij vinden het ongewenst als de handtekeninglijsten ter ondersteuning van een inleidend verzoek onder heel verschillende noemers aan potentiële ondertekenaars worden gepresenteerd. In de verordening is hierover nu niets geregeld. Overwogen zou moeten worden om daarover wel iets vast te leggen.

***Samenvatting en conclusies***

- Naar onze mening verzet artikel 3 van de verordening zich niet tegen honorering van het inleidend referendumverzoek, mits het onderwerp van het referendum beperkt blijft tot onderdeel 1 van het raadsvoorstel.
- De eerste twee elementen van de tweede zin van artikel 9, lid 6 (primaire verantwoordelijkheid bij een andere overheid of bovenlokaal karakter) bieden naar onze mening evenmin een grondslag voor afwijzing van het verzoek.
- Over de vraag of het verzoek moet worden afgewezen wanneer de raad onvoldoende mogelijkheden ziet, dan wel niet bereid is, om te handelen conform een van de mogelijke uitslagen van het referendum, zal de raad zelf een beslissing moeten nemen.
- Overigens leent het onderwerp van het raadsvoorstel zich naar onze mening niet goed voor een referendum omdat er niet duidelijk sprake is van één goed aan te duiden voorstel.

Hoogachtend,

De referendumkamer van de gemeente Leiden,

F.D.M.M. Osinga , secretaris

L. Beijen, voorzitter