Gemeente Amsterdam

4a. Het referendumverzoek van de heer (10)(2e) en de scenario's in beeld

kabinet

Aan	Bestuurlijk Team Vernieuwing Erfpachtstelsel: wethouder Van der Burg, wethouder Choho en wethouder Ivens
Van	Projectteam VES
Datum	18 mei 2017

Gevraagde beslissingen:

1. Kennis te nemen van het referendumverzoek d.d. 11 mei 2017 van de heer (10)(2e)
2. Kennis te nemen van het eerdere referendumverzoek van de heer (10)(2e) in 2013 over de modernisering van het erfpachtstelsel (MEA 2013)
3. Kennis te nemen van de eerdere beslissingen rondom het referendum, te weten:
   a. de aangenomen motie van de gemeenteraad van 2 april 2014;
   b. het coalitieakkoord 2014-2018;
   c. motie van 2 april 2014 wordt als afgehandeld beschouwd;
   d. de brief van de Burgemeester aan de gemeenteraad d.d. 9 februari 2016 die als startnotitie gezien kan worden, ten behoeve van de besluitvorming over een eventueel (correctief) referendum.
4. Kennis te nemen van het referendumproces zoals dat in de referendumverordening is beschreven en de aanpak die DJZ in overleg met team VES heeft gekozen.
5. Kennis te nemen van de volgorde van besluitvorming in de gemeenteraad van 28 juni:
   a. De gemeenteraad neemt eerst een besluit over de Overstapregeling, het beleid Grondwaardebepaling en het aanvullend erfpachtbeleid.
   b. Indien de gemeenteraad in heeft gestemd neemt de gemeenteraad een besluit over het wel of niet ontvankelijk verklaren van het referendumverzoek.
6. Te reflecteren op de verschillende opties waarover het college een besluit zal worden voorgelegd door de burgemeester (voorbereid door DJZ):
   a. Geen referendum. Het college kan de gemeenteraad voorstellen (al dan niet in afwijking of in aansluiting op het advies van de referendumcommissie) om op 28 juni 2017 te besluiten dat er geen referendum komt.
   b. Een referendum waarbij de oude handtekeningen kunnen worden gebruikt. De gemeenteraad stelt op 28 juni de datum voor het referendum vast (4 maanden later). De uitvoering van de genomen besluiten over de Overstapregeling, het beleid Grondwaardebepaling en het aanvullend beleid worden opgeschort in afwachting van het referendum.

c. Een referendum waarbij opnieuw handtekeningen moeten worden verzameld, waarbij twee mogelijke startmomenten zijn:
   1. Een besluit over de ontvankelijk verklaring van het referendum in de gemeenteraad van 28 juni, waarbij het referendum plaats zal vinden tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 19 maart 2018.
   2. Een besluit over de ontvankelijk verklaring van het referendum in de gemeenteraad van 19 juli 2017, waarbij het referendum plaats zal vinden in mei 2018.

Inleiding
Op 11 mei heeft de heer (10)(2e) een referendumverzoek ingediend bij de Burgemeester over de Overstapregeling, het beleid Grondwaardebepaling en het aanvullend erfpachtbeleid.

Tijdens de modernisering van het erfpachtstelsel in 2013 is ook een referendumverzoek ingediend en daarvoor waren 27.000 handtekeningen verzameld. De gemeenteraad heeft in 2014 de modernisering van het erfpachtstelsel ingetrokken. Op 2 april 2014 heeft de Gemeenteraad een motie aangekomen waarin het college wordt verzocht om – indien initiatiefnemer dit wenst - een volksraadpleging uit te schrijven, indien een soortgelijk besluit wordt genomen als waartegen het eerdere referendumverzoek zich richtte. De motie is op 29 oktober 2014 als afgehandeld beschouwd. Op 9 februari 2016 heeft de Burgemeester een brief aan de gemeenteraad gestuurd die als startnotitie gezien kan worden, ten behoeve van de besluitvorming over een eventueel (correctief) referendum.

De vraag is dus of het een soortgelijk besluit is en de 'oude handtekeningen' nog mogen worden gebruikt. Daarnaast is de vraag aan de orde of er sprake is van drie referendabele besluiten.

In deze notitie wordt hierop ingegaan, zo ook over de planning en de verschillende scenario's. Het BT wordt gevraagd om ter voorbereiding van de collegebehandeling over het al dan niet ontvankelijk verklaren van het referendumverzoek te reflecteren op de verschillende scenario's.

Ad 1.Kennis te nemen van het referendumverzoek d.d. 11 mei 2017 van de heer (10)(2e)
Op 11 mei 2017 heeft de heer (10)(2e) een referendumverzoek ingediend bij de Burgemeester over de Overstapregeling. Hij heeft daarbij een motivering gegeven waarom hij denkt dat het nu voorliggende besluit soortgelijk is aan het besluit waarop het eerdere referendumverzoek was gericht. Met de e-mail verzoekt hij het college en de gemeenteraad om een volksraadpleging uit te schrijven over de Overstapregeling. Hij schrijft daarbij:

> *"Aangezien nu ook de uitkomsten van de Overstapregeling voor een veel te grote groep huiseigenaren zeer nadelig uitpakken, is het voor mij onvermijdelijk om hiertegen opnieuw een referendumverzoek in te dienen. Ik ga ervanuit dat dit kwalificeert als gelijksoortig en dat ik niet opnieuw de 27.000 handtekeningen hoef op te halen. Graag ontvang ik hier duidelijkheid over.*
>
> *Lopende dit traject wil ik voor de zekerheid opnieuw de eerste 1.200 handtekeningen ophalen om, indien dit nodig blijkt, voor de behandeling in de raad van 31 mei een nieuw referendumverzoek in te dienen. Ik heb begrepen dat het college de besluitvorming nu in drie aparte raadsbesluiten wil gieten: de Overstapregeling, het Grondwaardebeleid en het Aanvullende beleid. Aangezien het beleid een geheel vormt, wil ik de handtekeningen tegen alle drie de raadsbesluiten verzamelen. Kunt u de site openstellen zodat ik digitaal handtekeningen kan verzamelen. Kunt u mij ook de formulieren hiervoor verstrekken. Het liefste in één formulier*

waarbij mensen kunnen aanvinken tegen welk raadsbesluit ze zich keren en hiervoor eenmaal hun handtekening kunnen plaatsen."

Ad 2. Kennis te nemen van het eerdere referendumverzoek van de heer (10)(2e) in 2013 over de modernisering van het erfpachtstelsel (MEA 2013)

In 2013 heeft het college een voorstel gedaan tot het moderniseren van het erfpachtstelsel (MEA 2013). Dit plan gold voor particuliere woningen. De drie veranderingen ten opzichte van het voortdurende stelsel vormden de kern van het voorstel uit 2013:

- De canonherziening vindt plaats op het moment dat de woning van eigenaar verandert.
- De nieuwe canon wordt op basis van de overeengekomen transactieprijs berekend, met behulp van de residuele grondwaardemethodiek.
- Alle woonrechten onder de nieuwe voorwaarden worden canon-betalend.

De belangrijkste verschillen tussen de MEA (2013) en de Overstapregeling (2017) zijn dat de erfpachters bij de MEA 2013 automatisch onder de nieuwe Algemene Bepalingen terecht kwamen na de procedure Canonherziening Einde Tijdvak. Daarna werd de canon steeds bij overdracht herzien. De VES kent een Overstapregeling waarbij het voor huidige erfpachters mogelijk wordt om op vrijwillige basis over te stappen naar het eeuwigdurende erfpachtstelsel, zowel gedurende het tijdvak als aan het einde van het tijdvak. Voor woningen in de MEA 2103 gold bij iedere woningoverdracht een canonherziening, waarbij de gemeente een groot deel van de grondwaardemutatie afroomde. In de VES daarentegen vindt er, zodra een erfpachtrecht eenmaal in het nieuwe stelsel zit, nooit meer een canonherziening plaats (behalve bij contractswijziging o.b.v. verzoek van de erfpachter). Bij de MEA 2013 was het niet meer mogelijk om af te kopen. In de VES wordt afkoop van alle (eeuwigdurende) canonbetalingen mogelijk.

Ad 3. Kennis te nemen van de eerdere beslissingen rondom het referendum

a. De aangenomen motie van de gemeenteraad van 2 april 2014

Het raadsbesluit van 3 juli 2013 over de uitgangspunten voor nieuwe Algemene Bepalingen voor voortdurende erfpacht is op 2 april 2014 door de gemeenteraad ingetrokken. Daarmee was ook het referendum van de baan dat was gepland voor 22 mei 2014. Op 2 april 2014 heeft de gemeenteraad de volgende motie (347, 2 april 2014) aangenomen:

- 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.

b. Het coalitieakkoord 2014-2018

In het coalitieakkoord 2014-2018 is opgenomen dat geen volksraadpleging wordt uitgeschreven over de vernieuwing, aangezien eeuwigdurende erfpacht dichtbij koop komt.

c. Motie van 2 april 2014 wordt als afgehandeld beschouwd

De raadscommissie RO heeft in haar vergadering van 29 oktober 2014 kennis genomen van de brief van de wethouder Ruimtelijke Ordening en Grondzaken, waarin is voorgesteld de motie als afgehandeld te beschouwen.

d. De brief van de burgemeester aan de gemeenteraad d.d. 9 februari 2016 die als startnotitie gezien kan worden, ten behoeve van de besluitvorming over een eventueel (correctief) referendum

Voor de raadsvergadering 10 februari 2016 lagen de uitgangspunten voor de invoering van eeuwigdurende erfpacht ter besluitvorming voor.

In de brief van de heer (10)(2e) van 2 november 2015 refereert hij aan het voornemen om in de raad van februari 2016 te besluiten over de uitgangspunten voor invoering van eeuwigdurende erfpacht in Amsterdam. De heer (10)(2e) geeft aan dat er naar zijn mening sprake is van een soortgelijk besluit als dat van 13 juli 2013, waarover op 22 mei 2014 een door hem geïnitieerd referendum zou plaatsvinden. De heer (10)(2e) verzoekt, onder verwijzing naar de door u op 11 april 2014 aangenomen motie, om een volksraadpleging uit te schrijven, zonder dat daartoe een nieuw referendumverzoek (met nieuwe handtekeningen) hoeft te worden ingediend.
Het college heeft de referendumcommissie op 22 januari 2016 om advies gevraagd over het referendabel zijn van de voorstellen. Op 1 februari 2016 heeft de referendumcommissie een advies uitgebracht en bij brief van 9 februari 2016 heeft het college een standpunt ingenomen.

Het besluit over de Overstapregeling is volgens de referendumcommissie niet referendabel, omdat artikel 26, tweede lid, onder e, van de Referendumverordening bepaalt dat geen referendum kan worden gehouden over het vaststellen van gemeentelijke tarieven en belastingen. Het college deelt dit standpunt niet onverkort, omdat bij de totstandkoming van deze bepaling eerder lijkt te zijn gedacht aan periodiek te wijzigen eenheidsprijzen voor doorlopende of herhaalde levering van een zaak of dienst (vergelijk de definitie van 'tarief' in de Dikke van Dale) en dus niet aan eenmalige overstapbesluiten. Het is echter aan de raad om te beoordelen hoe deze uitzonderingsgrond moet worden uitgelegd en of deze in dit geval van toepassing is.
De referendumcommissie wijst er desgevraagd op dat de raad zelf een volksraadpleging kan uitschrijven over een onderwerp dat is uitgesloten van een correctief referendum. Omdat de verordening niet voorziet in spelregels daarover, zal deze zo nodig moeten worden aangepast. De commissie wijst op de mogelijke precedentwerking die daarvan uit zal gaan. Het college is dan ook geen voorstander van het op eigen initiatief uitschrijven van een volksraadpleging over dit onderwerp.

Samenvattend is het volgende vastgesteld:

- Het college is geen voorstander van het op eigen initiatief uitschrijven van een volksraadpleging over dit onderwerp. Dit sluit uiteraard niet uit dat er wel een correctief referendum kan plaatsvinden over een of meerdere besluiten die betrekking hebben op de wijziging van het erfpachtstelsel. Het college en de referendumcommissie onderscheiden in dit verband drie besluitmomenten:
    - Besluit 1a: vrijgave AB 2016 voor inspraak
    - Besluit 1b: Instemmen eeuwigdurende erfpacht nieuwe uitgiften
    - Besluit 2: Vaststellen Overstapregeling

- Het college deelt het oordeel van de referendumcommissie dat de vrijgave van de AB 2016 voor inspraak niet op rechtsgevolg is gericht en om die reden niet referendabel is. Dit besluit behoeft immers nog dermate veel uitwerking, dat dit besluit op dit moment nog geen verandering in rechten en plichten van burgers met zich meebrengt.
- Dit ligt anders ten aanzien van het besluit waarbij de Algemene Bepalingen worden gewijzigd (besluit 1b); over dit besluit zou te zijner tijd wel een referendum kunnen plaatsvinden.
- Het college is van oordeel dat dit besluit niet soortgelijk is aan het eerdere raadsbesluit van 13 juli 2013. Dit zou betekenen dat het oorspronkelijke referendum niet zonder meer kan worden voortgezet, maar dat er opnieuw handtekeningen moeten worden verzameld. Of het verlopen van de in artikel 41 van de Verordening genoemde termijn van één jaar daar eveneens toe noopt, is aan uw raad ter beoordeling.[1]
- Het college meent dat het besluit over de overstapregeling (besluit 2), zodra dit is uitgewerkt, wel op rechtsgevolg is gericht en daarmee in beginsel eveneens onderwerp kan zijn van een correctief referendum. Het college tekent daarbij aan dat de referendumcommissie zich nog niet heeft uitgelaten over de vraag of dit besluit soortgelijk is aan het raadsbesluit van 13 juli 2013. Of op dit besluit de uitzonderingsgrond van artikel 26, tweede lid onder e, van de Verordening van toepassing is, is aan uw raad ter beoordeling.

Ad 4. Kennis te nemen van het referendumproces zoals dat in de referendumverordening[1] is beschreven en de aanpak die DJZ in overleg met team VES heeft gekozen

Nu de raadsbehandeling in afwijking van het collegevoorstel is verschoven van 31 mei naar 28 juni betekent dit dat de volgende processtappen zullen gelden tot aan het moment dat de gemeenteraad een besluit krijgt voorgelegd over de Overstapregeling, grondwaardebepaling, beleid én het referendum:

Basis scenario conform referendumverordening	
28 juni	De drie besluiten staan op de agenda voor de Gemeenteraad
26 juni	Indiener doet aankondiging Referendum d.m.v. 1200 handtekeningen 2 dagen voor Raad
	De gemeenteraad neemt geen besluit 28 juni in de plaatst daarvan worden: - de handtekeningen gecontroleerd - het college vraagt de referendumcommissie om advies
4 juli	Referendumcommissie brengt advies uit
11 juli	College besluit, gelezen het advies van de referendumcommissie, over voordracht mbt ontvankelijkheid aankondiging referendum. 3 opties: 1. referendumverzoek is niet ontvankelijk 2. referendumverzoek is ontvankelijk en a) de oude handtekeningen zijn geldig b) de oude handtekeningen zijn ongeldig -> er moeten opnieuw handtekeningen worden verzameld. Het college en vervolgens de raad kunnen afwijken van het advies van de

1 Overigens is de Verordening op het burgerinitiatief, het volksinitiatief en het referendum aangepast op 17 september 2016). In artikel 41 is de volgende toevoeging opgenomen: *'De raad kan beslissen om in gevallen van bijzondere hardheid, af te wijken van de in lid 4 genoemde termijn van één jaar.'*

Het referendumverzoek en de scenario's in beeld	referendumcommissie.
27 september	Gemeenteraad neemt beslissing over: I. de Overstapregeling II. de grondwaardebepaling III. het aanvullend beleid IV. de ontvankelijkheid van de aankondiging van het referendum

Het besluit van 19 juli is het enige moment waarop achtereenvolgens college en gemeenteraad een besluit kunnen nemen over het al dan niet ontvankelijk verklaren van het referendumverzoek. Dan ligt ook het advies van de referendumcommissie voor. Feitelijk is dit het enige moment van een inhoudelijke en bestuurlijke afweging over het al dan niet laten plaatsvinden van een referendum. Na dit besluit vindt er een referendum plaats als het vereiste aantal handtekeningen is opgehaald. College en raad kunnen dan alleen nog vaststellen of het vereiste aantal handtekeningen is opgehaald en zo ja, dan wordt het referendum uitgeschreven zonder verdere inhoudelijke of politieke oordeelsvorming.

Het verzamelen van handtekeningen gaat vervolgens in drie fases:

- aankondiging referendum: 1200 handtekeningen (voor 26 juni)
  College controleert de handtekeningen, raad neemt een besluit (27 september)
- inleidend verzoek: 6750 handtekeningen (3 weken)
  College controleert de handtekeningen en neemt een besluit (binnen 6 weken)
- definitief verzoek: 27.000 handtekeningen (6 weken).
  College controleert de handtekeningen, raad neemt een besluit (binnen 8 weken)

In dit scenario zou het referendum dus plaatsvinden in juni/juli 2018.

Het basisscenario komt wel heel ver in de tijd uit en om die reden hebben we samen met DJZ gekeken naar versnellingsmogelijkheden. DJZ heeft om die reden al contact gezocht met de referendumcommissie en het college een besluit voorgelegd waarmee de referendumcommissie om advies wordt gevraagd. De aanpak ziet er daarom nu als volgt uit:

Het scenario wat nu is ingezet	
9 mei	Aankondiging referendumverzoek: - over de 3 raadsbesluiten - met gebruik oude handtekeningen - voor de zekerheid gaat hij nieuwe handtekeningen verzamelen
16 mei	College heeft besluit genomen over het vragen van advies aan de referendumcommissie
23 mei	Referendumcommissie brengt advies uit
30 mei	College besluit, gelezen het advies van de referendumcommissie, over voordracht m.b.t. ontvankelijkheid aankondiging referendum. Drie opties: 1. referendumverzoek is niet ontvankelijk 2. referendumverzoek is ontvankelijk en c) de oude handtekeningen zijn geldig d) de oude handtekeningen zijn ongeldig -> er moeten opnieuw handtekeningen worden verzameld.

Het referendumverzoek en de scenario's in beeld	Het college en vervolgens de raad kunnen afwijken van het advies van de referendumcommissie.
31 mei	De Vernieuwing wordt besproken in de raadscommissie RO: Besluit van het college 30 mei is openbaar. In de raadscommissie RO kan hier over worden gesproken.
28 juni	Gemeenteraad neemt beslissing over: I. de Overstapregeling II. de grondwaardebepaling III. het aanvullend beleid IV. de ontvankelijkheid van de aankondiging van het referendum 1. referendumverzoek is niet ontvankelijk 2. referendumverzoek is ontvankelijk en de besluiten worden opgeschort en a) de oude handtekeningen zijn geldig -> referendum na 4 maanden b) de oude handtekeningen zijn ongeldig -> er moeten opnieuw handtekeningen worden verzameld.

Ad 5. Kennis te nemen van de volgorde van besluitvorming in de gemeenteraad van 28 juni:

a. **De gemeenteraad neemt eerst een besluit over de Overstapregeling, het beleid Grondwaardebepaling en het aanvullend erfpachtbeleid.**
b. **Indien de gemeenteraad in heeft gestemd neemt de gemeenteraad een besluit over het wel of niet ontvankelijk verklaren van het referendumverzoek.**

De gemeenteraad agendeert de aankondiging van het referendum en de besluiten over de Overstapregeling, Grondwaardebepaling en Aanvullend beleid voor dezelfde vergadering. Hangende het onderzoek, of de aankondiging van het referendum aan de vereisten voldoet, houdt de raad de besluitvorming aan. Als blijkt dat de aankondiging van het referendum aan de vereisten voldoet, betrekt de raad in zijn besluitvorming ook over het referendumverzoek.

Tijdens de vergadering van de gemeenteraad beslist de raad eerst over de Overstapregeling, Grondwaardebepaling en het aanvullend beleid. Vervolgens beslist de raad over het aangekondigd referendumverzoek.

Als de gemeenteraad de drie besluiten integraal of gedeeltelijk overneemt, schort de gemeenteraad de uitvoering of de inwerking van zijn besluit.

De opschorting eindigt wanneer:

- er niet tijdig een inleidend of een definitief referendumverzoek is ingediend;
- de raad een besluit neemt tot afwijzing van een inleidend of definitief referendumverzoek
- de raad een besluit naar aanleiding van de uitslag van een referendum neemt.

Ad 6. Te reflecteren op de verschillende opties waarover het college een besluit zal worden

voorgelegd door de burgemeester (voorbereid door DJZ):

a. **Geen referendum. Het college kan de gemeenteraad voorstellen (al dan niet in afwijking of in aansluiting op het advies van de referendumcommissie) om op 28 juni 2017 te besluiten dat er geen referendum komt.**
In deze optie blijft de oorspronkelijke planning in stand en worden de door de gemeenteraad te nemen besluiten over de Overstapregeling, beleid Grondwaardebepaling en aanvullend beleid direct van kracht.
Het is zeer wel denkbaar dat de referendumcommissie niet alleen tot de conclusie komt dat de oude handtekeningen niet meer mogen worden gebruikt maar dat tevens het referendumverzoek niet referendabel is. College en raad kunnen in dat geval aansluiten bij het advies.
Als het advies luidt dat één of meer van de besluiten referendabel zijn dan zal het niet honoreren van het referendumverzoek bestuurlijk mogelijk ingewikkelder zijn.

b. **Een referendum waarbij de oude handtekeningen kunnen worden gebruikt. De gemeenteraad stelt op 28 juni de datum voor het referendum vast (4 maanden later). De uitvoering van de genomen besluiten over de Overstapregeling, het beleid Grondwaardebepaling en het aanvullend beleid worden opgeschort in afwachting van het referendum.**
In deze optie bijten we direct door de zure appel heen. Ook als de referendumcommissie van mening is dat de oude handtekeningen niet zouden mogen worden gebruikt zouden college en gemeenteraad daar wel toe kunnen besluiten. Feitelijk schrijft het college dan zelf een referendum uit. Er zijn echter ook erfpachters die van mening zijn dat het nieuwe stelsel zou moeten worden ingevoerd en ook zijn er erfpachters die eerder hun handtekening hebben gezet en hebben aangegeven dat die handtekening niet meer zou mogen gelden.
Als de inschatting van het college is dat een referendum aan de orde is dan is deze variant wel het snelst en het minst pijnlijk. Een referendum zou in dit scenario ook niet samenvallen met de gemeenteraadsverkiezingen, hetgeen een effect zal hebben op de opkomst.

c. **Een referendum waarbij opnieuw handtekeningen moeten worden verzameld, waarbij twee mogelijke startmomenten zijn:**
    1. **Een besluit over de ontvankelijk verklaring van het referendum in de gemeenteraad van 28 juni, waarbij het referendum plaats zal vinden tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 19 maart 2018.**
    2. **Een besluit over de ontvankelijk verklaring van het referendum in de gemeenteraad van 19 juli, waarbij het referendum plaats zal vinden in mei 2018.**

In dit scenario zal, indien alle handtekeningen worden verzameld, er sprake zijn van een referendum tijdens de gemeenteraadverkiezingen in maart 2018 of in mei/juni van datzelfde jaar. Dit hangt af van het moment waarop de gemeenteraad een besluit neemt over de Overstapregeling, het beleid grondwaardebepaling, het aanvullend beleid en het referendumverzoek.

In de bijlage 4b. Schema planning referendum zijn de verschillende varianten in beeld gebracht.