

TOELICHTING bij Verordening Raadgevend Referendumverordening

Wettelijk kader

Op grond van de bepalingen in de Grondwet en de Gemeentewet hebben gemeenten altijd al de mogelijkheid gehad tot het houden van een referendum over een genomen besluit.

Gemeenten zijn vrij in hoe ze dit regelen, binnen de randvoorwaarden die de Grondwet en Gemeentewet stellen. In de loop van de jaren hebben gemeenten van deze mogelijkheid, met uiteenlopende procedures gebruik gemaakt.

Correctief referendum

Met deze verordening verandert de plek van het raadgevend referendum in het besluitvormingsproces. De gemeente Utrecht kiest met deze verordening voor een correctief referendum. Dat wil zeggen dat een referendum na besluitvorming door de gemeenteraad plaatsvindt. Onder de oude verordeningen vond een referendum voor besluitvorming in de gemeenteraad plaats.

Geen bindende werking

De raad kan zich niet tevoren binden aan de uitspraak van het referendum. Individuele raadsleden kunnen nadat het definitief verzoek voor een raadplegend referendum succesvol heeft plaatsgevonden wel een uitspraak doen over hoe zij denken om te gaan met de uitslag van het raadgevend 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 voorzitter van het centrale stembureau bevoegd. De referendumcommissie is bevoegd om de dag waarop het referendum wordt gehouden vast te stellen (artikel 12).

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.

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

Kiesgerechtigden kunnen het initiatief nemen gericht op het houden van een raadgevend referendum.

ARTIKELGEWIJZE toelichting

HOOFDSTUK 1.

Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsbepalingen

- a 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
- b Het initiatief voor een raadgevend referendum ligt bij kiesgerechtigden. Referenda kunnen gehouden worden over genomen besluiten.
- c De voorzitter van het centrale stembureau kan over enkel technisch-juridische zaken beslissingen nemen.

Artikel 2 Het raadgevend referendum

Dit artikel beschrijft wanneer een raadgevend referendum gehouden dient te worden en wanneer de uitslag geldig is

HOOFDSTUK 2.

Voorwerp van het raadgevend referendum

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. De verordening geeft de mogelijkheid tot het houden van een referendum over een door de raad genomen besluit. 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 geen discretionaire bevoegdheid heeft, is dit in de tekst van lid 1 van artikel 3 expliciet aangegeven.

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.

Het komt voor dat een raadsvoorstel uit meerdere beslispunten bestaat. Deze beslispunten zijn afzonderlijke raadsbesluiten en kunnen dus afzonderlijk referendabel zijn. Per beslispunt moet daarom aan de hand van de criteria uit de verordening beoordeeld en aangegeven worden of dit besluit al dan niet referendabel is. Conclusie, waar dat nodig is zal bij het aanbieden aan de raad een raadsvoorstel opgesplitst worden in referendabele en niet-referendabele besluiten. Als alle beslispunten in een raadsvoorstel referendabel zijn, wat in de meeste gevallen zo zal zijn, is het niet nodig een raadsvoorstel op te splitsen.

In het besluit waarover op grond van lid 2 geen referendum kan worden aangevraagd moet de uitzonderingsgrond worden opgenomen.

In deze verordening is een aantal uitzonderingen opgenomen voor besluiten waarover geen referendum kan worden gehouden. Een aantal van deze uitzondering behoeft een nadere toelichting.

Artikel 3 lid 2 sub f

Het gaat hier om 'raadsbesluiten tot vaststelling of wijziging van een bestemmingsplan'. Hieronder wordt verstaan naast het bestemmingsplan:

- Voorbereidingsbesluiten, nu daarin de intentie wordt uitgesproken om een bestemmingsplan te wijzigen
- Facetbestemmingsplannen
- Beheersverordening
- Verklaring van geen bedenkingen benodigd voor (wabo-)projectbesluiten
- De aanvaarding van een milieueffectrapportage (MER) die onlosmakelijk verbonden is met het bestemmingsplan.

Artikel 3 lid 2 sub i

Deze uitzondering regelt dat besluiten tot toetreding, uittreding en wijziging van een gemeenschappelijke regeling niet referendabel zijn.

Aangezien de gemeentelijke begroting en rekening uitgesloten zijn van referendum (zie lid 2 sub d) is het logisch ook de (financiële) stukken van gemeenschappelijke regelingen uit te sluiten van referendum.

Er worden jaarlijks tientallen stukken zoals kadernota's en begrotingen van de verschillende gemeenschappelijke regelingen aan de raad worden voorgelegd. Er heerst bij het bestuurlijk besluitvormingsproces van dergelijke stukken een zeer grote tijdsdruk die ook bij herhaling vraagt om maatwerk en medewerking van bestuurders. Gelet op de letter van de wet vallen deze raadsbesluiten niet onder de uitzondering, immers er is geen sprake van toe- of uittreding dan wel het wijzigen van een gemeenschappelijke regeling. Voor deze besluiten geldt dan ook de hoofdregel uit de Verordening dat zij een uitgestelde inwerkingtreding van 5 weken kennen. Dit zal echter in de meeste gevallen leiden tot een overschrijding van de wettelijke termijnen uit de wet gemeenschappelijke regelingen. Een beroep op de versnelde inwerkingtreding van artikel 5 uit de Verordening zou in uitzonderingsgevallen een uitkomst kunnen bieden, maar ziet in principe niet op structurele besluiten.

Dit artikel wordt daarom zodanig geïnterpreteerd dat alle stukken van gemeenschappelijke regelingen waarvoor een raadsbesluit nodig is, onder de uitzondering van artikel 3 lid 2 sub i vallen.

Artikel 3 lid 2 sub l

Een beroep op deze uitzondering vergt een expliciete belangenafweging van de raad met een zware motiveringsplicht. Hiervoor dient een afzonderlijk beslispunt in het raadsvoorstel opgenomen te worden.

Voor raadsbesluiten waarbij de raad een verantwoordelijkheid heeft voor kwetsbare groepen is in de eerste plaats een bevoegdheid van de raad noodzakelijk. Deze bevoegdheid van de raad (meestal is dat een verordende bevoegdheid) vloeit voort uit de wet- en regelgeving waarin kwetsbare groepen de doelgroep zijn, zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning, Participatiewet en Jeugdwet alsmede de wet- en regelgeving waarin de raad een verantwoordelijkheid heeft voor de uitvoering van zorg, opvang en huisvesting en een stelselverantwoordelijkheid voor voorzieningen. Bij hogere wet- en regelgeving kan gedacht worden aan de zorgverzekeringswet, de wet langdurige zorg en de aankomende wet regulering prostitutie en misstanden in de prostitutie.

Bij kwetsbare doelgroepen kan gedacht worden aan:

- Iedereen die zorg, opvang of groepshuisvesting nodig heeft op basis van de genoemde wetten (en hogere wet- en regelgeving), waartoe te rekenen (niet limitatief):
- Vluchtelingen
- Daklozen
- Kwetsbare personen waarbij sprake is van een combinatie van verslaving, lichte verstandelijke beperking of psychiatrische problematiek
- Uitstromers uit instituties (psychiatrie, verslavingsklinieken, detentie)

Mocht er sprake zijn van een raadsbesluit waarbij de raad een verantwoordelijkheid heeft voor kwetsbare groepen, dan zal de raad een belangenafweging moeten maken of een referendum opweegt tegen de verantwoordelijkheid van de raad voor die kwetsbare groepen en hun plaats in de samenleving. In dat geval zal in het raadsvoorstel hiertoe een voorstel worden gedaan.

HOOFDSTUK 3.

Inwerkingtreding van voor een raadgevend referendum vatbaar raadsbesluit

Artikel 4 Inwerkingtreding raadsbesluit

Raadgevende referenda kunnen alleen worden aangevraagd over genomen besluiten. Daarom is het noodzakelijk kiesgerechtigden de mogelijkheid te bieden om een inleidend verzoek in te dienen zonder dat het besluit in werking treedt.

Artikel 5 Inwerkingtreding raadsbesluit indien inwerkingtreding geen uitstel kan lijden

Onder uitzonderlijke omstandigheden kan niet op de uitvoering van een besluit gewacht worden zonder dat het recht op het initiatief voor een raadgevend referendum te niet te worden gedaan. Dit moet wel in het raadsbesluit expliciet worden vermeld.

HOOFDSTUK 4.

Het inleidend verzoek tot het houden van een raadgevend referendum

Artikel 6 De indiening van verzoeken tot het houden van een raadgevend referendum

Elke kiesgerechtigde kan een inleidend verzoek indienen. Verzoeken kunnen elektronisch worden ingediend. Er wordt in de verordening geen keuze gemaakt voor een specifieke methode. Nadere regels kunnen door de raad worden vastgesteld. Naast verzoeken op papier kunnen ook verzoeken op een andere elektronische wijze worden verzameld. De kiesraad concludeerde dat er voor deze verzoeken geen onderscheid kan worden gemaakt tussen “natte” handtekeningen en uitgeprinte handtekeningen. Om onnodig uitprinten te voorkomen worden ook zulke verzoeken geaccepteerd en hetzelfde beoordeeld als “papier” verzoeken.

Artikel 7 en 8 De beoordeling van het inleidend verzoek en bepaling aantal (geldige) verzoeken

De voorzitter van het centraal stembureau besluit over de toelating van het inleidend verzoek. Er wordt in deze fase niet gekozen voor een steekproef, omdat het bij de omvang van het aantal benodigde verzoeken, bij een hoge zekerheid en een kleine foutmarge, deze steekproef ten opzichte van het aantal geldige verzoeken erg hoog is of hoger ligt dan het aantal benodigde inleidende verzoeken.

HOOFDSTUK 5.

Het definitief verzoek tot het houden van een raadgevend referendum

Artikel 9 Het afleggen van verklaringen ter ondersteuning van het inleidend verzoek Na het inleidend verzoek na toelating moet het verzoek worden ondersteund door minimaal 10.000 kiesgerechtigden. Zie verder opmerkingen bij artikel 6.

Artikel 10 en 11 De beoordeling van het definitief verzoek en bepaling aantal (geldige) ondersteuningsverklaringen

De voorzitter van het centraal stembureau besluit tot de geldigheid van het definitief verzoek. Voor de beoordeling van het definitief verzoek wordt een steekproef onder de ondersteuningsverklaring gehouden. De verschillende mogelijkheden voor een ondersteuningsverklaring, elektronisch of op papier, moet dezelfde kans hebben deel uit te maken van de steekproef. De grootte van de steekproef wordt zodanig bepaald zodat met een zekerheid van 99% bij een foutmarge van 2% met de steekproef een uitspraak kan worden gedaan over het totaal van de ondersteuningsverklaringen. Dit is analoog met het Besluit Raadgevend Referendum. Bij 12.000 ondersteuningsverklaringen wordt een steekproef onder minimaal $(4147,36 * 12.000) \div (4146,36 + 12.000) = 3.083$ ondersteuningsverklaringen gehouden. Indien hiervan 2.700 als geldig worden beoordeeld kan met 99% zekerheid worden geconcludeerd dat van de 12.000 ondersteuningsverklaringen er $2.700 \div 3083 * 12.000 = 10.509$ geldig zijn, bij een fout van 210.

HOOFDSTUK 6.

De stemming

Artikel 12 Datum raadgevend referendum

De datum van het raadgevend referendum wordt vastgesteld door de referendumcommissie als onafhankelijke instantie. Indien mogelijk wordt een raadgevend referendum op dezelfde dag gehouden als een andere verkiezing om de kosten van het organiseren van een referendum zo laag mogelijk te houden. Daarnaast is de ervaring dat de opkomst bij referenda die los van een andere verkiezing worden gehouden (erg) laag is.

Artikel 13 Vraagstelling

De vraagstelling bij het raadgevend referendum wordt vastgesteld door de referendumcommissie als onafhankelijke instantie. Aangezien een raadgevend referendum over een raadsvoorstel gaat staan de antwoorden vast: voor of tegen.

Artikel 14 Organisatie en uitvoering

Het besluit tot het houden van een referendum moet worden gepubliceerd. De voorzitter van het centraal stembureau is hier verantwoordelijk voor. Voor de uitvoering van het referendum wordt aangesloten bij de Kieswet en de normale gang van zaken bij de gemeente Utrecht bij verkiezingen.

Artikel 15 Procedure stemming

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

HOOFDSTUK 7.

Advisering en toezicht; de Referendumcommissie

Artikel 16 tot en met 19 Referendumcommissie

Er is een commissie van advies en toezicht voor de gemeenteraad: de Referendumcommissie. Zij fungeert als commissie voor zowel raad als college. De referendumcommissie is een commissie van externen die toeziet op referenda en als onafhankelijke instantie besluit over de datum van het referendum en de vraagstelling (zie artikel 12 en 13). De commissie heeft een doorslaggevende stem in het toezicht op een te houden referendum. Een klacht over een referendum kan bij de voorzitter van de referendumcommissie worden ingediend. Ziet de commissie aan de hand van de klacht onvolkomenheden dan heeft zij de mogelijkheid om direct maatregelen te nemen, via de voorzitter.

HOOFDSTUK 8.

Straf – en slotbepalingen

Artikel 20 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, wordt aangesloten bij de Kieswet, hoofdstuk Z met de maximum straffen die in dit verband mogen worden opgelegd.