

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	Janny Udo	Datum	25 augustus 2023
Doorkiesnummer	65589	Kenmerk	11362086
E-mail	j.udo@utrecht.nl	Onderwerp	Uitvoerbaarheid van het voorstel 'verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht'
Bijlage(n)	"1 juni Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht" (concept)"		
		Beleidsveld	Burgerzaken

Geachte leden van de raad,

In Utrecht kennen we het raadgevend referendum als één van de instrumenten waarmee inwoners invloed kunnen uitoefenen. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van de referendumprocedure. Met de [raadsbrief van 9 mei](#) jl. benadrukten we al het belang dat we hechten aan een zorgvuldige en navolgbare uitvoering van deze procedure. Om dit te kunnen borgen is u toen een (enkel technische) [actualisatie](#) van de referendumverordening aangeboden. Aan u is gevraagd om het college in de gelegenheid te stellen een toets op de uitvoerbaarheid te doen in het geval van wijzigingen.

Inmiddels hebben we een gewijzigd voorstel voor een verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht van u mogen ontvangen met het concrete verzoek de uitvoerbaarheid te toetsen. Hartelijk dank hiervoor. Hierbij ontvangt u onze reactie.

Technische en inhoudelijke wijzigingen

Uw voorstel sluit, voor wat betreft de technische aanpassingen, aan bij op dit moment geldende wetgeving (o.a. Kieswet) en de huidige uitvoeringspraktijk. De juridische begrippen zijn verhelderd. Daar zijn we blij mee. Deze technische aanpassingen komen ten goede aan een zorgvuldige en navolgbare uitvoering. Dit geldt echter niet voor alle voorgestelde inhoudelijke wijzigingen.

Het dagelijks bestuur van uw raad stelt naast technische aanpassingen ook nog een aantal inhoudelijke wijzigingen voor. Dit zijn samengevat:

1. Het verruimen van het begrip 'raadsbesluit'. In het voorstel van het dagelijks bestuur wordt een verworpen voorstel ook aangemerkt als een beslissing waarover een raadgevend referendum kan worden aangevraagd
2. Het vaststellen van beleid over de invoering van gemeentelijke tarieven en belastingen wordt referendabel (niet langer een uitzonderingsgrond)
3. De geldigheid van de ondersteuningsverklaringen wordt aangepast. De (1.000) verklaringen voor het inleidend verzoek gaan ook gelden voor het definitieve verzoek
4. De raad stelt de referendumvraag vast in plaats van de voorzitter van het centraal stembureau
5. De formele relatie tussen de gemeenteraad en de door hen ingestelde referendumcommissie is in het voorstel preciezer vastgelegd, inclusief het aantal contactmomenten, het introduceren van een plaatsvervanger, de rol van de CPR in de selectie van de leden van de commissie. Ook stelt het

dagelijks bestuur voor om de ondersteuning van de referendumcommissie te beleggen bij raadsorganen

Uitvoerbaarheidstoets

Waar de technische aanpassingen de uitvoerbaarheid van de referendumprocedure ten goede komen, geldt dit niet voor alle inhoudelijke wijzigingen die worden voorgesteld. De mate waarin de uitvoerbaarheid knelt verschilt per wijziging. Dit lichten we hieronder graag toe, zodat u dat kunt betrekken bij uw besluit.

Het verruimen van het begrip 'raadsbesluit'

Eerder dit jaar adviseerde de referendumcommissie een aanpassing te doen in de verordening (adviezen [29 maart](#) en [4 april](#) jl.). Dit had betrekking op het preciezer definiëren van het begrip 'raadsbeslissing'. Dit advies van de referendumcommissie is verwerkt in de actualisering van de verordening die u in mei heeft ontvangen. De kern hiervan is dat een verworpen voorstel geen raadsbesluit is omdat er geen wijziging volgt in een bepaalde toestand/situatie. Ook in het recente [advies van 4 augustus jl.](#) benadrukt de referendumcommissie dit: "een verworpen raadsvoorstel is geen raadsbesluit"

Het dagelijks bestuur van uw raad neemt eerdere adviezen van de referendumcommissie niet over in het voorstel dat nu voorligt. Het voorstel is om ook verworpen raadsvoorstellen referendabel te maken. Door ook afgewezen voorstellen referendabel te maken, ontstaat een onduidelijke situatie voor het college in het uitvoeren van beleid. Nu houdt het college, nadat een voorstel is aangenomen, rekening met een periode dat er nog een referendumverzoek kan volgen. Met het voorliggende voorstel zou dit ook gaan gelden voor voorstellen die verworpen worden (en geen (rechts)gevolg hebben). Ook verworpen voorstellen leiden dan tot opschorting van uitvoering, ook van uitvoering van al aangenomen raadsvoorstellen die hetzelfde onderwerp raken. Kan de uitvoering van een aangenomen voorstel dat wel doorgaan en waar mogen inwoners en partners in de stad dan van uit gaan?

Aanvullend, in het gewijzigd voorstel stelt het dagelijks bestuur voor te spreken van een *raadsbesluit* in plaats van een *raadsbeslissing*. Het gebruik van het begrip 'raadsbesluit' kan leiden tot de uitleg als bedoeld met de term 'besluit' in de Algemene wet bestuursrecht (en dat is gericht op rechtsgevolg). Dit vergroot de kans dat er onduidelijkheid blijft bestaan over de uitleg van het begrip 'raadsbesluit' in de verordening. Onduidelijkheid over de uitleg van begrippen is voor de uitvoerbaarheid onwenselijk.

Tenslotte wat betreft het verruimen van het begrip 'raadsbesluit'. De raad gaat zelf over de bedoeling van het instrument raadgevend referendum. Wel willen we de vraag in overweging meegeven hoe de raad aankijkt tegen de verruiming van het begrip raadsbesluit in relatie tot de legitimiteit van de gemeenteraad als democratisch orgaan. Immers, ook over alle door de meerderheid van de raad verworpen voorstellen of onderdelen daarvan kan nu opnieuw een stemming worden aangevraagd, dit keer met een referendum. Dit roept de vraag op over de bedoeling van het instrument.

Het beleid over de invoering van gemeentelijke tarieven en belastingen wordt referendabel

Deze wijziging is uitvoerbaar, maar brengt tegelijk risico's met zich mee. Het referendabel maken van het beleid over tarieven en belastingen kan consequenties hebben voor de (lopende) gemeentelijke begroting en is daarmee een risico voor de financiële stabiliteit. Verder, voor deze wijziging geldt, net als bij het verruimen van het begrip 'raadsbesluit' dat het mogelijk tot meer referendumverzoeken kan leiden. In ieder geval tot meer inleidende verzoeken tot een referendum. Mocht die toename zich daadwerkelijk voordoen, dan heeft dat effect op de uitvoering en dat brengt financiële consequenties met zich mee. Op dit moment zijn er geen reserveringen opgenomen voor referenda omdat dit tot nu toe weinig voorkomt en de reservering dan steeds onaangesproken bleef. We zouden de raad willen meegeven dit financiële aspect, bij de toekomstige evaluatie van de verordening te betrekken.

Verduidelijking geldigheid ondersteuningsverklaringen

Het dagelijks bestuur van de raad stelt voor om de stemmen die geldig zijn bij het inleidend verzoek ook mee te tellen voor het definitieve verzoek. Dit staat een zorgvuldige uitvoering door het college niet in de weg. Het is wel noodzakelijk om nadrukkelijker in de verordening en toelichting aan te geven wanneer iemand kiesgerechtigd is zodat hier geen misverstand over kan bestaan. Het advies is om hiervoor artikel 2:2 lid 2 zo aan te passen dat daarin wordt opgenomen dat iemand kiesgerechtigd

moet zijn binnen de periode van de dag dat het genomen raadsbesluit is gepubliceerd en de einddatum van de mogelijkheid tot het indienen van het definitief verzoek. Ook moet in de toelichting duidelijk staan welke termijn bedoeld wordt in artikel 2:3 lid 4 sub a.

Tenslotte als het gaat om termijnen. Het is voor de uitvoerbaarheid nodig dat er in de verordening een betere koppeling komt tussen het moment van het houden van een referendum en verkiezingen (artikel 3:2 lid 2 en 3). Dit om te voorkomen dat een referendum tussen twee verkiezingen georganiseerd moet worden, die al kort op elkaar plaatsvinden. Bijvoorbeeld in de situatie van tussentijdse verkiezingen en Europese verkiezingen. Het koppelen van de dag van stemming van een referendum aan een reguliere verkiezing voorkomt extra kosten en draagt bij aan de opkomst.

De raad gaat de vraagstelling vaststellen in plaats van de voorzitter van het centraal stembureau
Het dagelijks bestuur van de raad stelt voor om de 'referendumvraag' in vervolg vast te laten stellen door de gemeenteraad. Dit staat de uitvoering van de referendumprocedure niet in de weg. De verordening regelt dat de raad de vraagstelling vaststelt na advies van de referendumcommissie, deze is niet bindend, maar wel zwaarwegend. Een toelichting hierop in de verordening kan duidelijkheid geven over hoe de raad een heldere eenduidige vraagstelling borgt. Die helderheid is van belang voor de uitvoering van de referendumprocedure.

De formele relatie tussen de gemeenteraad en referendumcommissie wordt preciezer vastgelegd
In het voorstel wordt de formele relatie tussen de gemeenteraad en de referendumcommissie preciezer vastgelegd. De procedure voor de selectie van de referendumcommissie wordt onder andere verzwakt en de ondersteuning van de referendumcommissie en het bijdragen aan het opstellen van adviezen wordt niet langer belegd bij het college maar bij raadsorganen. Dit is voor het college uitvoerbaar, zolang kwalitatieve onafhankelijke advisering geborgd wordt en de adviezen van de referendumcommissie zorgvuldig worden afgewogen. Dat is voor de uitvoerbaarheid van belang omdat ook het college en de voorzitter van het centraal stembureau advies kunnen vragen aan de referendumcommissie over bijvoorbeeld de toepassing van de verordening en de te volgen procedure.

Vervolg

Het is belangrijk dat de huidige referendumverordening wordt geactualiseerd. In het (concept)voorstel staan technische en inhoudelijke wijzigingen. De technische aanpassingen zorgen voor een verbetering ten opzichte van de huidige (verouderde) versie. Deze technische wijzigingen dragen bij aan een zorgvuldige en navolgbare uitvoering van de referendumprocedure.

In het voorstel staan ook inhoudelijke wijzigingen. In hoeverre de wijzigingen de uitvoerbaarheid wel of niet in de weg staan, verschilt per wijziging. Een belangrijke kanttekening bij de uitvoerbaarheid plaatsen we met name bij het verruimen van het begrip 'raadsbesluit'. Het gesprek over deze en andere aanpassingen en de bedoeling dat u als raad heeft met het instrument is aan u. We kijken hier met belangstelling naar uit.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,