Referendumcommissie Utrecht

Behandeld door	Bjorn Coenen	**Datum**	12 oktober 2026
Doorkiesnummer	06 18 65 41 65	**Onderwerp**	Advies referendumcommissie inzake Raadsvoorstel Aanpassing referendumverordening
E-mail	referendumcommissie@utrecht.nl		
Kenmerk	34323571		

Aan: Gemeenteraad Utrecht
Cc: College van burgemeester en wethouders, de voorzitter centraal stembureau

Geachte gemeenteraad,

Op 6 februari 2025 heeft u ons advies “Evaluatie inleidend referendumverzoek en advies inzake Referendumverordening” ontvangen en behandeld in de commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën d.d. 25 september 2025 en de gemeenteraad d.d. 20 november 2025. Tijdens deze behandeling heeft de gemeenteraad de motie M635 Verbeteren Referendumverordening aangenomen, waarmee een aantal aanbevelingen uit het advies zijn overgenomen. Naar aanleiding van deze motie ligt nu een voorstel voor een gewijzigde referendumverordening voor. Op basis van artikel 4:2 lid 1 van de referendumverordening Utrecht (hierna: de referendumverordening) kan de Referendumcommissie advies uitbrengen over wijzigingen in de referendumverordening. De Referendumcommissie maakt graag van deze gelegenheid gebruik.

1. Algemeen

De Referendumcommissie is verheugd dat de gemeenteraad een groot aantal aanbevelingen heeft overgenomen en ziet dat er gedegen en zorgvuldig werk is gemaakt van de vertaling hiervan in het voorliggende raadsvoorstel voor een gewijzigde referendumverordening. Zo is de tekst van de verordening op veel punten verduidelijkt of aangescherpt, zoals op het punt van het correctieve karakter van het referendum, de peildata voor kiesgerechtigdheid en de procedure voor de steekproef. Ook is nu helder dat het gaat om aangenomen raadsbesluiten. Ook de toelichting bij de verordening is op onderdelen verhelderd. De verordening is verder in zijn geheel doorgelicht en de onderlinge samenhang tussen verschillende onderdelen is versterkt.
Samenvattend is er een verbeterslag gemaakt op helderheid en uitvoerbaarheid, wat zal bijdragen aan een goede uitvoering van de referendumprocedure en versterking van het referenduminstrument in het algemeen. Bij het bespreken van het voorstel kwam nog een aantal punten naar voren, die Referendumcommissie graag onder de aandacht brengt van de gemeenteraad.

2. Uitzonderingsgrond Ruimtelijke Ordening (artikel 1:2, lid 2, onderdeel f)

Beleidsarme wijziging
Dit onderdeel is in lijn gebracht met de inwerkingtreding en systematiek van de Omgevingswet. Volgens het voorliggende voorstel is er geen sprake van een inhoudelijke uitbreiding van deze uitzonderingsgrond. Er is een aantal wijzigingen voorgesteld, zoals het uitsluiten van een Nota van Uitgangspunten (NvU) van een referendum als sprake is van een kaderstellend raadsbesluit waar een planologisch besluit voor een gebiedsontwikkeling op volgt. Een NvU is een processtap voorafgaand aan de wijziging van een omgevingsplan. Uit de toelichting kan niet worden afgeleid of en in hoeverre er sprake is van een verruiming van de uitzondering ten opzichte van de huidige verordening.

Advies 1: De Referendumcommissie adviseert de gemeenteraad om een nadere inhoudelijke verduidelijking van het college te vragen over de voorgestelde wijziging van de uitzonderingsgrond (artikel 1:2, lid 2, onderdeel f) om te borgen dat de reikwijdte overeenkomt met de huidige verordening.

In de toelichting is opgenomen dat niet iedere nota of processtap binnen het Utrechts Planproces Gebiedsontwikkeling automatisch onder deze uitzondering valt.

Advies 2: De Referendumcommissie adviseert om het college te vragen om concreter aan te geven in welke gevallen de Nota van Uitgangspunten wel en in welke niet referendabel is om onduidelijkheden op dit punt te voorkomen.

In haar advies van 6 februari 2025 heeft de Referendumcommissie geadviseerd om de uitzonderingsgrond te beperken tot het hoogstnoodzakelijke. Tijdens de raadsbehandeling is aan de orde gekomen hoe dit vormgegeven zou kunnen worden. Dit is een vraagstuk dat verschillende referendumcommissies binnen gemeenten bezighoudt. Onlangs heeft een expertmeeting plaatsgevonden op initiatief van de referendumcommissie Amsterdam. Hier was de voorzitter van de referendumcommissie Utrecht ook voor uitgenodigd. De Referendumcommissie heeft het voornemen om op een later moment hier een nader advies uit te brengen om de gemeenteraad van dienst te kunnen zijn.

3. Beoordeling inleidend verzoek en definitief verzoek (artikel 2:3)

Het artikel is op een aantal punten verhelderd. Alleen bij een inleidend verzoek is het nodig om te beoordelen of de uitzonderingsgronden in de verordening van toepassing zijn op het voorliggende raadsbesluit. In de fase van een definitief verzoek is dit oordeel komen te vervallen. De uitzonderingsgronden in de verordening hebben een zogenaamd limitatief imperatief karakter: er kunnen alleen uitzonderingsgronden worden aangevoerd, die in de verordening zijn opgenomen. Een beoordeling in de fase van het definitief verzoek zou om die reden dubbelop zijn.

De peildata voor de kiesgerechtigdheid zijn verduidelijkt. Het bepalen van de kiesgerechtigdheid is doorgaans een aandachtspunt binnen referendumverordeningen, omdat er meerdere momenten zijn waarop de kiesgerechtigdheid moet worden vastgesteld. In de verordening komt de kiesgerechtigdheid een aantal keren terug: in het algemeen (artikel 1:1), bij het indienen van een inleidend (artikel 2:1) en definitief verzoek (artikel 2:2). Ook is bepaald wanneer men niet kiesgerechtigd is (artikel 2:5). De aansluiting tussen deze definities luistert nauw. Voor een inwoner kan het moeilijk in te schatten zijn of hij wel of geen ondersteuningsverklaring mag indienen.

Advies 3: Neem in de publiekscommunicatie mee wanneer inwoners in welke fase kiesgerechtigd zijn, zodat dit helder is naar buiten toe.

4. De ondersteuningsverklaringen (artikel 2:5)

Een kiesgerechtigde mag maximaal één ondersteuningsverklaring indienen, die ook meetelt bij het definitieve verzoek. Het artikel is op dit punt verduidelijkt.

Het is in de praktijk niet uit te sluiten dat inwoners op beide momenten een ondersteuningsverklaring indienen. Een referendumprocedure komt immers niet veel voor. De Referendumcommissie vraagt zich af wat de consequenties zijn als een inwoner toch twee ondersteuningsverklaringen indient. Zijn ze allebei ongeldig? Wordt alleen de tweede ongeldig verklaard?

Advies 4: De Referendumcommissie adviseert om dit punt te verhelderen, bij voorkeur in de verordening of toelichting, om onduidelijkheden in de uitvoering te voorkomen.

5. Uitvoering

De gemeente maakt gebruik van petities.nl voor het indienen van een inleidend (en definitief) verzoek en de bijbehorende ondersteuningsverklaringen. De gedachte hierachter is dat petities.nl laagdrempelig is. Deze gedachte volgt de Referendumcommissie, wat niet wegneemt dat zich tijdens de referendumprocedure situaties kunnen voordoen waarvan het goed kan zijn om aan de voorkant na te gaan of dit via petities.nl uitvoerbaar is.

Er zit bijvoorbeeld een periode van twee weken tussen het einde van de termijn voor het indienen van ondersteuningsverklaringen voor een inleidend verzoek en de start van de indiening van ondersteuningsverklaringen voor een definitief verzoek. Ondersteuningsverklaringen die buiten de termijnen worden ingediend zijn ongeldig (artikel 2:5). Is het mogelijk om petities.nl tussentijds te sluiten? Dit om te voorkomen dat er in de tussenliggende periode ondersteuningsverklaringen worden ingediend, die vervolgens ongeldig moeten worden verklaard. Zo niet, hoe weten inwoners dat hun stem ongeldig verklaard is?

Om de uitvoering te vergemakkelijken geeft de Referendumcommissie de gemeenteraad graag nogmaals in overweging om een eigen formulier in combinatie met DigiD te gebruiken voor het indienen van ondersteuningsverklaringen. Dit kan de uitvoering aanzienlijk vergemakkelijken, zowel voor het bewaken van de termijnen, als de ‘scheiding aan de poort’ voor niet-ingezetenen en het identificeren van dubbele ondersteuningsverklaringen. Onder meer de gemeenten Tilburg, Haarlem en Leiden hebben hier ervaring mee. De Referendumcommissie is uiteraard bereid om haar kennis en praktijkervaring op dit punt te delen met de gemeente.

Advies 5: Heroverweeg het gebruik van petities.nl als kanaal om inleidend verzoeken en ondersteuningsverklaringen in te dienen en vervang dit door een eigen formulier in combinatie met DigiD.

6. Advies en toezicht (Artikel 4:2)

In de conceptverordening is expliciet opgenomen in welke situaties de Referendumcommissie verplicht een advies uitbrengt, wat een verbetering is ten opzichte van de huidige verordening.

De Referendumcommissie heeft ook kennisgenomen van het voorstel om de termijn voor een gevraagd advies aan te passen. De reden van de wijziging is niet verder toegelicht. De termijn van ‘maximaal 4 weken’ wordt gewijzigd naar ‘desgevraagd twee weken’. De commissie kan niet goed beoordelen of dit een verbetering is of niet. Het artikel kan op twee manieren worden opgevat: een gevraagd advies moet altijd binnen twee weken worden gegeven óf uitsluitend als hier expliciet om wordt gevraagd. In de overige gevallen geldt geen maximum termijn. Als dat laatste wordt bedoeld, dan heeft de Referendumcommissie geen bezwaar tegen de voorgesteld wijziging. Dat is wel het geval als er in de toekomst altijd binnen twee weken een gevraagd advies wordt verwacht.
De Referendumcommissie probeert overigens altijd om zo snel mogelijk bij elkaar te komen om een advies uit te brengen. Tegelijkertijd is een termijn van twee weken voor een externe adviescommissie zeer kort en in de praktijk een uitdaging.

Advies 6: De Referendumcommissie maakt zich zorgen over de uitvoerbaarheid van een standaard adviestermijn van twee weken, als dit de intentie van de wijziging is, en verzoekt in dat geval om de oude termijn van maximaal vier weken in stand te houden.

7. Tot slot

Met de voorgestelde wijziging van de referendumverordening is uitvoering gegeven aan de motie “M635 Verbeteren referendumverordening” en de Referendumcommissie is positief over de verbeterslag die is gemaakt. Adviespunten 4 (beoordeling referendabiliteit) en 12 (subsidieregeling voor referenda) van de motie vragen niet om een wijziging van de verordening. Of en hoe hieraan uitvoering is gegeven, is nog niet bekend. De Referendumcommissie kijkt met belangstelling uit naar de afdoening van deze openstaande punten door het college van B&W.

De Referendumcommissie is een onafhankelijke externe adviescommissie van de gemeenteraad, college van B&W en de voorzitter van het centraal stembureau. Met dit advies hopen wij u van dienst te zijn geweest. We zijn vanzelfsprekend bereid om het advies nader toe te lichten, mocht hier behoefte aan zijn.

Met vriendelijke groet,

M.R. (Marië) Fabbricotti
Voorzitter Referendumcommissie

B. (Bjorn) Coenen
Secretaris

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