

Referendumcommissie Utrecht

Behandeld door	Priscilla Maaswinkel	Datum	6 februari 2025
Doorkiesnummer	06-1421545	Onderwerp	Evaluatie inleidend referendumverzoek en advies inzake Referendumverordening
E-mail	Referendumcommissie@Utrecht.nl		
Bijlage(n)	geen		

Aan: De gemeenteraad Utrecht

Cc: College van B&W, voorzitter centraal stembureau

Geachte leden van de gemeenteraad,

Eind 2023 is op grond van de Verordening raadgevend referendum Utrecht een nieuwe referendumcommissie ingesteld. Een referendumcommissie geeft kort samengevat gevraagd en ongevraagd advies over onderwerpen die de referendumprocedure betreffen.

Op 2 juni 2024 is een inleidend verzoek ingediend over het houden van een referendum over het besluit 'Wijziging van de Verordening Parkeerbelasting voor het heffen van parkeerbelasting stadsbreed' (kenmerk 11334075). Op 14 juni jl. is op verzoek van de voorzitter van het centraal stembureau door de Referendumcommissie advies uitgebracht over de toelaatbaarheid van het inleidend verzoek. Bij raadsbrief d.d. 17 juni heeft de voorzitter van het centraal stembureau de gemeenteraad geïnformeerd over de afwijzing van het verzoek (kenmerk 12482782).

Op grond van de referendumverordening heeft de Referendumcommissie de taak om na afloop van een referendumprocedure conform artikel 4:2 lid 1 en 6 van uw verordening het proces van het (inleidend) referendumverzoek te evalueren (adviesrecht en toezicht). Deze evaluatie treft u hierbij aan. Omdat de verschillende onderdelen van de referendumprocedure met elkaar verbonden zijn, bood de evaluatie de gelegenheid om de gehele referendumprocedure in samenhang door te lichten. De nieuwste inzichten en in het bijzonder de VNG-modelverordening zijn daarbij meegenomen. Het integrale advies vindt u terug deze brief.

De Referendumcommissie benadrukt dat het een advies betreft over verbeteringen in de referendumverordening en licht deze graag toe. Het is uiteindelijk aan de gemeenteraad is om de adviespunten al dan niet over te nemen ten behoeve van een eventueel vervolg.

1. Referendumverordening gemeente Utrecht

De Referendumverordening Utrecht is compact, vrij uniek door haar correctieve karakter, en op onderdelen vooruitstrevend zoals de mogelijkheid om per besispunt een referendum te organiseren. Tegelijkertijd ziet de commissie ook ruimte voor verbetering.

Bij de evaluatie en het opstellen van het advies heeft de Referendumcommissie in het bijzonder gekeken naar mogelijkheden om de verordening te vereenvoudigen en waar nodig logischer te laten aansluiten bij de rollen en taken van de verschillende bestuurlijke gremia.

In het algemeen is de Referendumcommissie van mening dat de referendumverordening vrij complex is als het gaat om de opbouw, het taalgebruik en de rolverdeling tussen raad, college en voorzitter van het centraal stembureau in het referendumproces.

Adviespunt 1: Doorloop de verordening op logische samenhang en taalgebruik. Hierbij bieden de VNG publicatie '100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever' goede handvatten.

2. Correctief raadgevend referendum

Heldere communicatie

De gemeente Utrecht heeft gekozen voor een correctief raadgevend Referendum. Inwoners hebben met andere woorden de mogelijkheid gekregen om een referendumverzoek in te dienen *nadat* een raadsbesluit is genomen. Dit wordt echter pas duidelijk bij het doornemen van de verordening zelf.

Adviespunt 2:

De Referendumcommissie adviseert bij een herziening van de verordening in de titel en in artikel 1:1 (definities) de term correctief raadgevend referendum te gebruiken zodat dit helder is voor de inwoners.

Geen onomkeerbare stappen

De inwerkingtreding van het raadsbesluit wordt opgeschort totdat duidelijk is of er een referendum komt en wat de uitslag van het referendum is. In uitzonderingsgevallen is het mogelijk om het besluit al in werking te laten treden.

Bij een correctief referendum waarvan het besluit al in werking treedt, kan het terugdraaien van het besluit ingrijpende consequenties hebben, bijvoorbeeld als er in de tussentijds privaatrechtelijke overeenkomsten gesloten zijn. Ook in de voorbereidende fase zijn stappen denkbaar die rechtsgevolg kunnen hebben, zoals het aangaan van mondelinge overeenkomsten. Om te voorkomen dat de gemeenteraad geen gehoor meer kan geven aan de uitslag van een referendum omdat dit (te) grote consequenties met zich meebrengt, is het nodig om er scherp op te zijn dat geen onomkeerbare stappen worden gezet tijdens het hele proces van inleidend verzoek tot en met de uitslag van het correctief referendum. In het bijzonder in het geval dat een besluit tijdens de referendumprocedure in werking treedt, is het risico op onomkeerbare stappen groter.

Adviespunt 3:

De referendumcommissie adviseert de raad en het college om er scherp op te zijn dat tijdens een referendumprocedure geen onomkeerbare stappen worden gezet, hetzij in de voorbereiding van de uitvoering van een besluit, hetzij na de inwerkingtreding van een besluit. Dit om te voorkomen dat bij een afwijzend advies van de inwoners, de raad geen echte keuzemogelijkheid meer heeft vanwege aangegane verplichtingen die moeilijk ongedaan gemaakt kunnen worden.

Indicatie referendabiliteit

Het college geeft op ieder raadsvoorstel een indicatie van de referendabiliteit. Dit maakt inzichtelijk aan inwoners en de gemeenteraad of een verzoek om een referendum uit te schrijven kans van slagen heeft, maar sluit het indienen van een referendumverzoek niet uit. Het oordeel over de toelaatbaarheid vindt namelijk pas plaats ná ontvangst van een inleidend referendumverzoek. In het concept-raadsvoorstel is vooralsnog geen disclaimer opgenomen, wat de indruk kan geven dat een referendum over het onderwerp bij voorbaat al is uitgesloten.

Adviespunt 4:

Neem in het raadsvoorstel standaard als 'disclaimer' op dat de waardering van het college over de referendabiliteit een eerste indicatie betreft en dat de mogelijkheid blijft bestaan om een inleidend verzoek in te dienen. Pas de communicatie naar buiten hierop aan.

3. Rolverdeling gemeenteraad, college van B&W en voorzitter centraal stembureau

Het referendum is primair een instrument van de gemeenteraad. De Referendumcommissie constateert in het verlengde dat de referendumprocedure in de huidige verordening zich grotendeels buiten de raad om afspeelt. Alleen wanneer de uitslag van een referendum afwijzend is, komt de gemeenteraad bij elkaar om te debatteren over de uitkomst. Tegelijkertijd is een centrale rol belegd bij

de voorzitter van het centraal stembureau, zoals het besluit of een referendumverzoek wordt toegelaten of afgewezen (referendabel is).

Of een onderwerp referendabel is, hangt af van twee voorwaarden. In de eerste plaats is het nodig dat een referendumverzoek voldoende wordt ondersteund door de inwoners (1000 en 10.000 ondersteuningsverklaringen voor een inleidend, respectievelijk definitief verzoek). Daarnaast moet het onderwerp toelaatbaar zijn, met andere woorden niet vallen onder een van de uitzonderingsgronden voor het houden van een referendum (artikel 2:1). Beide oordelen zijn belegd bij de voorzitter van het centraal stembureau (artikel 2:6, eerste lid).

Het oordeel over de toelaatbaarheid is in de praktijk niet altijd geheel vrij van (politieke) weging. In het bijzonder is dit het geval bij meer relatieve uitzonderingsgronden zoals 'dringende redenen'. Maar ook bij meer absolute gronden, bijvoorbeeld gemeentebelastingen, zijn politieke discussies gevoerd over de definitie en reikwijdte, zoals in de gemeenten Den Haag, Katwijk, Haarlem en Utrecht. Dit gegeven kan op gespannen voet komen te staan met de onafhankelijke rol van de voorzitter van het centraal stembureau. Zo is er een potentieel risico dat het oordeel van de voorzitter politiek wordt uitgelegd en mogelijk de objectiviteit van de voorzitter ter discussie wordt gesteld. Daarnaast is het referendum in de eerste plaats een instrument van de gemeenteraad zelf. In het verlengde ligt het voor de hand om de verantwoordelijkheid voor het toelaten of afwijzen van een referendumverzoek bij de gemeenteraad te beleggen.

Adviespunt 5: De Referendumcommissie geeft in overweging om het oordeel over de toelaatbaarheid (uitzonderingsgronden) van een referendumverzoek in het vervolg te beleggen bij de gemeenteraad zelf in plaats van bij de voorzitter van het centraal stembureau. Dit sluit ook aan bij de VNG-modelverordening en het gegeven dat dit in de praktijk om een politieke-bestuurlijke afweging kan vragen.

4. Rol Referendumcommissie

Heldere positionering

De Referendumcommissie adviseert op grond van de verordening meerdere bestuursorganen. Dit is niet ongebruikelijk, omdat de adviezen de gehele referendumprocedure omvatten en daarmee ook de bevoegdheden van bijvoorbeeld het college bij de uitvoering.

De Referendumcommissie kan op verschillende momenten in de referendumprocedure een advies uitbrengen over de toelaatbaarheid van een onderwerp, namelijk aan het college bij het opstellen van een concept raadsbesluit en bij ontvangst van een referendumverzoek na een genomen raadsbesluit. Om deze dubbelrol te voorkomen, gaat de voorkeur van de Referendumcommissie ernaar uit om uitsluitend na ontvangst van een inleidend verzoek over een reeds genomen raadsbesluit te adviseren over de toepassing van de uitzonderingsgronden en de adviesmogelijkheid aan het college te schrappen.

Hiermee wordt voorkomen dat de Referendumcommissie al inzage krijgt in een conceptvoorstel terwijl dat nog niet bekend is bij de gemeenteraad. Gelet op de gewenste transparantie worden de adviezen van de Referendumcommissie altijd gedeeld met zowel het college als de gemeenteraad, ongeacht wie om advies heeft gevraagd, en gepubliceerd in het raadsinformatiesysteem (art. 4:2, vierde lid). Dit zou niet mogelijk zijn wanneer de referendumcommissie adviseert op een conceptbesluit dat niet openbaar is.

Adviespunt 6: Beperk de momenten waarop de Referendumcommissie kan adviseren over de toelaatbaarheid van een referendumverzoek tot één moment, namelijk wanneer een inleidend verzoek is ingediend bij de gemeenteraad. De mogelijkheid om het college te adviseren over de referendabiliteit van een concept-raadsbesluit komt hiermee te vervallen.

Advies referendumcommissie toelaatbaarheid

Een Referendumcommissie adviseert de gemeenteraad doorgaans standaard over de toelaatbaarheid van een referendumverzoek op basis van de verordening. Het uitbrengen van advies over de toelaatbaarheid is op dit moment een kan-bepaling in de verordening (artikel 4:2, eerste lid).

Het valt de commissie verder op dat er in het verleden over en weer juridische adviezen zijn ingewonnen over de referendabiliteit van een onderwerp. Wat betreft de juridisering van de referendumprocedure, lijkt eraan voorbij te worden gegaan dat hiervoor een eigen Referendumcommissie is ingesteld. Het inwinnen van verschillende adviezen heeft tot gevolg dat de commissie in een ingewikkelde, zo niet onwerkbaar positie wordt gebracht. Het is ook om die reden nodig om te verduidelijken dat de Referendumcommissie standaard en als enige adviseert over de toelaatbaarheid.

Adviespunt 7: Vervang de kan-bepaling in artikel 4:2 door een standaard adviesrol over de toelaatbaarheid van een referendumverzoek om de positie van de Referendumcommissie op dit punt te verduidelijken. Het betreft een standaard taak van de commissie bij een inleidend verzoek .

5. De uitzonderingsgronden van de Referendumverordening

Met een referendumverordening geeft de gemeenteraad de inwoners het recht om een referendum te organiseren. Een referendum wordt ook wel als een instrument gezien waarmee burgers 'aan de noodrem kunnen trekken' als de gemeenteraad een (in hun ogen) verkeerd besluit dreigt te nemen. Het instrument wordt echter een lege huls als dit recht vervolgens te zeer wordt ingeperkt. In de verordening is het aantal en de uitgebreidheid van (sommige) uitzonderingen zodanig, dat de commissie de kans op een toelaatbaar referendumverzoek gering acht.

Iedere referendumverordening bevat een aantal uitzonderingsgronden. De Utrechtse referendumverordening kent in vergelijking met andere gemeenten en de VNG-modelverordening relatief veel uitzonderingsgronden (artikel 1:2, lid 2).

In aanloop naar het inleidend verzoek over de uitbreiding van het betaald parkeren zijn verder diverse juridische adviezen ingewonnen, die hebben geleid tot een verdere aanscherping van de uitzonderingsgrond over gemeentelijke belastingen. Zo is in de toelichting opgenomen dat ook beleidswijzigingen zijn uitgezonderd, wat de reikwijdte van de uitzonderingsgrond aanzienlijk verruimd. De Referendumcommissie heeft in haar advies d.d. 14 juni de vraag gesteld of de raad een dergelijke beperking van de mogelijkheden voor de inwoners ook voor ogen had.

Adviespunt 8:

De Referendumcommissie adviseert om de uitzonderingsgronden (artikel 2:1, tweede lid) te herzien en in ieder geval:

- *Artikel 1:2, lid 2.3e (belastingtarieven) in lijn te brengen met de VNG-verordening en*
- *Artikel 1:2, lid 2:3f (Ruimtelijke Ordening) te schrappen of te herzien naar het strikt noodzakelijke. Zowel bestemmingsplannen als omgevingsplannen worden bijvoorbeeld genoemd. Juist hier zullen onderwerpen spelen waar inwoners grote betrokkenheid hebben.*

6. Proces referendumverzoek

De eerste stap in een referendumprocedure is een inleidend verzoek, ondersteund door 1000 geldige ondersteuningsverklaringen. Als dit verzoek voldoet aan de vereisten van de verordening, start de tweede stap van het definitieve verzoek dat ondersteund moet worden door 10.000 geldige ondersteuningsverklaringen. Is dat het geval, dan wordt een referendum uitgeschreven. Bij een positieve uitslag treedt het besluit in werking. Bij een afwijzende uitslag debatteert de gemeenteraad over de uitkomst.

Inleidend verzoek

Inleidend verzoek via formulier dat door gemeente wordt verstrekt

In de gemeente Utrecht wordt een inleidend verzoek om een referendum te houden ingediend via petities.nl. Petities.nl is hier alleen onvoldoende geschikt voor. Het is in de eerste plaats nodig dat de titel van het raadsbesluit correct vermeld wordt ten behoeve van de ondersteuningsverklaringen. Door het gebruik van een externe website heeft de gemeente hier geen invloed op. Gemeenten stellen om

die reden doorgaans zelf een formulier beschikbaar via de eigen website, zodat de indiening voldoet aan de vereisten van zorgvuldigheid en controleerbaarheid. Daarmee kunnen ook de benodigde gegevens ter controle van de kiesgerechtigdheid worden uitgevraagd. Via Digid (of ander digitaal toegestane methode) kunnen ondersteuningsverklaringen ook digitaal worden ingediend.

Een eigen gemeentelijk formulier is ook nodig omdat de verordening de mogelijkheid biedt om over *onderdelen van besluiten* een referendumverzoek in te dienen (artikel 1:2, derde lid). Dit moet helder zijn gecommuniceerd op de website én op het formulier zelf, zodat duidelijk is over welk beslispunt de indiener graag een referendum wil organiseren.

Het raadsbesluit over de uitbreiding van het betaald parkeren in de stad bevatte slechts een beslispunt. Als het raadsbesluit echter meerdere beslispunten had gehad, dan was op grond van het formulier via petities.nl niet duidelijk geweest waar het referendum over uitgeschreven had moeten worden.

Adviespunt 9:

Ontwikkel een gemeentelijk formulier voor de indiening van een inleidend verzoek en de ondersteuningsverklaringen en stel dit beschikbaar via de website van de gemeente. Houd er rekening mee dat het mogelijk is om op onderdelen van het besluit een referendumverzoek in te dienen. De Referendumcommissie kan hier desgewenst bij adviseren.

6.1 Definitief verzoek

Steekproef

In artikel 2:5 is een steekproef opgenomen om na te gaan of er voldoende geldige ondersteuningsverklaringen zijn voor een definitief verzoek. De Referendumcommissie vraagt zich of het niet eenvoudiger is om alle ondersteuningsverklaringen te controleren.

Bovendien lijkt de steekproef zoals deze nu in de verordening is opgenomen weinig zinvol. Wat ongeldig is, is bepaald in artikel 2:3 lid 4c. Het eerste lid van artikel 2:5 bepaalt vervolgens dat de ongeldige verklaringen uit de populatie gehaald zijn. De vraag is wat een steekproef om de geldigheid vast te stellen dan nog toevoegt, nu het aantal dat overblijft overeenkomt met het aantal geldige verklaringen.

Adviespunt 10:

Om de verordening te vereenvoudigen is het advies om de steekproef (artikel 2:5) te laten vervallen, en alle ondersteuningsverklaringen te controleren op de voorwaarden die zijn opgenomen in artikel 2:3.

6.2 Uitslag en vervolg

In artikel 3:5 is opgenomen hoe gevolg wordt gegeven aan de uitslag van het referendum. De Referendumcommissie constateert dat bij een afwijzing, de raad debatteert over de uitkomst en eventuele gevolgen zoals wijziging of heroverweging van het raadsbesluit. Bij een positieve uitslag is dat niet het geval en treedt het raadsbesluit direct in werking zoals bepaald in artikel 1:3 lid 3c.

Door bij een niet afwijzende uitslag het betreffende raadsbesluit van rechtswege in werking te laten treden, ontnemt de gemeenteraad zich de mogelijkheid om zich uit te spreken over de uitslag. Ook een positief advies kan vragen om reflectie, wijziging of heroverweging, in het bijzonder als de uitslag dicht bij elkaar ligt (48% – 52%).

De uitslag van een referendum is daarnaast altijd een advies aan de raad, aangezien een bindend referendum niet mogelijk is op grond van de Grondwet.

Het is niet uit te sluiten dat het direct in werking treden van het raadsbesluit bij een positieve uitslag schuurt met het gegeven dat het instrument materieel het karakter krijgt van een bindend referendum, wat in strijd is met de Grondwet.

Door de uitkomst van het referendum te agenderen wordt tot slot recht gedaan aan de inzet en betrokkenheid van de inwoners.

Adviespunt 11:

Pas de verordening zo aan dat de gemeenteraad zich altijd kan uitspreken over de uitslag van het referendum en de gevolgen voor de inwerkingtreding van het betreffende besluit, ongeacht de uitkomst van het referendum. Dit om recht te doen aan de uitslag en het feit dat het referendum een niet-bindend advies aan de raad betreft voorafgaand aan een te nemen raadsbesluit.

7. Subsidieregeling

Het is in de gemeente Utrecht mogelijk om subsidie aan te vragen om het publieke debat en de meningsvorming over het onderwerp van het referendum te stimuleren (grondslag artikel 2:7). Dit is verder uitgewerkt in de Nadere regel subsidie Raadgevend referendum gemeente Utrecht.

De Referendumcommissie heeft de subsidieregeling op hoofdlijnen bekeken en ziet onder meer verbetermogelijkheden als het gaat om de criteria voor de beoordeling en het stimuleren van de diversiteit in de gesubsidieerde activiteiten. Op basis van de huidige verordening zou de beschikbare subsidie ten goede kunnen komen aan min of meer dezelfde activiteiten. Hierdoor wordt mogelijk een deel van de kiesgerechtigden niet bereikt. Ook sluiten de (Awb-)termijnen van de subsidieregeling niet overal aan op de termijnen in de Referendumverordening. Zo biedt de Referendumverordening de mogelijkheid om na vier maanden een referendum te organiseren als niet kan worden aangesloten bij een reguliere verkiezing. De hele subsidieprocedure (inclusief de mogelijkheid van bezwaar) heeft een doorlooptijd van ongeveer zes maanden.

Adviespunt 12: *De Referendumcommissie adviseert om bij een toekomstige doorlichting van de subsidieregeling in ieder geval de criteria voor de beoordeling van de aanvragen mee te nemen en de termijnen van de subsidieprocedure.*

8. Tot slot

De Referendumcommissie heeft de verordening geëvalueerd en doorlopen met het oog op een verordening die handzaam, helder en uitvoerbaar is. In dat kader is het naar het oordeel van de commissie met name belangrijk om:

- De rol van de raad te versterken door logischer aan te sluiten bij de rollen, taken en bevoegdheden van gemeenteraad, college en voorzitter van het centraal stembureau. Zo is het oordeel van de toelaatbaarheid van een referendum er één die logischerwijs kan worden ondergebracht bij de gemeenteraad.
- De uitzonderingsgronden te doorlopen om na te gaan of het recht, dat gegeven is aan inwoners om zich in een referendum uit te spreken, afdoende geborgd is.
- De verordening te doorlopen op minder complex taalgebruik, uitvoerbaarheid en samenhang.

De Referendumcommissie is vanzelfsprekend altijd bereid om het advies toe te lichten en, indien gewenst, een nader advies uit te brengen bij een besluit over een verdere herziening van de verordening. De commissie is zich ervan bewust dat het onderwerp referendum geen dagelijkse kost is en complex kan zijn. Wij bieden u graag een technische sessie aan als u dit wenselijk vindt.

Met vriendelijke groet,

M.R. (Marië) Fabbricotti
Voorzitter Referendumcommissie

P. (Priscilla) Maaswinkel
Secretaris

Mede namens de leden
J. (Jeroen) Kiewiet
P. (Paulien) de Morree
J. (Jorrit) van Steijn
M. (Marion) Veerbeek