

Advies van de referendumcommissie over:
de aanvraag om een raadgevend referendum
m.b.t. het concept-besluit Herindelingsadvies gemeente Maashorst

10 maart 2020

Geachte mevrouw Weijenberg, beste Elsa,

Conform uw verzoek van 6 maart 2020 brengen wij advies uit over de aanvraag om het houden van een raadgevend referendum over het concept-raadsbesluit Herindelingsadvies gemeente Maashorst.

Toets ondersteuningsverklaringen

In adviesverzoek is vermeld dat de toets op het zetten van de handtekeningen door kiesgerechtigden door Burgerzaken is uitgevoerd en dat daarmee is voldaan aan de indiening van voldoende ondersteuningsverklaringen. Art. 3 van de Referendumverordening geeft niet weer wie verder de handtekeningen controleert. De toelichting wel: 'Ook bepaalt de raad of het verzoek is gedaan door het vereiste aantal kiesgerechtigden. De voorgeschreven eisen dient [dienen] om de kiesgerechtigdheid te bepalen.' De gemeenteraad stelt, zo volgt hieruit, vast of voldoende ondersteuningsverklaringen zijn ingediend, die voldoen aan de voorgeschreven eisen. De commissie overweegt hierbij dat het aantal ondersteuningsverklaringen zodanig ruim boven het minimumaantal ligt, dat eventuele kleine afwijkingen geen invloed zullen hebben op de geldigheid van het verzoek.

Hoewel de verordening noch de toelichting hier een rol voor de referendumcommissie voorschrijven, is (een lid van) de commissie bereid, indien gewenst, de getekende ondersteuningsverklaringen in te zien.

Toets op art. 2 onder i Referendumverordening

Art. 2 onder i van de Referendumverordening luidt:

'Door de raad te nemen besluiten kunnen onderwerp zijn van een referendum, met uitzondering van besluiten: (i) die naar het oordeel van de raad hun grondslag vinden in een eerder genomen besluit waarover een referendum is gehouden of kon worden gehouden'.

Art. 2 onder i geeft dus een mogelijke uitzondering op de referendabiliteit van te nemen raadsbesluiten. Aan ons is de vraag voorgelegd of art. 2 onder i van toepassing is op de huidige aanvraag om een referendum.

Eerder adviseerde deze commissie dat de raad *kan* besluiten tot toepassing van deze uitzondering. De referendumcommissie voert daartoe het volgende aan. In art. 2 onder i is zeer nadrukkelijk de zinsnede 'naar het oordeel van de raad' opgenomen. De gemeenteraad heeft hier dus beoordelingsvrijheid. Juridisch betekent dit dat de raad bij het nemen van het besluit of art. 2 onder i van toepassing is, vrij is om te beoordelen of

aan de in de verordening genoemde voorwaarden is voldaan. Pas daarna komt hij toe aan een afweging van belangen.¹

In de afweging of art. 2 onder i van toepassing is, moet de raad beoordelen of het besluit dat nu voorligt, voortvloeit uit de uitkomst van het in 2015 gehouden referendum. In dat referendum stond de herindeling centraal. De meest gekozen optie was de Maashorst-gemeente. Het gemeentebestuur heeft gevolg gegeven aan de uitkomst van het referendum; het nu voorliggende besluit vloeit voort uit het in 2015 gehouden referendum. Anderzijds is de inhoud van het voorliggende voorstel strikt genomen anders dan verwoord in de meest gekozen optie van het referendum. Dat ging uit van een gemeente Maashorst waarin tevens (een gedeelte van) de gemeente Bernheze zou participeren. De vraag die voorligt bij de interpretatie van art. 2 onder i is derhalve in welke mate er sprake is van overeenkomstigheid van het huidige voorstel van een te vormen Maashorstgemeente met Uden, ten opzichte van de in 2015 uitgesproken voorkeur van de bevolking voor een Maashorstgemeente met Uden en met (een gedeelte van) Bernheze.

De initiatiefnemers van de referendumaanvraag verwijzen naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de Amsterdamse Noord-Zuidlijn.² Deze uitspraak wijkt in die zin af van de onderhavige aanvraag, dat het in Amsterdam een burgerinitiatief betreft (waarin burgers dus zelf een plan of verordening inbrengen). Het is voor de referendumcommissie niet mogelijk om zonder de achterliggende stukken van deze rechtszaak te bepalen in welke mate in Amsterdam het eerste besluit waarover een referendum gehouden was, afweek van het uiteindelijke plan. In tegenstelling tot in Landerd bevatte de Amsterdamse referendumverordening een toelichting op dit specifieke onderdeel, die weergaf dat het 'zuiver uitvoerende' beslissingen moest betreffen. De Landerdse referendumverordening bevat geen toelichting met deze strekking. Overigens is in Amsterdam uiteindelijk geen tweede referendum over de Noord-Zuidlijn gehouden.

Kortom, de referendumcommissie meent dat de weging of art. 2 onder i van toepassing is, aan de raad toekomt. De commissie kan deze afweging niet voor de raad maken, nu de raad volgens de Referendumverordening beoordelingsvrijheid heeft. Zij heeft voor deze afweging wel bouwstenen aangedragen.

Toets op art. 2 onder j Referendumverordening

Art. 2 onder j van de Referendumverordening luidt:

'Door de raad te nemen besluiten kunnen onderwerp zijn van een referendum, met uitzondering van besluiten: (j) waarvan de raad van oordeel is dat andere dringende redenen aanleiding zijn om geen referendum te houden'.

Met betrekking tot dit onderdeel is wel een toelichting opgenomen:

¹ R.J.N. Schlössels, S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 2010, p. 160-161.

² ABRvS 23 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU5420.

'De algemene uitzonderingsgrond (lid j.) benadrukt en garandeert de beoordelingsvrijheid van de raad. Deze uitzonderingsgrond kan bijvoorbeeld toegepast worden indien er over het onderwerp al een Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure is geweest of in het geval van korte termijnen waarop het besluit genomen moet worden of de mogelijkheid van grote financiële claims. Ook kan deze uitzonderingsgrond toegepast worden als de kosten van het houden van een referendum niet in verhouding staan tot die van het onderwerp waarover het referendum zou gaan'.

Ook dit onderdeel bevat zeer uitdrukkelijk beoordelingsvrijheid voor de gemeenteraad: 'waarvan de raad van oordeel is'. Ook de toelichting noemt de beoordelingsvrijheid van de raad. De raad kan hier meewegen dat het hier een belangrijk besluit betreft, terwijl de termijn om het herindelingsbesluit te nemen krap is (gezien de berichtgeving van het provinciebestuur) en de timing van de aanvraag daarmee wellicht wat ongelukkig is. Anderzijds geldt dat het besluit dermate zwaarwegend is, dat de termijnen daaraan ondergeschikt kunnen zijn. Het proces van herindeling loopt dan wezenlijke vertraging op, maar dat betekent niet dat herindeling niet meer aan de orde is. Nogmaals, ook dit is aan de raad die voor wat betreft de toepassing van art. 2 onder j beoordelingsruimte heeft.

Inspraak en communicatie

Hoewel niet aan de referendumcommissie gevraagd, wil zij in dit advies nog enkele opmerkingen maken over het belang van het lokaal, bestuurlijk, maatschappelijk en regionaal draagvlak bij het herindelingsadvies. Het provinciebestuur zegt hierover:

'Nu vanuit de kern Schaijk een beroep wordt gedaan op het bestuur van Landerd een referendum te organiseren legt dit mijns inziens een extra claim op het onderbouwen van het lokale maatschappelijk draagvlak (en de overige criteria) waarom Landerd wil herindelen indien de raad van Landerd besluit om geen referendum toe te staan'.

De provincie ziet in het verzoek tot een referendum vanuit de kern Schaijk aanleiding om extra nadruk te leggen op de onderbouwing van maatschappelijk draagvlak voor de herindeling. In deze fase van het herindelingsproces gaat het niet alleen om draagvlak voor het herindelingsbesluit, maar vooral ook om een deugdelijke onderbouwing van het draagvlak voor het voorbereidingsproces van de herindeling. Een deugdelijke onderbouwing van draagvlak geeft ten eerste antwoord op de vraag in hoeverre in het voorbereidingsproces voldoende ruimte is geweest voor inwoners om hun opvattingen kenbaar te maken en hoe de communicatie met de gemeente hierover is verlopen en ten tweede of inwoners van de kern Schaijk hiervan gebruik hebben gemaakt.

Tot slot

Vanzelfsprekend zijn wij bereid om dit advies toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

Charlotte Wagenaar
Christine Bleijenberg
Hansko Broeksteeg