

Referendumcommissie Utrecht

Datum: 23 maart 2023

Onderwerp: Advies vernieuwde referendumverordening en nadere regel subsidie

Geachte burgemeester,

Op 10 maart jl. ontvingen wij van u het verzoek om advies over de vernieuwde referendumverordening en de nadere regel subsidie raadgevend referendum. U vraagt om een algemeen advies over de volgende conceptdocumenten:

1. Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht
2. Informatieve toelichting bij verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht
3. Nadere regel subsidie raadgevend referendum gemeente Utrecht

Daarnaast stelde u ons vragen over de regeling van werkzaamheden van de referendumcommissie, herbenoeming van leden van de referendumcommissie en de behandeling van klachten.

In deze brief geven wij u ons advies op de vernieuwde referendumverordening, de nadere regel subsidie en geven wij u antwoord op de vragen. Bij de beantwoording van uw vragen, geven wij ook een aantal voorstellen voor verduidelijking van de vernieuwde verordening.

Advies vernieuwde referendumverordening en nadere regel subsidie

De vernieuwde referendumverordening (inclusief toelichting) is op onderdelen verduidelijkt. Daarnaast is er, op basis van ons eerdere [advies](#), een regeling opgesteld voor het verstrekken van subsidies in het kader van campagnevoering in geval van een referendum. Onze eerdere aanbevelingen en onze opmerkingen in het kader van de evaluatie van de huidige verordening zijn hiermee overgenomen. Naar ons oordeel komen de verduidelijkingen in de vernieuwde verordening de uitvoering van het referendumproces ten goede. De nadere regel over subsidieverlening zorgt voor de benodigde financiële spelregels voor campagnevoering.

In zijn algemeenheid adviseren wij positief op de conceptdocumenten, met inachtneming van de volgende opmerkingen:

- Artikel 1.2 lid 2 van de vernieuwde referendumverordening geeft aan dat referenda gehouden kunnen worden over raadsbeslissingen. Ten opzichte van de huidige verordening is hierbij het woord *raadsbesluiten* vervangen door *raadsbeslissingen*. In de toelichting op de verordening wordt aangegeven dat het begrip *raadsbeslissing* ruim dient te worden opgevat. Wij adviseren u om de opvatting van het begrip raadsbeslissing beter en preciezer te definiëren in de toelichting van de verordening. Zodat er geen onduidelijkheid kan ontstaan over wat hieronder wordt verstaan, en wat niet, en daarmee dus welke raadsbeslissing referendabel is, en welke niet. Een door de raad aangenomen motie valt wat ons betreft bijvoorbeeld niet onder de opvatting van een raadsbeslissing in het kader van de referendumverordening: een (aangenomen) motie is een oproep aan het college en heeft op zichzelf geen direct (rechts)gevolg. Ook verworpen (niet

aangenomen) voorstellen vallen wat ons betreft niet onder de opvatting van een raadsbeslissing. Er verandert bij het verwerpen van een voorstel niets ten opzichte van de situatie voorafgaand aan het indienen van het voorstel: er is geen (rechts)gevolg waarover een raadgevend referendum georganiseerd kan worden.

- Artikel 1.2 lid 2 bepaalt onderwerpen van raadsbeslissingen waarover geen referendum gehouden kan worden (sub a tot en met q). Onderdeel I geeft aan dat geen referendum kan worden gehouden over een raadsbeslissing als er naar het oordeel van de gemeenteraad sprake is van 'dringende redenen'. Dit onderdeel laat op deze manier in hoge mate open wat te verstaan is onder 'dringende redenen'. Wij adviseren u om deze uitzonderingsgrond in de verordening, en in de toelichting, te verduidelijken en te preciseren. Zodat de verordening het begrip en de opvatting van 'dringende redenen' specifieker duidt en inkadert en dit zo min mogelijk openlaat voor verschillende interpretaties. Daarbij zou gebruik gemaakt kunnen worden van de gronden die ook al in de toelichting vermeld staan, te weten de bescherming van kwetsbare groepen, verval van fatale termijnen en spoedeisend zwaarwegend gemeentelijk belang.
- Artikel 2.1 lid 4 verduidelijkt (ten opzichte van de huidige verordening) dat de 1.000 ondersteuningsverklaringen voor het inleidend verzoek niet meetellen voor de benodigde 10.000 ondersteuningsverklaringen voor het definitieve verzoek. Wij adviseren u om ook in de publiekscommunicatie over het referendumproces hierover duidelijk te communiceren, zodat bij de uitvoering van het referendumproces geen misverstand kan ontstaan (zoals bij de aanvraag van een referendum over het raadsbesluit over de Ruimtelijke Strategie Utrecht in 2021 het geval was).
- Ten aanzien van onze rol als referendumcommissie zijn er in de nieuwe verordening een aantal veranderingen doorgevoerd. Onze adviserende rol bij het beoordelen van het aantal geldige ondersteuningsverklaringen is niet meer opgenomen in de nieuwe verordening. Deze taak ligt bij de ambtelijke organisatie, die u (als voorzitter van het centraal stembureau) hierover adviseert. Ook is onze taak bij vaststelling van de datum en vraagstelling van een referendum niet meer opgenomen in de verordening. Onze commissie heeft in de vernieuwde verordening een adviserende rol bij het formuleren van de vraagstelling, en wij kunnen gevraagd en ongevraagd adviseren over (de uitvoering van) de referendumverordening. Dit past goed bij een duidelijke rol- en taakverdeling in het referendumproces en bij de adviserende en toezichthoudende taak van de referendumcommissie. Bij de beantwoording van onderstaande vragen, geven wij nog wel enkele adviezen voor aanscherpingen van de taakuitvoering van de referendumcommissie.

Beantwoording van uw vragen over de regeling van werkzaamheden van de referendumcommissie, herbenoeming van leden van de referendumcommissie en de behandeling van klachten

U stelde ons 3 vragen, die wij hieronder beantwoorden. Bij de beantwoording van de vragen, geven wij ook een aantal voorstellen voor verduidelijking van de vernieuwde verordening.

1. *In de verordening van 2011, artikel 15 lid 8 staat: "De Referendumcommissie stelt nadere regels voor haar werkwijze vast en stuurt deze aan de raad." Hier is geen overgangsbepaling voor opgenomen en in de nieuwe verordeningen is dit niet teruggekomen. Heeft de Referendumcommissie een Reglement van Orde? En zo ja, is deze door de raad vastgesteld conform de verordening op de raadscommissies? Of wat wenst de referendumcommissie als werkwijze op te nemen in de nieuwe verordening?*

De referendumcommissie heeft geen separaat reglement van orde. In nieuwe versies van de referendumverordeningen na 2011 is er voor gekozen om het reglement van orde en de verordening samen te voegen, in het kader van vereenvoudiging. De referendumverordening, en de toelichting daarop, regelt dus de werkzaamheden van de referendumcommissie. De vernieuwde verordening regelt de werkzaamheden van de referendumcommissie in hoofdstuk 4. We stellen voor dat u hier nog een aanvulling doet die ziet op onze adviestermijn, waarbij wij uitgaan van een standaard adviestermijn van 4 weken. Waar nodig kan de commissie ook in een kortere termijn adviseren, met inachtneming van een minimum termijn van 2 weken.

2. *Leden van de Referendumcommissie kunnen worden herbenoemd. Er zit nu geen grens aan het aantal herbenoemingen. Wenst de referendumcommissie hier iets over op te nemen in de nieuwe verordening?*

Wij stellen voor om hierbij aan te sluiten bij artikel A5 lid 3 van de Kieswet waarin verwezen wordt naar artikel 11 lid 2 van de Kaderwet Adviescolleges. Daarin is bepaald dat leden van adviescolleges worden benoemd voor ten hoogste vier jaar en dat herbenoeming twee maal en telkens voor ten hoogste vier jaar kan plaatsvinden. We adviseren u om in artikel 4.1 van de verordening deze grens aan het aantal herbenoemingen van leden van de referendumcommissie op te nemen.

3. *De Referendumcommissie behandelt ook klachten. Wordt hiermee bedoeld klachten in de zin van boek 9 Awb? En is er een klachtenregeling nodig?*

De referendumcommissie legt zich, conform artikel 4.3 toe op behandeling van klachten die gaan over 1) de uitvoering van de referendumverordening en 2) het neutrale karakter van de door burgemeester en wethouders te verstrekken voorlichting over het raadgevend referendum. De behandeling van een klacht door de referendumcommissie zou ertoe kunnen leiden dat 'de gedraging of de publicatie waarop de klacht betrekking heeft, moet worden gestaakt'. Het gaat hier om een gedraging of publicatie van de gemeente in het kader van het referendumproces. Indien de klacht moet worden aangemerkt als een bezwaarschrift als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht, zendt de referendumcommissie de klacht door naar de commissie belast met de behandeling van bezwaarschriften. Indien de klacht geen betrekking heeft op zaken die tot de bovengenoemde competentie en taak van de commissie behoren, zendt de commissie de klacht door naar de centrale klachtcoördinator van de gemeente en dient de klacht verder behandeld te worden als klacht in de zin van hoofdstuk 9 Awb en de gemeentelijke klachtenregeling. Wij stellen voor dat u de werkwijze van klachtbehandeling door de referendumcommissie in artikel 4.3 (en toelichting daarop) verduidelijkt. En daarbij, naast het bovengenoemde, ook de volgende punten opneemt die de wijze van klachtbehandeling door de referendumcommissie verduidelijken:

- De commissie kan nadere informatie inwinnen over de klacht.
- De hoorzitting voor de behandeling van klachten door de commissie is openbaar.
- De voorzitter van de commissie kan leden van het college van burgemeester en wethouders dan wel ambtenaren of anderen uitnodigen aanwezig te zijn op de hoorzitting om informatie te verstrekken.
- De klager of zijn gemachtigde wordt ten minste twee weken voordat de hoorzitting van de commissie plaatsvindt, schriftelijk uitgenodigd om aldaar aanwezig te zijn.
- Aan een hoorzitting van de commissie nemen ten minste twee leden van de commissie deel.
- De commissie beraadslaagt achter gesloten deuren over de gegrondheid van de klacht.
- De commissie neemt binnen vier weken na ontvangst van de klacht een beslissing.

- De beslissing wordt onverwijld toegezonden aan klager of diens gemachtigde alsmede aan de aangeklaagde partij.
- De commissie beslist over het openbaar maken van haar uitspraak.

Wij gaan ervanuit u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd, en wensen u succes met het afronden van de vernieuwde referendumverordening en de bijbehorende subsidieregeling.

Hoogachtend,

De referendumcommissie,

dhr. Bart Schouten (voorzitter)

dhr. prof. mr. Henk Kummeling

mw. mr. Alyssa Uitdewilligen – Bos