

Ambtelijke notitie

Onderzoek referendum centrumplan.

Aanleiding en opdracht.

Op de politieke markt tijdens de raadsavond van 28 november 2006 is door het Comité Leefbaar Dorpscentrum de uitkomst van een enquête aangeboden aan de gemeenteraad. Op 12 december 2006 is onder andere deze enquête onderwerp van gesprek geweest in de gemeenteraad. Naar aanleiding van de uitkomst van deze raadsvergadering heeft het comité aangegeven het initiatief te willen nemen tot een referendum in het kader van de Referendumverordening Wormerland. Op 3 januari 2007 hebben ze hiertoe een aanvraag gedaan (bijlage).

Naar aanleiding van dit initiatief/verzoek tot het organiseren van een referendum met als onderwerp een nieuw centrumplan in Wormer heeft uw college ambtelijk de opdracht gegeven tot een nader onderzoek. In dit onderzoek moet de vraag worden beantwoord hoe het verzoek tot het houden van een referendum zich verhoudt tot de regels uit de referendumverordening en de staat van de besluitvorming rond het nieuwe centrumplan. Met andere woorden: Is een referendum op dit moment over dit onderwerp toelaatbaar op basis van de gemeentelijke regelgeving?

Werkwijze.

Om de vraag goed te kunnen beantwoorden moet er inzicht zijn in de drie onderdelen:

1. Welke regels uit de referendumverordening gelden?
2. Wat is de stand van zaken met betrekking tot de besluitvorming rond het nieuwe centrumplan?
3. Wat houdt het verzoek tot het houden van een referendum precies in?

Hieronder zal aan de drie onderdelen aandacht worden besteed. Vervolgens zal worden aangegeven wat de relatie is tussen de drie onderdelen en wat de mogelijkheden zijn om een referendum te organiseren.

Ten slotte zal kort aandacht worden besteed aan de organisatie en de financiën van een mogelijk te organiseren referendum.

1. Welke regels uit de referendumverordening gelden?

De (chronologische) beoordeling van een verzoek tot een referendum vindt plaats op basis van het toetsen van de relevante artikelen van de referendumverordening (bijlage). De volgende stappen moeten worden gezet:

STAP 1

Artikel 5 Initiatief van kiesgerechtigden.

1. Kiesgerechtigden kunnen schriftelijk aangeven dat zij een initiatief willen nemen tot een referendum over een voorgenomen besluit.
2. Deze kennisgeving moet tenminste vijf dagen vóór de raadsvergadering, waarvoor het besluit is geagendeerd, bij het college worden ingediend. De kennisgeving moet worden ondersteund door een aantal kiesgerechtigden, dat te minste gelijk is aan 10% van de kiesdeler van de laatst gehouden verkiezing van de leden van de raad.
3. In de kennisgeving wordt aangegeven om welk voorgenomen raadsbesluit het gaat. De kennisgeving
4. -
5. Indien een kennisgeving is gedaan volgens de hiervoor gestelde eisen, beslist de raad in dezelfde vergadering waarvoor het besluit van de raad is geagendeerd of over dit besluit, met in achtneming van het bepaalde in artikel 3, een referendum kan worden gehouden. De raad kan zijn beslissing voor ten hoogste 4 weken verdagen.

STAP 2

Artikel 3 Uitzonderingen.

Een referendum kan niet worden gehouden over besluiten:

- a. -
- b. -
- c. -
- d. -
- e. besluiten die naar het oordeel van de raad hun grondslag vinden in een eerder genomen beslissing waarover een referendum is gehouden of kon worden gehouden;
- f. -
- g. besluiten waarvan de inwerkingtreding of uitvoering niet kan worden uitgesteld vanwege de daarmee gemoeide spoedeisende gemeentelijke belangen;
- h. -
- i. -
- j. -
- k. Waarvan de raad van mening is dat er andere dan bovengenoemde dringende redenen zijn om geen referendum te houden.

STAP 3

Artikel 7 Aanhouden beslissing.

1. Wanneer de raad na een besluit als genoemd in artikel 5 van mening is, dat over het voorgenomen besluit een referendum kan worden gehouden, dan wordt het betreffende raadsvoorstel op de gangbare wijze behandeld.
2. De stemming over het door de raad te nemen besluit zoals dat luidt na verwerking van de aanvaarde amendementen, wordt echter aangehouden tot de eerstvolgende vergadering na de dag waarop het referendum worden gehouden, tenzij eerder negatief over de ontvankelijkheid van het verzoek wordt beslist.

STAP 4

Artikel 6 Steunverwerving en besluit over verzoek.

1. Binnen 6 weken na de dag waarop de raad heeft bekend gemaakt dat op grond van de kennisgeving is besloten dat over een voorgenomen besluit een referendum kan worden gehouden, kan door kiesgerechtigden een verzoek tot het houden van een referendum worden ingediend.
2. -
3. -
4. In het verzoek wordt aangegeven om welk te nemen raadsbesluit het gaat. Het verzoek gaat vergezeld van een handtekening van elke verzoeker.....
5. -
6. -
7. Indien het verzoek voldoet aan de hiervoor gestelde eisen, neemt de raad uiterlijk binnen 4 weken na de dag van ontvangst van het verzoek een besluit over het houden van een referendum.

Bovengenoemde stappen gaan uit van initiatief van kiesgerechtigden. Het initiatief kan ook uitgaan van de raad. Op dit moment is dit niet aan de orde en behoeft het geen verdere uitwerking.

Artikel 4 Initiatief van de raad

1. De raad kan besluiten tot het houden van een referendum.
2. -

Conclusie referendumverordening.

1. Een belangrijk uitgangspunt van de referendumverordening is dat een referendum kan worden georganiseerd over een *voorgenomen raadsbesluit* ofwel een *raadsvoorstel*. Op dit moment is het eerstvolgende voorgenomen raadsbesluit nog niet voorhanden. Hoewel, zoals hieronder blijkt, het duidelijk is uit welke elementen dit raadsvoorstel ongeveer zal bestaan, is de definitieve tekst en inhoud nog niet bekend.

2. In de verordening is een aantal besluiten van een referendum *uitgezonderd*. In dit kader zijn er drie van belang.

e. besluiten die naar het oordeel van de raad hun grondslag vinden in een eerder genomen beslissing waarover een referendum is gehouden of kon worden gehouden;

Zoals hieronder zal blijken is het nieuwe centrumplan al sedert 2003 onderwerp van besluitvorming. Het besluit van de gemeenteraad van 11 juli 2006 is het meest actueel en kan gelet op de bovengenoemde uitzonderingsgrond worden beschouwd als een “eerder genomen beslissing”. ***De vraag is echter of het gaat om een eerder genomen beslissing waarover een referendum is gehouden of kon worden gehouden.*** Op 11 juli 2006 bestond de referendumverordening immers nog niet. Deze verordening is namelijk vastgesteld in de raadsvergadering van 12 september en nadien bekendgemaakt. Er zijn twee manieren waarop deze uitzonderingsgrond kan worden geïnterpreteerd:

1. Naar de letter; een referendum organiseren was voor de burgers eerder niet mogelijk, vanwege het feit dat er nog geen referendumverordening bestond, dus deze uitzondering is niet toepasbaar. Ambtelijk heeft deze uitleg de voorkeur.

2. Analoog, naar de geest van de regeling; de bedoeling van de uitzonderingsgrond is om uit te sluiten dat over voorgenomen raadsbesluiten die hun grondslag vinden in eerdere besluitvorming alsnog een referendum wordt gehouden. Hiermee wordt immers ook teruggekomen op een al eerder genomen besluit. Deze analoge interpretatie zou ook in dit geval, ondanks dat de verordening er nog niet was, toegepast kunnen worden, hetgeen betekent dat de uitzonderingsgrond wel toepasbaar is.

g. besluiten waarvan de inwerkingtreding of uitvoering niet kan worden uitgesteld vanwege de daarmee gemoeide spoedeisende gemeentelijke belangen;

Uit de beschikbare stukken en gesprekken die naar aanleiding van deze opdracht zijn gevoerd is ***niet gebleken dat deze uitzondering van toepassing is.***

Het is duidelijk dat er een relatie is met externe partijen en dat afspraken zijn vastgelegd in een intentie-overeenkomst. Deze afspraken zijn echter zodanig dat de nakoming hiervan voor een beperkte tijd (maximaal 4 maanden na indiening definitief verzoek) kan worden uitgesteld.

k. Waarvan de raad van mening is dat er andere dan bovengenoemde dringende redenen zijn om geen referendum te houden.

Deze algemene uitzonderingsgrond benadrukt en garandeert de ***beoordelingsvrijheid van de raad.***

3. Zowel in de kennisgeving als het definitieve verzoek om een referendum moet worden aangegeven om ***welk voorgenomen raadsbesluit*** het gaat. Op dit moment is het eerstvolgende voorgenomen raadsbesluit nog niet voorhanden. Hoewel, zoals hieronder blijkt, het duidelijk is uit welke elementen dit raadsvoorstel zal bestaan, is de definitieve tekst en inhoud nog niet bekend.

4. Indien de raad dit wenst kan hij ***zelf het initiatief*** nemen tot het houden van een referendum.

Dit initiatief kan worden genomen, maar daarbij dienen wel de regels van de verordening in acht te worden genomen.

2. Wat is de stand van zaken met betrekking tot de besluitvorming rond het nieuwe centrumplan?

Besluitvorming tot nu toe (bijlage).

1. Collegebesluit d.d. 4 maart 2003 en advies raadscommissie ROW d.d. 17 maart 2003 inhoudende:

‘De keuze voor scenario B uit het plan “Distributieve mogelijkheden in Wormer” van WPM Consultants.’

Citaat uit het rapport: “Dit behelst het scenario waarin sprake is van een aanzienlijke versterking en optimalisering van het aanbod: een aanzienlijke versterking van het (boodschappen) centrum. Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat het centrum van Wormer een kwalitatieve structurele ingreep ondergaat. Het doorzetten van het concentratiebeleid, schaalvergroting en uitbreiding van supermarktaanbod kan theoretisch ervoor zorgen dat de kooporiëntatie in de food weer op circa 80% kan komen te liggen. Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat het aanbod sterk dient te zijn en de concurrentie binnen Wormer nihil.”

2. Raadsbesluit d.d. 5 juli 2005 inhoudende:

‘Besluit: ter afsluiting van de initiatieffase herinrichting dorpscentrum:

1. nu te kiezen voor een invulling van vlek A in het centrum met een fors MFA programma in combinatie met winkels die beide de centrumfunctie versterken;
2. in de definitiefase tot uitwerking overgaan (schetsontwerp) met daarbij speciale aandacht voor parkeren en de voorwaarden waaronder dit programma financieel haalbaar gemaakt kan worden;
3. hiertoe een krediet beschikbaar stellen van 103.000 euro; dit wordt toegerekend aan de grondexploitatie Centrumplan en;
4. de afdeling Openbare Werken uit te nodigen een projectvoorstel te schrijven naar aanleiding van de gesignaleerde (toekomstige) verkeersknelpunten.’

3. Raadsbesluit d.d. 11 juli 2006 inhoudende:

‘Besluit:

1. De eindrapportage definitiefase centrumontwikkeling vlek A vast te stellen, onder de voorwaarden dat:
 - het uitgangspunt en belang van behoud van het krachtenveld in het centrum onverminderd van toepassing blijft.
 - optimalisaties worden onderzocht van model B om te komen tot een kleiner (ogend) gebouw, een geoptimaliseerd pleintje (formaat en vorm). Hiertoe wordt in ieder geval onderzocht op welke wijze de woningen aan de west- en/of noordzijde geheel of gedeeltelijk van de begane grond naar de verdieping kunnen worden verplaatst en wordt de entree van de parkeergarage naar de Faunastraat verplaatst;
 - Met Hoorne BV (plaszoom) in overleg wordt getreden om samenwerking te zoeken op de volgende raakvlakken:
 - . Locatie parkeergarage

. Stedenbouwkundige samenhang vlek A en B
. Inrichting openbare ruimte
. Het oplossen van faseringsprobleem voor tijdelijke huisvesting winkeliers Plaszoom bij herontwikkeling van Plaszoom.

2. Het college opdracht te geven tot het vervolg en daartoe een krediet (welke verdisconteerd is in de totale exploitatie van het centrum) beschikbaar te stellen van
- 180.000 euro ten behoeve van de verdere uitwerking en ten laste van de grondexploitatie
- 50.000 euro ten behoeve van het maken van een Programma van Eisen (pvE) en Voorlopig Ontwerp (VO) ten laste van de opstalexploitatie. Van deze 50.000 euro wordt 1/3 aan WsW en 1/3 aan DeKa doorberekend.'

4. Motie d.d. 12 december 2006 door de gemeenteraad aangenomen inhoudende:

'De raad van de gemeente Wormerland, in vergadering bijeen op dinsdag 12 december 2006; heeft kennisgenomen van:

- de reactie van het college van 23 november 2006 op vragen van de PvdA;
- de schets van de heer W. van Aalst, "een andere kijk op het dorpshart van Wormerland";
- de enquête aangeboden door het Comité Leefbaar Dorpscentrum;
- de informatie van het college met betrekking tot de ontwikkeling van de oorspronkelijke variant B tot de huidige variant;

is van oordeel dat:

- de keuze voor winkels, MFA en woningen in het centrum, zoals vastgelegd in het raadsbesluit van 11 juli 2006, nog steeds wordt ondersteund;
- ondergronds parkeren in dat verband onvermijdelijk is;
- de ontwikkeling van het oorspronkelijke plan B in de richting van het door de fractie van de PvdA ingediende plan C leidt tot een kleinere footprint, meer afstand tot de huidige bebouwing en meer parkeermogelijkheden op het maaiveld;
- op constructieve wijze wordt samengewerkt met de eigenaren van vlek B;
- de eigendom, het beheer en de exploitatie van de ondergrondse parkeergarage onvoldoende is uitgewerkt;

verzoekt het college:

- voort te gaan met de verdere verfijning van de variant zoals deze op 4, 6 en 7 december 2006 is gepresenteerd aan respectievelijk de gemeenteraad, de winkeliers en de omwonenden;
- zorgvuldig om te gaan met de belangen van omwonenden en huidige winkeliers binnen de thans gekozen richting;

draagt het college op:

- bij de verdere ontwikkeling van het plan, de eigendom, het beheer en de exploitatie van de ondergrondse parkeergarage niet ten laste van de gemeente te laten komen, met als uitgangspunt dat parkeren gratis is en blijft;
- wanneer de exploitatie van de parkeergarage toch ten laste van de gemeente dreigt te komen, de verdere ontwikkeling vooralsnog te stoppen en de situatie voor de gemeenteraad te agenderen teneinde heroverweging van het gehele plan binnen de raad mogelijk te maken;

en gaat over tot de orde van de dag'.

N.B. Er is nagegaan of deze motie is te beschouwen als een besluit in de zin van de referendumverordening. M.a.w. kon het comité verzoeken om hierover een referendum te organiseren? Een motie is op zich wel een raadsbesluit echter de figuur van een voorgenomen raadsbesluit ontbreekt. Nu alleen een voorgenomen raadsbesluit onderwerp van een referendum kan zijn, geldt dit derhalve niet voor een motie.

Nog te verwachten besluitvorming.

Na de besluitvorming van 11 juli 2006 over de definitiefase (nadien bevestigd door de aangenomen motie van 12 december 2006) wordt er voor de zomer een besluit genomen over de ontwerpfasen. Dit toekomstige besluit, waarvan de inhoud in maart/april 2006 exact duidelijk is, zal in ieder geval bestaan uit:

- een voorlopig ontwerp voor vlek A op basis van een PvE op gebouwniveau;
- een sluitende exploitatie;
- contractuele overeenstemming met de beoogde eindgebruikers over ontwikkeling, afname grond en exploitatie;
- stedenbouwkundige uitgangspunten voor vlek B;
- keuze verkeersafwikkeling.

Conclusie (te verwachten) besluitvorming.

Na de keuze uit DPO-variant en de vaststelling van de uitgangspuntennotitie is in 2006 de *definitiefase afgerond*. De afronding van de definitiefase houdt in dat er besluitvorming is over het aantal vierkante meters MFA en winkelvoorzieningen; en het aantal woningen en parkeerplaatsen. Voorts is een besluit genomen over de situering van de verschillende onderdelen van het plan waardoor tevens het totale bouwvolume (hoogte, breedte en lengte) vaststaat. Het plan in deze fase heeft *betrekking op de vlek als geheel en is als zodanig globaal van aard en vooral op de afstemming met de omgeving gericht*.

De eerdere besluitvorming vormt het uitgangspunt voor de *ontwerpfase*. In deze fase zal de besluitvorming met name gaan over het voorlopig ontwerp op basis van een programma van eisen. Dit houdt een *nadere meetbare detaillering in voor het gebouw en de gebouwonderdelen*. Voorts zullen afspraken worden gemaakt met ontwikkelaars en eindgebruikers en moet worden gezorgd voor een sluitende exploitatie. Een nieuw aspect in deze fase zijn het vaststellen van de stedenbouwkundige uitgangspunten voor vlek B en de keuze voor een zo optimaal mogelijke verkeersafwikkeling.

Ondanks het feit dat de stukken en gesprekken een redelijk helder beeld geven van wat er op het gebied van besluitvorming door de raad nog te verwachten is, zijn er op dit moment *vraagtekens over de precieze inhoud van het eerstvolgende voorgenomen besluit*. De gevoerde en nog te voeren onderhandeling tussen partijen kunnen bijvoorbeeld nog leiden tot wijzigingen. Dit kan ook gelden voor de exploitatie van de parkeergarage, zo is te lezen uit de motie van 12 december 2006. Problemen hieromtrent kunnen immers leiden tot een heroverweging door de raad van het gehele plan.

3. Wat houdt het verzoek tot het houden van een referendum precies in?

Het Comité Leefbaar Dorpscentrum heeft het initiatief genomen tot een referendum naar aanleiding van de raadsvergadering van 12 december 2006. De kennisgeving tot een referendum van 3 januari 2007 noemt niet het voorgenomen raadsbesluit om de eenvoudige reden dat dit nog niet bestaat. Uit de kennisgeving en eerdere overleggen en vergaderingen is wel gebleken wat precies de inhoudelijke bezwaren zijn tegen het voorgenomen plan zoals dat voor het laatst is vastgesteld door middel van het raadsbesluit van 11 juli 2006 (en herhaald via de aangenomen motie van 12 december 2006). Deze bezwaren gaan met name over:

- bouwvolume (hoogte, lengte, breedte)
- situering
- parkeergarage

Conclusie verzoek referendum.

Het comité wil een referendum over de invulling van het nieuwe centrumplan. Het referendum moet volgens hen met name gaan over *grootte, omvang, parkeren en verkeer*.

Conclusie totaal.

In deze notitie staan drie vragen centraal:

1. Welke regels uit de referendumverordening gelden?
2. Wat is de stand van zaken met betrekking tot de besluitvorming rond het nieuwe centrumplan?
3. Wat houdt het verzoek tot het houden van een referendum precies in?

Deze vragen zijn op een feitelijke manier beantwoord. Hieronder zal de relatie tussen de drie vragen en bijbehorende antwoorden inzichtelijk worden gemaakt. Dit gebeurt door een puntsgewijze korte opsomming met daarna een aantal conclusies.

1. Een referendum kan alleen gaan over een voorgenomen raadsbesluit en niet over een reeds genomen raadsbesluit.
2. De raad heeft de mogelijkheid om gemotiveerd (alleen) de algemene uitzonderingsgrond toe te passen en daarmee het verzoek tot het organiseren van een referendum te weigeren. De andere uitzonderingsgronden zijn niet van toepassing.
3. Het raadsbesluit van 11 juli 2006 handelt over bouwvolume (hoogte, lengte, breedte) en situering.
4. De precieze inhoud van het aanstaande voorgenomen raadsbesluit (vóór zomer 2007) is nog niet bekend.
5. De onderdelen voorlopig ontwerp, samenwerkingsovereenkomsten, sluitende exploitatie, stedenbouwkundige uitgangspunten vlek B en verkeersafwikkeling maken in ieder geval onderdeel uit van dit besluit.
6. Problemen rond de exploitatie van de parkeergarage, zo is te lezen uit de motie van 12 december 2006, kunnen leiden tot een heroverweging door de raad van het gehele plan.
7. Het Comité Leefbaar Dorpscentrum wil een referendum over het gehele plan.
8. De bezwaren van het comité richten zich met name op bouwvolume, situering en parkeergarage.
9. Over de onderwerpen bouwvolume, situering en parkeergarage is door de raad reeds besloten in het besluit van 11 juli 2006.

Wel of geen referendum?

Het is duidelijk dat de gemeenteraad beslist. Indien het voor de raad nu reeds duidelijk is dat hij gebruik wil maken van de algemene uitzonderingsgrond, dan heeft het niet veel zin om het eerste voorgenomen besluit af te wachten. Dan kan beter reeds nu duidelijkheid verschaft worden naar alle betrokken partijen. De andere uitzonderingsgronden zijn op dit moment niet van toepassing. Is het zorgvuldig en raadzaam om de algemene uitzonderingsgrond nu al toe te passen? Is het zorgvuldig om nu al een uitspraak te doen over het wel of niet organiseren van een referendum?

Duidelijk is dat op dit moment de grootste bezwaren van het comité zich richten op die onderdelen van het plan die al onderwerp zijn geweest van besluitvorming. Op dit moment is echter niet met zekerheid te zeggen hoe het aanstaande voorgenomen besluit van de raad er uit zal gaan zien. Gelet op de tekst van de motie van 12 december 2006 is een totale

heroverweging van het plan denkbaar. Deze onzekerheid over de precieze inhoud van het aanstaande voorgenomen besluit, en de mogelijkheid dat de inhoud kan gaan over primaire bezwaren van het comité, maakt dat er nu vooruitlopend op dit voorgenomen besluit niet zorgvuldig kan worden besloten over het wel of niet organiseren van een referendum. Hiertoe zal meer zekerheid moeten worden verkregen over de inhoud van het eerstvolgende voorgenomen raadsbesluit en dient dit dus te worden afgewacht. Pas op dat moment kunnen zowel raad als comité beoordelen of zij het organiseren van een referendum gelet op het voorgenomen raadsbesluit nog zinnig vinden.

Is een referendum over het totaalplan nog mogelijk?

Op basis van de huidige verordening is het niet mogelijk om een referendum te organiseren over datgene wat al is geweest. Het aanpassen van de verordening zodat een correctief referendum mogelijk is over het besluit van 11 juli 2006 is in strijd met de Grondwet.

Indien de raad een referendum wil organiseren over het totale centrumplan zal hiertoe een nieuw voorgenomen raadsbesluit moeten worden opgesteld waar nogmaals besluitvorming wordt gevraagd over het totale plan. Deze herhaling van zinnen maakt een referendum mogelijk.

De vraag is of in een dergelijk geval de uitzonderingsgrond van artikel 3 onder e zich voordoet. De raad komt immers terug op het besluit van 11 juli 2006 door (opnieuw) een totaalbesluit te nemen. Onder verwijzing naar de uitleg die staat bij de uitzonderingsgronden blijft de conclusie dat over het besluit van 11 juli 2006 geen referendum mogelijk was en dat de uitzonderingsgrond daarom niet van toepassing is.

Organisatie.

Over het vorige referendum is een uitgebreide evaluatie verschenen. Deze kan in ieder geval als basis dienen voor de organisatie van een nieuw referendum. De referendumverordening bepaalt dat een referendum niet later plaatsvindt dan uiterlijk 4 maanden na de dag waarop het definitieve verzoek is ingewilligd of nadat de raad heeft besloten tot het houden van een referendum. Het georganiseerde referendum over de invulling van Pakhuis Batavia heeft laten zien dat dit haalbaar is.

Financiën.

De totale kosten van het referendum Batavia bedragen circa € 40.000,00. Hier is echter de combinatie gezocht met een verkiezing. Indien een referendum separaat wordt georganiseerd zullen deze kosten (€ 20.000,00) hierbij opgeteld moeten worden. Dit maakt dat een referendum over het centrumplan circa € 60.000,00 gaat kosten.

Rechtsbescherming.

De weigering om een referendum te organiseren is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht waartegen door belanghebbenden een bezwaarschrift kan worden ingediend. Na een beslissing op het bezwaarschrift door de gemeenteraad kan in beroep worden gegaan bij de rechtbank.

