

TOELICHTING bij Referendumverordening gemeente Utrecht

Wettelijk kader

Op 29 juni 2004 heeft de Tweede Kamer de tweede lezing voor het wijzigen van de Grondwet met het oog op het opnemen van bepalingen voor het correctief referendum verworpen. Er bleek geen meerderheid van tweederde van de leden voor het voorstel te stemmen. Dit heeft tot gevolg dat er geen landelijke regeling voor correctieve referenda (een referendumwet) komt.

In de Tijdelijke referendumwet (Trw) was bepaald dat deze wet met ingang van 1 januari 2005 vervalt.

Op 14 oktober 2004 is een initiatiefwetsvoorstel van de kamerleden Dubbelboer en Duyvendak dat ertoe strekt de tijdelijkheid van de Trw ongedaan te maken door de Tweede Kamer verworpen.

Op grond van de bepalingen in de Grondwet en de Gemeentewet hebben gemeenten altijd al de mogelijkheid gehad tot het houden van een raadplegend referendum over een te nemen of genomen besluit. Gemeenten zijn vrij in hoe ze dit regelen, binnen de randvoorwaarden die de Grondwet en Gemeentewet stellen. Deze randvoorwaarden zijn:

- het is de gemeenteraad die per geval beslist of een raadplegend referendum wordt gehouden;
- ieder raadslid beslist individueel in hoeverre hij zich aan de uitslag van het referendum gebonden zal achten;
- de gemeenteraad neemt een (definitief) besluit over het onderwerp van het referendum, nadat het referendum is gehouden

Geen bindende werking.

De raad kan zich niet tevoren binden aan de uitspraak van het referendum. Bij de vaststelling van het startdocument door de gemeenteraad of bij de behandeling van een te nemen raadsbesluit waarvoor burgers een referendumprocedure aanhangig maken, kunnen individuele raadsleden wel een uitspraak doen over hoe zij denken om te gaan met de uitslag van het raadplegend referendum.

Bevoegdheid

De bevoegdheid van de raad om een referendumverordening vast te stellen vloeit voort uit de artikelen 147 en 149 van de Gemeentewet. Deze bepalingen geven de raad een algemene verordenende bevoegdheid. Voor zover in de verordening sprake is van juridisch-technische uitvoering zonder vrije beoordelingsruimte is de burgemeester bevoegd. Dit naar analogie van de gang van zaken bij de verkiezingen –waarbij de burgemeester voorzitter is van het centraal stembureau– en in navolging van de regeling uit de Tijdelijke referendumwet. De raad is nadrukkelijk in beeld zodra het gaat om de toepassing van bepalingen uit de verordening waar enige afweging en bestuurlijke beoordeling mogelijk is. Het college is bevoegd om de dag waarop het referendum wordt gehouden vast te stellen (artikel 10).

Samenloop met inspraak

Onderwerpen waarover referenda kunnen worden gehouden, zijn vaak reeds via wettelijke bepaalde inspraakmogelijkheden aan de bevolking voorgelegd. De vraag rijst of een referendum in de plaats kan treden van voorgeschreven inspraakmogelijkheden. Het antwoord hierop luidt ontkennend. Het wel of niet houden van een referendum heeft geen invloed op de voorgeschreven inspraakprocedures. Het is echter raadzaam om een referendum in een vroegtijdig stadium van een procedure te houden. Voorlichting over het referendumonderwerp kan dan bijvoorbeeld in praktische zin gekoppeld worden aan voorlichting over hetzelfde onderwerp in het kader van de voorgeschreven inspraak.

Wie kan het initiatief nemen tot het houden van een referendum?

Zowel de gemeenteraad als kiesgerechtigden kunnen het initiatief nemen gericht op het houden van een referendum.

ARTIKELSGEWIJZE toelichting

HOOFDSTUK 1 – Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsbepalingen

- a. In deze verordening geeft de mogelijkheid voor het houden van zowel een raadplegend als raadgevend referendum. Daar waar in de bepalingen wordt gesproken over referendum heeft dit betrekking op beide varianten.
- b. en c. Het initiatief voor het houden van een referendum kan bij de raad liggen of bij de kiesgerechtigde burgers. Dit is in de algemene toelichting uitgewerkt. Het onderscheid tussen beide varianten is nodig om in de verordening specifieke bepalingen op te kunnen nemen voor één variant.
- d. Degenen die kiesgerechtigd zijn voor de raadsverkiezingen zijn ook gerechtigd om deel te nemen aan een referendum. Daarom is aangesloten bij artikel B3 van de Kieswet. Ook voor de genoemde termijn is aangesloten bij de Kieswet, artikel J1.

Artikel 2 Startnotitie voor de besluitvorming

In een startnotitie voor de inrichting van het besluitvormingsproces wordt aangeven over welke beslissing met betrekking tot dat vraagstuk een referendum op grond van deze verordening kan worden gehouden. Daarmee wordt nog niet uitgesproken dat het referendum ook daadwerkelijk zal worden gehouden. Daartoe is hetzij een nader raadsbesluit vereist in het kader van een raadsinitiatief tot het houden van een raadplegend referendum, hetzij een definitief verzoek tot het houden van een raadgevend referendum dat aan de eisen van de verordening voldoet.

Artikel 3 Voor een referendum in aanmerking komende beslissingen

Een referendum kan zich niet uitstrekken tot buiten het grondgebied van de gemeente waarin een referendum wordt gehouden.

Het is mogelijk het referendum te beperken tot een deel van de gemeente, wanneer een aangelegenheid slechts een deel van de gemeente (wijk, binnenstad etc.) treft. Deze mogelijkheid is nu opgenomen in artikel 8, vijfde lid.

De verordening geeft de mogelijkheid tot het houden van een referendum voordat de raad een besluit neemt. Als een verzoek is ingediend dat aan alle eisen voldoet en zich geen van de uitzonderingsgronden zoals opgenomen in het tweede lid voordoet, dient er een raadgevend referendum gehouden te worden. Om te verduidelijken dat de raad hier dus geen discretionaire bevoegdheid heeft, is dit in de tekst van lid 1 van artikel 3 expliciet aangegeven.

Onder 'besluiten' waarover een referendum kan worden gehouden worden niet alleen besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht verstaan. In dat geval zou namelijk over besluiten die op zich zelf geen rechtsgevolgen hebben (bijvoorbeeld de keuze tussen plan 1 of plan A voor het Stationsgebied) geen referendum gehouden kunnen worden.

Alleen besluiten van de raad kunnen onderwerp van een referendum zijn. De besluiten genomen door het college van burgemeester en wethouders of door de burgemeester zijn niet referendabel. Een aantal onderwerpen waarover de raad een besluit neemt, leent zich echter minder goed voor een referendum. In deze verordening wordt is een lijst met uitzonderingen opgenomen, gebaseerd op de ervaringen van onder meer de Tijdelijke referendumwet en andere autonome gemeentelijke verordeningen. Enerzijds moet voorkomen worden dat de verordening een leeg instrument wordt waarbij het praktisch onmogelijk wordt een referendum te organiseren. Anderzijds is het voor de burger belangrijk dat duidelijk is over welke besluiten geen referendum kan worden gehouden. De uitzonderingen beogen ook te voorkomen dat over een bepaald onderwerp meer dan eens een referendum wordt gehouden of dat een referendum wordt uitgelokt; daarnaast is een afweging mogelijk ten opzichte van het belang bij voortgang van de besluitvorming c.q. van de uitvoering daarvan.

Artikel 4 Duidelijkheid vooraf over uitzonderingsgronden.

Burgemeester en wethouders geven vooraf op een raadsvoorstel aan of het referendabel is, zodat belanghebbenden op voorhand weten of het zin heeft om een referendumaanvraag te doen. De aanduiding "wel/niet referendabel" kan tijdens de raadsbehandeling geamendeerd worden, de gemeenteraad heeft op dit punt dus het laatste woord.

HOOFDSTUK 2 – Bijzondere bepalingen over het raadgevend referendum

Artikel 5 Initiatief

Kiesgerechtigden kunnen een verzoek indienen tot het houden van een referendum. Om het indienen van een dergelijk verzoek laagdrempeliger te maken, is het naast de schriftelijke weg ook mogelijk om gebruik te maken van de website www.petities.nl. De kiesgerechtigde initiatiefnemer kan contact opnemen met de webmaster en een speciale pagina voor het betreffende referendum laten openen. Zowel het besluit van de burgemeester tot niet-ontvankelijkverklaring als het besluit van de raad zijn besluiten in de zin van de Awb. Hiertegen staat bezwaar en beroep open.

Het doel van de kennisgeving is dat de raad direct beslist of een onderwerp referendabel is. Op deze wijze is het voor burgers heel snel duidelijk of het zin heeft om handtekeningen te verzamelen ter ondersteuning van het initiatief. Het voordeel van een kennisgeving is dat dit korte tijd (zeven dagen) voor de raadsvergadering kan worden gedaan en er maar beperkte steun nodig is.

Artikelen 6 en 7 Inleidend en definitief verzoek

Als de raad van mening is dat het onderwerp in principe referendabel is, zijn de initiatiefnemers weer aan bod. Zij moeten een verzoek doen tot het houden van een referendum en voldoende steunbetuigingen verzamelen.

Als de burgemeester tot het oordeel komt dat het gaat om een geldig inleidend verzoek, worden de burgers in de gelegenheid gesteld om het vereiste aantal steunbetuigingen te verzamelen voor het indienen van het *definitieve* verzoek aan de raad. Een redelijke termijn hiervoor is zes weken. Een andere periode is ook mogelijk. In de Tijdelijke referendumwet werd voor het inleidend verzoek een periode van drie weken gehanteerd en voor het definitief verzoek zes weken.

Beoordeeld wordt of het aantal steunbetuigingen voldoende is. Schriftelijke handtekeningen moeten worden geplaatst op van gemeentewege verstrekte lijsten. Steunbetuigingen kunnen ook blijken uit het achterlaten van gegevens op de daarvoor geopende pagina op www.petities.nl. Op basis van artikel 4:4 Awb (aanvraagformulier beschikkingen) heeft de gemeente de bevoegdheid om een formulier voor het aanvragen en het verstrekken van gegevens vast te stellen. Het inleidend verzoek is te beschouwen als een aanvraag in de zin van de Awb.

Indien gekozen wordt voor het verzamelen van steunbetuigingen via www.petities.nl, is voor het ondersteunen van het *definitieve* verzoek – in tegenstelling tot de eerdere fasen – voor iedere ondersteuner verplicht om DigiD te gebruiken via www.petities.nl. Reden hiervoor is dat de authenticiteit van de ondersteuners in deze definitieve fase met het oog op de mogelijke (rechts)gevolgen van extra groot belang is. *Schriftelijke* handtekeningen uit de tweede fase tellen in de huidige situatie mee voor de derde fase. Om de ondersteuning via [petities.nl](http://www.petities.nl) zoveel mogelijk gelijk te stellen aan de schriftelijke weg, kan ondersteuning via [petities.nl](http://www.petities.nl) met het oog op art. 7 leden 2 en 4 in de tweede fase ook reeds op vrijwillige basis met DigiD plaatsvinden, zodat deze steunbetuigingen eveneens in de derde ronde kunnen meetellen.

Wanneer het definitieve verzoek wordt gedaan door het vereiste aantal burgers, beslist de burgemeester of een referendum zal worden gehouden. Zowel het besluit van de burgemeester op het inleidende verzoek als op het definitieve verzoek zijn besluiten in de zin van de Awb. Hiertegen staat bezwaar en beroep open.

HOOFDSTUK 3 – Bijzondere bepalingen over het raadplegend referendum

Artikel 8 Raadsinitiatief

De raad kan zelf het initiatief nemen tot het houden van een referendum. Uiteraard dient bij de beslissing rekening gehouden te worden met het bepaalde in artikel 3 ten aanzien van de onderwerpskeuze. Voor het overige zijn de normale besluitvormingsprocedures zoals geregeld in de Gemeentewet en het Reglement van orde van toepassing.

Indien niets anders is bepaald, beslist de raad over het houden van een referendum bij gewone meerderheid. Artikel 30 Gemeentewet luidt immers: 'voor het tot stand komen van een besluit bij stemming wordt de volstrekte meerderheid vereist van hen die een stem uitbrengen'.

HOOFDSTUK 4 – Verdere procedure

Artikel 9 Aanhouden beslissing

Indien een referendum wordt gehouden over een te nemen besluit is het ongewenst dat als er een inleidend of definitief verzoek tot het houden van een referendum wordt ingediend het

besluitvormingsproces geheel stil komt te liggen. Het verdient juist aanbeveling de besluitvorming zo veel mogelijk af te ronden. Alle argumenten zijn dan uitgewisseld, zodat ook het onderwerp en de vraagstelling op een zinnige wijze kunnen worden gepresenteerd.

De eerste vergadering nadat de uitslag van het referendum bekend is, moet de raad een besluit nemen over het aangehouden onderwerp, om zo snel mogelijk duidelijkheid te kunnen bieden aan de burgers. Geldigheid van de uitslag wil niet zeggen dat de uitslag ook bindend is voor de raad. Het geeft enkel aan dat aangenomen mag worden dat de uitslag een voldoende draagvlak heeft onder de bevolking. De raad kan zich niet vooraf binden aan de uitslag van het referendum. Wel is het mogelijk dat individuele raadsleden, wanneer zij dat zelf wenselijk achten, vooraf te kennen geven welke consequenties zij aan een uitslag verbinden. Een dergelijke uitspraak is juridisch gezien niet bindend, maar kan wel politieke gevolgen hebben.

Artikel 10 Datum

Het college van burgemeester en wethouders stelt de datum waarop het referendum zal worden gehouden vast, in het kader van de uitvoering van het raadsbesluit. Deze datum kan vallen op een dag waarop tevens andere verkiezingen worden gehouden, maar dat hoeft niet het geval te zijn. Het combineren van verkiezingen is praktisch omdat de kiesgerechtigden niet twee maal naar de stembus hoeven te komen. Ook zorgt een combinatie voor een reductie in de kosten van een referendum. Uiteraard kunnen er ook meerdere referenda op dezelfde dag plaatsvinden. Het tweede lid geeft een praktische oplossing om te voorkomen dat kort voor algemene verkiezingen een afzonderlijk referendum moet worden uitgeschreven.

Artikel 11 Vraagstelling

De raad beslist of, hoe en wanneer een referendum wordt gehouden en stelt ook de vraagstelling, inclusief de antwoordmogelijkheden vast. In dit model is ervoor gekozen dat de raad zich hierbij laat adviseren door de referendumcommissie (artikel 15). De eenvoudigste oplossing voor de vraagstelling is een koppeling met het te nemen besluit. Aan de kiezer wordt dan de vraag voorgelegd of zij vóór of tegen het te nemen raadsbesluit, waarover het referendum wordt gehouden, zijn. Een andere mogelijkheid is het aanbieden van alternatieven.

Artikel 12 Uitvoering

Zie hiervoor onder 'Bevoegdheid'.

Artikel 13 Procedure stemming

Voor de procedures rond de stemming wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de gang van zaken rond de raadsverkiezingen.

Artikel 14 Geldigheid referendum en inhoud van de uitslag

In het derde lid is tot uitdrukking gebracht dat de raad uiteindelijk zelf beslist of zij de uitspraak uit het referendum overneemt. Het huidige wettelijke kader laat een bindend correctief referendum niet toe.

HOOFDSTUK 5 – Advisering en toezicht; de Referendumcommissie

Artikel 15 Referendumcommissie

Er is een commissie van advies en toezicht voor de gemeenteraad: de Referendumcommissie. Evenals onder de oude verordeningen fungeert de Referendumcommissie als commissie voor zowel raad als college.

HOOFDSTUK 6 – Straf –en slotbepalingen

Artikel 17 Strafsanctie

Op grond van artikel 154 van de Gemeentewet kan de raad op overtreding van een verordening straf stellen. Voor het bepalen van wat strafbaar is, is zoveel mogelijk aangesloten bij de Kieswet, hoofdstuk Z.