



REFERENDUMCOMMISSIE

Aan de voorzitter van de gemeenteraad van Houten
en de gemeenteraad van Houten
Onderdoor 25
3995 DW Houten

Datum 4 juni 2024

Uw kenmerk RV 695485

Uw brief van 28 mei 2024

Ons kenmerk

Bijlagen 1

Onderwerp: advies referendumverzoek Houten Hub inzake toelaatbaarheid referendumverzoek

Geachte voorzitter en geachte raad,

De referendumcommissie heeft kennisgenomen van het feit dat twee indieners een inleidend verzoek hebben ingediend voor het houden van een referendum over het raadsvoorstel 'Houten Hub': Tijdelijke huisvesting van Houtense woningzoekenden, maatschappelijke organisaties, statushouders en kansrijke asielzoekers met voorstelnummer 695485. Dat raadsvoorstel is besproken tijdens een rondetafelgesprek op 23 mei 2024.

Advies

De referendumcommissie adviseert u over de vraag of een ontwerp raadsbesluit is uitgezonderd van de onderwerpen waarover een referendum kan worden gehouden (Referendumverordening artikel 4, lid 1 onder a, 1). De referendumcommissie adviseert u het inleidend verzoek af te wijzen op basis van de uitzonderingsgronden uit de referendumverordening. Hieronder treft u ons advies aan.

Proces

Het inleidend verzoek wordt schriftelijk bij de voorzitter van de raad ingediend (Referendumverordening Houten 2023 artikel 5, lid 2). De initiatiefnemers van het referendum hebben op 24 mei jl. het inleidend verzoek ingediend.

Het inleidend verzoek dient te worden ondersteund door ten minste 391 geldige ondersteuningsverklaringen (Referendumverordening artikel 5, lid 1). De voorzitter van de raad controleert ondersteuningsverklaringen op kiesgerechtigdheid.

In uw vergadering van 13 juni 2024 besluit u over het inleidend verzoek. Dit is vastgelegd in artikel 5 lid 6 van de Referendumverordening. U kunt het inleidend verzoek afwijzen. Dit kan als het onderwerp van het voorgenomen raadsbesluit uitgezonderd is in artikel 2 lid 2 van de Referendumverordening en/of als het inleidend verzoek niet tijdig is ingediend met ten minste 391 geldige ondersteuningsverklaringen. De tijdige indiening is zeven dagen voor de raadsvergadering van 13 juni, schriftelijk bij de voorzitter van de raad. In dit geval moeten uiterlijk 6 juni 2024 de ondersteuningsverklaringen zijn ingediend.

De commissie heeft begrepen dat de gemeente op vrijdag 31 mei al meer geldige ondersteuningsverklaringen had ontvangen.

Aanleiding

De referendumcommissie heeft kennisgenomen van het raadsvoorstel en van de voorgeschiedenis van het betreffende voorstel. Op 10 mei 2022 heeft de raad het raadsvoorstel 'Opvang vluchtelingen, huisvesting van maatschappelijke organisaties en tijdelijke huisvesting spoedzoekers e.e.a. op locatie Essenkade 2' (nummer 764785) geamendeerd vastgesteld. De locatie Essenkade 2 bleek niet haalbaar vanwege te grote financiële risico's, waarna de locatie Houten-Oost in beeld is gekomen. De raad is met diverse raadsinformatiebrieven¹ geïnformeerd over de voortgang.

Uitzonderingsgronden voor het houden van een Referendum

Artikel 2 van de referendumverordening maakt duidelijk dat een referendum gehouden kan worden over een voorgenomen raadsbesluit (of een op zichzelf staand beslispunt daarin). Datzelfde voorschrift maakt duidelijk dat op die regel een aantal uitzonderingen bestaat. Voor

¹ Raadsinformatiebrieven van 16 september 2022, 17 november 2022, 7 april 2023, 14 juli 2023 en 19 maart 2024.
Bij beantwoording datum en kenmerk vermelden.



REFERENDUMCOMMISSIE

de goede orde treft u als bijlage bij dit advies de tekst van artikel 2 referendumverordening Houten aan.

De commissie meent dat de onderdelen 'a' tot en met 'g' van dat artikel niet van toepassing zijn. De referendumcommissie wil nader ingaan op de uitzonderingsgronden onder h tot en met l.

1. *Uitzonderingsgrond h. "waarbij het belang van een referendum niet opweegt tegen de verantwoordelijkheid van de raad voor kwetsbare groepen en hun plaats in de samenleving".*

Uitzonderingsgrond h. geeft aan dat er geen referendum wordt gehouden wanneer het belang van een referendum niet opweegt tegen de verantwoordelijkheid van de raad voor kwetsbare groepen en hun plaats in de samenleving.

De toelichting van de verordening maakt niet duidelijk welke groepen als 'kwetsbaar' kunnen worden aangemerkt. Een gemeente die deze uitzonderingsgrond wel heeft toegelicht is Utrecht, daar wordt aangegeven dat hiermee groepen worden bedoeld waarvoor de gemeente een verantwoordelijkheid heeft wat betreft zorg, opvang of groepshuisvesting en voorzieningen. Of de raad van Houten ook deze groepen op het oog heeft of mogelijk ook andere groepen is niet duidelijk.

Het raadsvoorstel gaat over de tijdelijke huisvesting van statushouders, mogelijk aangevuld met kansrijke asielzoekers. Op deze groep kan deze uitzonderingsgrond van toepassing zijn. Echter het raadsvoorstel beoogt ook tijdelijk onderdak te realiseren voor Houtense woningzoekenden en maatschappelijke organisaties.

De vraag is hoe dit gewogen dient te worden nu het raadsvoorstel op meer zaken ziet dan alleen de huisvesting van statushouders en (mogelijk) kansrijke asielzoekers.

In dit geval gaat het om 150 voornamelijk Houtense woningzoekenden, 3 maatschappelijke organisaties en 175 statushouders en kansrijke asielzoekers. Het is voor de referendumcommissie niet mogelijk om deze drie ongelijksoortige groepen met elkaar te vergelijken.

Uitzonderingsgrond h is een relatieve uitzonderingsgrond en geeft meer ruimte voor politieke weging. Het plan ziet toe op de tijdelijke huisvesting van zowel statushouders en (mogelijk) kansrijke asielzoekers, als ook Houtense woningzoekenden en maatschappelijke organisaties. De term 'kwetsbare groep' is niet nader gedefinieerd in de verordening. Wel constateert de commissie dat er meerdere doelgroepen worden gehuisvest, waarvan niet duidelijk is of en in welke mate deze vallen onder 'kwetsbaar'. Of sprake is van kwetsbare groepen en in welke mate dit aandeel doorslaggevend is voor deze uitzonderingsgrond, kan om die reden niet door de referendumcommissie worden beantwoord.

Alles overwegende is de referendumcommissie van oordeel dat in dit geval uitzonderingsgrond h niet van toepassing is op het raadsvoorstel omdat het raadsvoorstel meerdere onderdelen bevat waarbij er niet enkel sprake is van kwetsbare groepen.

2. *Uitzonderingsgrond i. "ter uitvoering van een besluit van een hoger bestuursorgaan of de wetgever waaromtrent de raad geen beleidsvrijheid heeft".*

Het onderdeel 'i' biedt een uitzondering voor besluiten die de raad moet nemen vanwege een opdracht van een hoger overheidsorgaan, waarbij de raad geen beleidsvrijheid meer toekomt. De commissie heeft onder meer stilgestaan bij de gevolgen van de Spreidingwet. Die wet biedt de rijksoverheid een instrument om aan gemeenten de plicht op te leggen om een bepaald aantal asielzoekers te huisvesten. Een dergelijk verdeelbesluit is nog niet genomen. In het Hoofdlijnenakkoord 2024-2028 van PVV, VVD, NSC en BBB is afgesproken om de Spreidingswet in te trekken. Het is onzeker of de Spreidingswet daadwerkelijk tot een opdracht voor het huisvesten van een bepaald aantal asielzoekers zal leiden.

De commissie constateert dat een opdracht tot het huisvesten van asielzoekers naar verwachting niet zo concreet zal zijn dat de rijksoverheid daarbij ook de exacte locatie voor de huisvesting zal bepalen. Per saldo zal een gemeente naar verwachting van de commissie



REFERENDUMCOMMISSIE

beleidsvrijheid hebben in het bepalen van de manier waarop – gespreid of geconcentreerd en op welke locatie(s) - voor opvangvoorzieningen gezorgd wordt. De commissie komt dan ook tot de conclusie dat onderdeel 'i' niet in de weg staat aan het houden van een referendum.

3. *Uitzonderingsgrond j. "die naar het oordeel van de raad hun grondslag vinden in een eerder genomen besluit waarover een referendum is gehouden of kon worden gehouden"*

Op 10 mei 2022 heeft de raad een besluit genomen over de opvang van vluchtelingen, de huisvesting van maatschappelijke organisaties en de tijdelijke huisvesting van spoedzoekers e.e.a. op Essenkade 2. Het raadsvoorstel Tijdelijke huisvesting van asielzoekers, spoedzoekers en maatschappelijke organisaties waarover nu een inleidend verzoek is ingediend bouwt daarop voort, maar kent een aantal andere aspecten. Die aspecten betreffen niet alleen het aantal tijdelijk te huisvesten kansrijke asielzoekers, maar ook de locatie.

De vraag is wanneer is er nu sprake van een eerder genomen besluit.

Deze vraag speelt ook met enige regelmaat bij inleidende referendumverzoeken in andere gemeenten. Ook binnen referendumcommissies wordt hier met enige regelmaat bij stilgestaan en wordt gepoogd hier een helder antwoord en voorbeelden bij te vinden.

Om een voorbeeld te noemen in de gemeente Amsterdam is een referendum geweest over de aanleg van IJburg, een eiland bestemd voor huisvesting. De raad heeft op een later moment een besluit genomen om een brug aan te leggen om dit eiland te verbinden met de rest van de stad. Dit besluit is niet referendabel. Op het moment dat besloten is dat IJburg er komt, zijn alle besluiten die daaruit voortvloeien om dit besluit uit te werken niet meer referendabel.

In de gemeente Haarlem is tweemaal een referendum geweest over het parkeerbeleid. Inhoudelijk waren de parkeerplannen verschillend doordat deze andere maatregelen betreffen en voortbouwen op de al ingevoerde plannen (er werden in de tweede nota drie belangrijke beleidswijzigingen uitgewerkt en daarmee werd het in de ogen van de referendumcommissie nieuw beleid).

Recent heeft de Raad van State een uitspraak gedaan over deze uitzonderingsgrond². Dit betrof een uitspraak over een referenduminitiatief in Capelle aan den IJssel. De Raad van State concludeert dat het betreffende besluit (Gebiedspaspoort 2.0 Rivium) zijn grondslag heeft in een eerder genomen besluit Gebiedspaspoort Rivium 1.0 en dat daarom de raad het inleidend verzoek terecht heeft afgewezen.

Geen van deze voorbeelden is 1 op 1 toepasbaar op het raadsvoorstel Houten Hub.

Er is een parallel met de casus in Capelle aan den IJssel. De grondslag van het huidige raadsvoorstel is te vinden in het raadsvoorstel van 10 mei 2022. Maar er is tegelijkertijd een verschil en dat betreft de locatie. Kan gesteld worden dat het raadsvoorstel over de Essenkade het moment was waarop de inwoners van Houten om een referendum konden vragen en nu zij dit doen over de locatie Houten Oost zij deze mogelijkheid niet meer hebben?

De referendumcommissie heeft bij de beoordeling van deze uitzonderingsgrond de recente uitspraak van de Raad van State meegenomen. Het ontwerp raadsbesluit gaat inderdaad over een andere locatie dan de Essenkade en betreft ook een groter aantal statushouders, maar dat laat onverlet dat het raadsvoorstel inhoudelijk voortbouwt op het raadsbesluit Essenkade 2. De inhoud van het concept-raadsbesluit Houten Oost is gebaseerd op de ambities, uitgangspunten en spelregels die al verwoord zijn in het raadsvoorstel Essenkade 2.

In de participatienota "Verkenkende participatie³" (februari 2024) is verder de volgende passage opgenomen "*doordat de raad eerder een besluit heeft genomen over de uitgangspunten, ambities en spelregels, staat het concept niet meer ter discussie*".

² <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@141247/202201501-1-a2/#highlight=Uitspraak%20202201501%2f1%2fA2>

³ Bijlage bij de raadsinformatiebrief Uitkomsten participatie en reflectie op proces tijdelijke huisvesting Houten-Oost, 19 maart 2024

Bij beantwoording datum en kenmerk vermelden.



REFERENDUMCOMMISSIE

Op grond van bovenstaande oordeelt de referendumcommissie dat het voorliggend raadsvoorstel zijn grondslag vindt in een eerder genomen besluit, zijnde het raadsbesluit aangaande Essenkade 2 en uitzonderingsgrond 'j' daarom van toepassing is op dit raadsvoorstel.

4. *Uitzonderingsgrond k. waarvan de inwerkingtreding of uitvoering niet kan worden uitgesteld vanwege daarmee gemoeide spoedeisende gemeentelijke belangen*

Onderdeel 'k' biedt een uitzondering bij 'spoedeisende gemeentelijke belangen'. De commissie ziet niet dat daar in casu sprake van kan zijn. De lange duur van bestuurlijke procedures waardoor er op enig moment sprake kan zijn van een gevoel van spoed acht de commissie onvoldoende reden om deze uitzondering van toepassing te laten zijn. Spoedeisendheid kan bijvoorbeeld aan de orde zijn in het kader van openbare orde en veiligheid. Denk hierbij aan de bekrachtiging van een noodverordening.

5. *Uitzonderingsgrond l. waarvan de raad van mening is dat andere dan bovengenoemde dringende redenen aanleiding zijn om geen referendum te houden.*

De commissie ziet geen grond voor het van toepassing zijn van de uitzondering van onderdeel 'l'. De commissie wijst er op dat een dringende reden stevig gemotiveerd dient te worden met een wel heel zwaar wegend belang. Welke redenen (zo) dringend zijn, is uiteindelijk aan de raad. Wij willen echter wel opmerken dat deze dringende redenen niet alleen daadwerkelijk en aantoonbaar dringend dienen te zijn maar tevens bijzonder goed gemotiveerd dienen te worden. Het beroep op deze uitzonderingsgrond vergt een expliciete belangenafweging van de raad met een zware motiveringsplicht. Het belang van het raadsbesluit moet zwaarder wegen dan het belang van de mogelijkheid om een raadgevend referendum te houden. Omdat de raad beoordelingsvrijheid heeft, toetst de rechter terughoudend. Deze uitzonderingsgrond is in eerdere gevallen door gemeenteraden gebruikt om een inleidend referendumverzoek af te wijzen. Tegen dit raadsbesluit staat bezwaar en beroep open, en de rechter heeft meerdere keren een gemeenteraad op dit punt in het ongelijk⁴ gesteld.

Concluderend

De referendumcommissie heeft als taak u te adviseren over de vraag of het voorgestelde raadsbesluit Houten Hub uitgezonderd is van de onderwerpen waarover een referendum kan worden gehouden.

De referendumcommissie stelt vast dat artikel 2, lid 2 van de Referendumverordening een belemmering vormt op grond van uitzonderingsgrond j. "die naar het oordeel van de raad hun grondslag vinden in een eerder genomen besluit waarover een referendum is gehouden of kon worden gehouden".

De referendumcommissie adviseert u dan ook het inleidend verzoek voor een referendum af te wijzen.

Wij hopen u met dit advies voldoende te hebben geïnformeerd. Het spreekt vanzelf dat wij te allen tijde bereid zijn tot nadere schriftelijke dan wel mondelinge toelichting.

Met vriendelijke groet,

Marion Veerbeek
voorzitter referendumcommissie Houten

⁴ Zie bijvoorbeeld : <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:RBZUT:2011:BQ8971> en <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:RBNHO:2017:11154>.



REFERENDUMCOMMISSIE

BIJLAGE

Artikel 2. Referendum, initiatief, onderwerpen

- **1.** Er kan een referendum worden gehouden op initiatief van kiesgerechtigden en/of de raad.
- **2.** Onderwerp van een referendum is een voorgenomen raadsbesluit (of een op zichzelf staand beslispunt daarin), met uitzondering van besluiten:
 - **a.** over individuele kwesties, zoals benoemingen, ontslagen, schorsingen, kwijtscheldingen en schenkingen;
 - **b.** over de hoogte van geldelijke voorzieningen voor ambtsdragers, gewezen ambtsdragers en hun nabestaanden;
 - **c.** over de vaststelling, wijziging of intrekking van de arbeidsvoorwaardenregeling en daaruit voortvloeiende besluiten met betrekking tot de griffier en de medewerkers van de griffie;
 - **d.** over het voor kennisgeving aannemen van notities en rapporten;
 - **e.** in het kader van deze verordening;
 - **f.** over de vaststelling van de gemeentelijke begroting en de jaarrekening;
 - **g.** over de vaststelling van gemeentelijke tarieven en belastingen;
 - **h.** waarbij het belang van een referendum niet opweegt tegen de verantwoordelijkheid van de raad voor kwetsbare groepen en hun plaats in de samenleving;
 - **i.** ter uitvoering van een besluit van een hoger bestuursorgaan of de wetgever waaromtrent de raad geen beleidsvrijheid heeft;
 - **j.** die naar het oordeel van de raad hun grondslag vinden in een eerder genomen besluit waarover een referendum is gehouden of kon worden gehouden;
 - **k.** waarvan de inwerkingtreding of uitvoering niet kan worden uitgesteld vanwege daarmee gemoeide spoedeisende gemeentelijke belangen;
 - **l.** waarvan de raad van mening is dat andere dan bovengenoemde dringende redenen aanleiding zijn om geen referendum te houden.