Gemeente Amsterdam

Projectteam Vernieuwing Erfpachtstelsel

Memo (kabinet)

Aan Bestuurlijk Team
Van Projectteam VES, in overleg met DJZ
Kopie aan
Datum 10 december 2014
Kenmerk
Onderwerp Effecten referendum op het proces Vernieuwing Erfpachtstelsel

---

Gevraagd is in het BT van 11 november wat de effecten zijn voor het proces van de erfpachtvernieuwing als het tot een referendum zou komen.

In deze notitie wordt uiteengezet wat de gevolgen zijn van een correctief raadplegend referendum op het proces van de vernieuwing van erfpacht. Hierbij is uitgegaan van de verordening op het burgerinitiatief, het volksinitiatief en het referendum (geconsolideerde versie, geldig vanaf 1-1-2013).

Op dit moment is een nieuwe verordening in voorbereiding. Deze wordt naar verwachting in januari 2015 voorgelegd aan het bestuur. Volgens deze (concept) verordening zou het besluit omtrent de erfpacht mogelijk niet referendabel zijn, omdat in het wijzigingsvoorstel wordt bepaald dat alleen besluiten met rechtsgevolg referendabel zijn. Op het moment dat de startnotitie wordt vastgesteld verandert er niks aan de rechten en plichten van de burger, daar is nog nadere besluitvorming voor nodig. De verordening treedt in werking 6 weken na het Raadsbesluit omtrent deze verordening.

Wel of geen raadsbesluit?
In beginsel zijn alléén raadsbesluiten referendabel. Mocht het Startdocument vernieuwing erfpacht worden vastgesteld door het college in januari 2015, dan is het Startdocument dus niet referendabel.

Er zijn twee momenten waarop door de raadscommissie alsnog besloten kan worden dat het Startdocument niet door het college maar door de Raad[1] moet worden vastgesteld:
1. 10 december 2014 bij bespreking van het concept startdocument
2. in feb/mrt 2015, als het definitieve Startdocument ter informatie wordt voorgelegd aan de raadscommissie.

Mocht de raadscommissie op 10 december besluiten dat een raadsbesluit alsnog nodig is, dan is het vroegst mogelijke moment voor een raadsbesluit 11 februari 2015. Dit moment kan echter alleen worden gehaald als op 7 januari de voordracht inclusief definitief Startdocument wordt aangeleverd voor het college van 13 januari. Dit is geen realistisch scenario, waarmee het raadsbesluit uit zou komen op 11 maart 2015.

[1] Advies DJZ over de formele bevoegdhedenverdeling college – raad bij besluitvorming over de vernieuwing is opgenomen als bijlage 1 in deze notitie.

De vraag die dan door het BT en wellicht het college moet worden beantwoord is of in afwachting van het raadsbesluit de voorbereidingen voor het nieuwe stelsel (inclusief de grondwaardecommissie) gewoon worden voortgezet of (deels) worden vertraagd om niet op de besluitvorming vooruit te lopen. In de keuze om het Startdocument al dan niet aan de raad voor te leggen ligt een potentiële vertraging van 2 maanden.

Wel of geen referendum?
Naar aanleiding van het vorig referendum is een motie (347, 2 april 2014) aangenomen waarin wordt verwoord dat:

- op het eerstvolgende moment dat het college een soortgelijk besluit voor uitgangspunten voor de nieuwe Algemene Bepalingen voor erfpacht aan de raad voorlegt – indien de oorspronkelijke initiatiefnemer dit wenst – tegelijk een voorstel te doen om een volksraadpleging uit te schrijven;
- in ieder geval als 'soortgelijk' te beschouwen een voorstel dat niet tegemoet komt aan de tegen het initiële voorstel geuite bezwaren van de initiatiefnemer die 'sec' betrekking hebben op de eerder door het college vastgestelde uitgangspunten;
- de Referendumcommissie te vragen haar advies over het al dan niet soortgelijk zijn te formuleren binnen de context van de tegen het initiële voorstel geuite bezwaren van de initiatiefnemer.

In het coalitieakkoord is opgenomen dat de vernieuwing van het erfpachtstelsel niet ter raadpleging wordt voorgelegd. De raadscommissie RO heeft in haar vergadering van 29 oktober 2014 (BD2014-009431) kennis genomen van de brief van de wethouder Grondzaken, waarin is voorgesteld de motie als afgehandeld te beschouwen. Uitgegaan wordt dat een besluit voor eeuwigdurend erfpacht niet een soortgelijk besluit is als het vorige besluit. Dit betekent dat het raadplegend referendum vervalt evenals het recht om de steunwervingsfase over te slaan.
Dit laat onverlet dat toch een referendumverzoek kan worden ingediend.

Een ander instrument is nog het burgerinitiatief of het volksinitiatief, waarin de burgers zelf met een voorstel dienen te komen. Deze initiatieven zijn niet mogelijk over een onderwerp dat minder dan 4 jaar geleden ter besluitvorming voor heeft gelegen en waar toen een referendum over gehouden had kunnen worden. In 2012 was nog een besluit genomen over erfpacht en daarom was die weg in het vorige referendumproces afgesloten en is ook nu dus nog steeds afgesloten (overigens is het in 2016 wel 4 jaar geleden en daarmee wordt het dan wellicht een mogelijkheid).

Mocht er dus een referendum gestart worden, dan is dat alleen op het initiatief van burgers, op het Raadsbesluit, oftewel het raadgevend correctief referendum.

Er is een aantal momenten in het proces waarop blijkt dat een (voornemen tot) een referendum wordt gehouden:

1) Om een referendum te kunnen aanvragen moet uiterlijk 2 dagen voor het Raadsbesluit over het betreffende onderwerp een referendumverzoek worden ingediend. Deze aankondiging moet ondersteund worden door 1.200 stemmen van kiesgerechtigde Amsterdammers.
    - Indien geen aankondiging:
      Indien er geen aankondiging wordt gedaan, vindt er geen referendum plaats en kan besluitvorming op de startnotitie plaatsvinden. Ingezet wordt op een raadsbesluit op 11 februari, om uitstel van het opstellen van de Algemene Bepalingen en

de werkzaamheden van de grondwaarde-commissie te voorkomen, dan wel te beperken.

- Indien wel een aankondiging:
  Als er wel een aankondiging is gedaan betekent dit in de praktijk dat het Raadsbesluit minimaal een maand wordt uitgesteld, om te toetsen of de aankondiging aan de vereisten aan de verordening voldoet en om advies in te winnen bij de Referendumcommissie. Een raadsbesluit is dan in principe voorzien op 11 maart 2015 of 1 april 2015.

Op het moment dat er geen raadsbesluit over het Startdocument wordt genomen maar wel een referendumverzoek wordt ingediend onder verwijzing naar de eerdere besluitvorming en met als argument dat het collegebesluit over het startdocument moet worden gezien als een "soortgelijk besluit" dan zou naar de mening van de DJZ en het projectteam VES moeten worden gesteld dat dit verzoek niet mogelijk is omdat in de motie is verwoord:
….op het eerstvolgende moment dat het college een soortgelijk besluit voor uitgangspunten voor de nieuwe Algemene Bepalingen voor erfpacht ***aan de raad*** *voorlegt….*

2) Het tweede moment is het moment dat bepaald wordt of het Startdocument wel of niet referendabel is. Via het college wordt bij de referendumcommissie advies ingewonnen of het Startdocument referendabel is.

   Indien niet referendabel:
   - Indien blijkt dat het Startdocument niet referendabel is, vindt er geen referendum plaats. De werkzaamheden kunnen dan met een kleine vertraging worden voortgezet. Om een grote vertraging te voorkomen is het van belang dat ook tijdens de adviesvorming van de referendumcommissie kan worden gestart met de activiteiten volgens planning.

   Indien wel referendabel:
   - de geagendeerde beslissing over het Startdocument en de aankondiging worden voor dezelfde raadsvergadering geagendeerd.
   - Indien het voorstel in de aankondiging (om de geagendeerde beslissing niet te nemen) niet wordt overgenomen, wordt de uitvoering of inwerkingtreding van het besluit omtrent het Startdocument opgeschort.
   - Bij het vorige referendum is, ondanks protest van SEBA, echter besloten dat het voorbereidende werk wel door moet kunnen gaan. Hier is dan ook een besluit over nodig van de bestuurlijk opdrachtgevers.
   - Communicatie over de vernieuwing is eigenlijk niet mogelijk, immers, dan zou een dubbele boodschap verkondigd worden. Wat dit exact betekent voor de communicatiestrategie is op dit moment nog niet in beeld gebracht.

3) Mocht blijken dat het Startdocument referendabel is, dan mag er redelijkerwijs van worden uit gegaandat de initiatiefnemers er alles aan doen om het referendum te starten. Er volgt dan een inleidend referendumverzoek en een definitief referendumverzoek, waarbij voldaan moet worden aan de vereisten van de verordening, zoals het aantal te behalen stemmen van kiesgerechtigden. Mocht dit niet zo zijn, dan vervalt het referendum en eindigt de opschorting van het raadsbesluit. Mocht onverhoopt blijken dat er toch sprake is van een soortgelijk besluit als in het vorig referendum, dan hoeft SEBA niet opnieuw steun te verwerven.

Wel of niet doorgaan met voorbereidende activiteiten?
In de tabel zijn de stappen opgenomen van de referendumprocedure, de bijbehorende doorlooptijden en de indicatieve planning. Indien een referendum wordt gehouden en alle werkzaamheden voor de vernieuwing worden opgeschort, dan betekent dat een uitstel van minimaal een jaar (afhankelijk van of een raadsbesluit nog voor de zomer haalbaar is).

In het vorige referendum is besloten dat de voorbereidende werkzaamheden wel op een laag pitje door mochten gaan tijdens het referendum. Besluiten zijn uiteraard niet mogelijk en ook communicatie is uitgesloten.

Als ook nu weer tijdens een eventueel referendum doorgewerkt kan worden aan de vernieuwing van de erfpacht, is het in theorie mogelijk om na de uitslag van het referendum, direct de inspraak voor te bereiden. Dit zou betekenen dat het uitstel van de vernieuwing beperkt kan worden tot 4 a 6 maanden. Tegelijkertijd leidt dit wel tot een aantal risico's:

- het team dat nu met de vernieuwing werkt zal ook betrokken zijn bij het referendum en bijvoorbeeld ook allerlei extra vragen beantwoorden of onderzoeken moeten uitvoeren. Capaciteit zal dan een issue worden
- er worden kosten gemaakt voor de uitwerking van het nieuwe stelsel terwijl na de besluitvorming over het referendum kan blijken dat deze geheel of gedeeltelijk onbruikbaar zijn.
- mogelijk dat de leden van de grondwaarde commissie moeite hebben om in de onzekerheid van een referendum uitwerking te geven aan de opdracht en dat zij het referendum eerst willen afwachten alvorens zij zich aan een dergelijke opdracht verbinden.

Beeldvorming
Het zou kunnen dat tijdens de raadscommissie(s) zal worden gepleit voor een raadsbesluit, om een referendum in ieder geval mogelijk te maken. Mocht het vervolgens niet tot een raadsbesluit komen dan kan het beeld ontstaan dat de gemeente niet bereid is om een cruciaal onderdeel van beleid niet met de raad zou willen bespreken, of zo wil voorkomen dat er een mogelijkheid voor het starten van een referendum wordt onthouden.

Dit zal mogelijk worden versterkt door de nieuwe verordeningsprocedure die in januari 2015 naar verwachting wordt voorgelegd aan het bestuur en waarbij het zo lijkt te zijn dat een raadsbesluit alleen nog referendabel zou zijn als een besluit echtsgevolgen heeft en dat lijkt bij de vernieuwing van het erfpachtstelsel niet het geval. Dat zou dus betekenen dat ook het definitieve besluit zoals verwacht in 2016 niet referendabel is. Voorlopige verwachting is dat deze verordening tegen in de lente van 2015 van kracht is.

Kortom, het beeld zou kunnen ontstaan dat de gemeente niet openstaat voor wat de burgers willen.
Daartegenover staat dat het college er voor heeft gekozen om het Concept Startdocument vrij te geven voor consultatie en te bespreken met de raadscommissie alvorens het Startdocument definitief te maken.

Overwegingen en advies
Tot op dit moment is er geen verzoek ingediend bij de referendumcommissie om te toetsen in hoeverre het Startdocument referendabel is. Overwogen kan worden dat het college een actieve vraag aan de referendumcommissie stelt om duidelijkheid te krijgen over deze vraag. In aanvulling op die vraag kan de referendumcommissie dan ook worden ge-

vraagd in hoeverre de gemeente zelf een referendum zou kunnen afdwingen en in hoeverre een referendum nu over het Startdocument een referendum over het definitieve stelsel onmogelijk maakt. Voorgesteld wordt om de volgende vragen aan de referendumcommissie voor te leggen:

- Is het Startdocument zoals dat door het college wordt vastgesteld in januari referendabel, ook gezien de eerdere besluitvorming.
- Als er een referendum plaats heeft over het Startdocument, is het dan ook mogelijk om vervolgens ook een referendum te voeren over het definitieve besluit of kan dit worden voorkomen?
- Kan de gemeente actief een referendum starten over het Startdocument om zo aan de voorkant van het proces de uitkomst van het referendum beschikbaar te hebben voor de verdere uitwerking en zo een referendum te voorkomen na het raadsbesluit over het nieuwe stelsel (2016).

Zoals DJZ heeft aangegeven is het college formeel bevoegd voor het wijzigen van het erfpachtstelsel. Er is voor gekozen om de raadscommissie actief te betrekken en vooralsnog was het beeld dat het definitieve besluit (2016) ook aan de raad wordt voorgelegd (waar dit dus strikt formeel niet hoeft).

Er ligt dan ook de bestuurlijke keuze voor in hoeverre het BT wil uitdragen dat het hier een verantwoordelijkheid van het college betreft en dat hoewel het college er natuurlijk voor kiest de raadscommissies hier nauw bij te betrekken de besluitvorming aan het college is.

Overzicht referendum proces in relatie tot de planning:

	Stap in referendum	**Termijnen**	**Indicatieve planning**
AANKONDIGING REFERENDUM			
Feb '15	Aankondiging incl 1.200 kiesgerechtigden	Indienen bij het college ten minste twee dagen vóór de vergadering van de raad waarvoor de beslissing is geagendeerd (art 29, lid 1)	Uiterlijk 9 feb 2015, twee dagen vóór Raadsbesluit van 11 feb 2015
Feb '15	Is het besluit referendabel? incl advies van de Initiatief- en referendumcommissie.(art 29 lid 2)	Hangende het onderzoek, of de aankondiging aan de vereisten voldoet, houdt de raad de besluitvorming aan (art 30 lid 1).	
Mrt '15	De raad agendeert de aankondiging en de geagendeerde beslissing voor dezelfde vergadering en neemt besluit over de aankondiging en de startnotitie.		11 mrt 2015
INLEIDEND VERZOEK			
Apr '15	schriftelijk verzoek aan B&W en aankondiging incl. 6.750 kiesgerechtigden	3 wkn na openbare kennisgeving besluit (art 34 lid 2)	Begin april 2015
Apr '15	check op het verzoek B&W en kennisgeving	2 wkn (+2) (art 35 lid 1)	Eind april 2015
DEFINITIEF VERZOEK			
Jun '15	definitief verzoek aan de Raad incl. 27.000 kiesgerechtigden	Binnen 6 wkn na kennisgeving over inleidend verzoek , tenzij vakantie (art 38 lid 2)	Medio juni 2015
Jul of sep '15	besluit Raad	uiterlijk in 2de vergadering na ontvangst verzoek)	1 juli of 9 september 2015
	campagnetijd		
Nov '15 of Jan '16	Referendum	> 4 mnd na inwilligen definitief ref verzoek	Vroegst mogelijk 1 nov Uiterlijk 9 jan 2016
Dec '15 of Feb '16	Raad	4 wkn	Vroegst December 2015 of Uiterlijk Feb 2016

Mocht op basis van de motie 347 de fase van de steunbetuiging niet nodig zijn, en er direct een definitief referendum kunnen worden aangevraagd, dan betekent dat er enkele stappen kunnen worden overgeslagen. De Raad zal dan moeten besluiten over de referendumvraag en over de datum waarop het referendum wordt gehouden. Als de Raad van april of mei 2015 hierover uitsluitsel kan geven, kan per augustus of september, een referendum worden gehouden. Na een definitief besluit kan het proces van erfpachtvernieuwing worden voortgezet. In principe kan er direct een besluit tot vrijgave voor inspraak volgen.

Bijlage Advies DJZ over de formele bevoegdhedenverdeling college – raad bij de besluitvorming over de vernieuwing

Het erfpachtstelsel gaat over de manier waarop de gemeente gronden in erfpacht uitgeeft aan derden. Daartoe sluit zij erfpachtcontracten waarop Algemene Bepalingen van toepassing zijn. Die Algemene Bepalingen zijn aan te merken als algemene voorwaarden die steeds onderdeel uitmaken van vergelijkbare overeenkomsten. De wijzigingen in het erfpachtstelsel krijgen hun vertaling in een nieuwe set Algemene Bepalingen. De wijzigingen in het stelsel als zodanig zijn aan te merken als (een) beleid(swijziging).

De Gemeentewet bepaalt dat het College bevoegd is te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente. Erfpachtovereenkomsten tussen de gemeente en erfpachters zijn privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente. Het College is dus bevoegd daartoe te besluiten en is daarmee ook bevoegd te besluiten welke algemene voorwaarden (Algemene Bepalingen) op die overeenkomst van toepassing zullen zijn. Het vaststellen van de inhoud van de Algemene Bepalingen is daarmee een Collegebevoegdheid. Voor zover het wijzigen van het erfpachtstelsel en de Algemene Bepalingen als een wijziging of vaststelling van beleid zijn aan te merken, ligt de bevoegdheid daartoe eveneens bij het College nu de bevoegdheid beleid te maken ligt bij het orgaan dat de bevoegdheid bezit waar het beleid op ziet.

Het College beschikt 'pas' sinds 2002 op basis van de Gemeentewet over de bevoegdheid om te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente. Daarvoor was de bevoegdheid niet bij wet expliciet bij een bestuursorgaan belegd waardoor er van uitgegaan werd dat het aan de gemeenteraad toekwam. De huidige Algemene Bepalingen 2000 zijn dan ook nog door de gemeenteraad vastgesteld, als het in 1999 (toen besloten werd de AB2000 te zullen gaan hanteren) bevoegde orgaan. Dat de raad de huidige AB2000 heeft vastgesteld (als het toenmalig bevoegde orgaan) maakt niet dat de raad het orgaan is dat bevoegd is de Algemene Bepalingen te wijzigen. Die bevoegdheid komt toe aan het orgaan dat bij wet de bevoegdheid heeft gekregen, en dat is het College. Een andere uitleg zou betekenen dat, in afwijking van de wettelijke bevoegdheidsatributie aan het college, de raad nog steeds bevoegd zou zijn te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente voor zover het betreft wijzigingen in overeenkomsten of algemene voorwaarden waartoe eerder door de gemeenteraad, toen zij nog het bevoegde orgaan was, is besloten. Die uitleg strookt niet met de wet die die bevoegdheid, ongeclausuleerd, sinds 2002 bij het College heeft belegd.

Het bovenstaande wil niet zeggen dat de raad niet betrokken moet worden bij de wijzigingen in het erfpachtstelsel. Integendeel, het is een dermate belangrijk onderwerp voor de gemeente, dat (in politiek-bestuurlijk opzicht) bijna ondenkbaar is dat het College niet aan de raad vraagt om in te stemmen met de plannen van het college voor de wijzigingen in het stelsel. Ook is bijna ondenkbaar dat het college plannen tot fundamentele wijziging van het erfpachtstelsel zou uitvoeren terwijl de raad daar op tegen is. Het is dus heel goed de raad te betrekken bij de plannen voor het nieuwe stelsel en hen vragen daar hun goedkeuring aan te verlenen. Het laatste woord en de formele bevoegdheid blijven echter bij het College.