

## MEMO

**Aan:** Florien Bouts, raadsgriffier  
**Betreft:** Raadgevend referendum en betaald parkeren  
**Datum:** 30 maart 2023  
**Van:** 5.1.2.e

---

Geachte mevrouw Bouts,

Namens enkele leden van de raad van de gemeente Utrecht vroeg u mij om te adviseren over de vraag of een besluit van de raad over de invoering van betaald parkeren referendabel is. Hieronder concludeer ik dat een dergelijk besluit referendabel is zolang het niet een vast te stellen verordening betreft. De raad heeft nog niet over het onderwerp besloten.

De vraag en het antwoord daarop valt in dit geval in twee delen uiteen:

- Is er al over de invoering van betaald parkeren besloten?
- Is het besluit over invoering van betaald parkeren referendabel?

Eerst geef ik de relevante onderdelen van de Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht (hierna: de Verordening) weer. Daarna behandel ik de beide deelvragen.

### 1. De tekst van de Verordening

De Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht bepaalt in welke gevallen wel of geen raadgevend referendum wordt gehouden. Het begrip wordt gedefinieerd in artikel 1b:

*raadgevend referendum: volksstemming waarbij de kiesgerechtigden zich op initiatief van een of meer kiesgerechtigden kunnen uitspreken over een door de raad genomen besluit;*

De beslissingen die voor een raadgevend referendum in aanmerking komen en de besluiten die daarvan zijn uitgezonderd staan opgenomen in artikel 3. Voor dit advies relevant zijn de onderdelen 3.1.a en 3.2.e:

*Een raadgevend referendum kan worden gehouden over raadsbesluiten.  
Geen raadgevend referendum kan worden gehouden over: raadsbesluiten over de vaststelling van gemeentelijke tarieven en belastingen*

### 2. Is er al een raadsbesluit over de invoering van betaald parkeren?

De raad heeft op 9 juni 2022 via een motie ingestemd met het coalitieakkoord 2022-2026. Uit de raadsinformatiebrieven d.d. 21 november 2022 en 16 februari 2023 en tijdens een debat op 23 februari lijkt naar voren te komen dat het college meent dat uw raad vanwege de aangenomen motie van 9 juni 2022 al besloten heeft over het betaald parkeren.

Op grond van de Verordening kan een referendum worden gehouden over een raadsbesluit. Een motie kan niet worden gezien als een raadsbesluit vanwege het volgende.

In het vigerende Reglement van Orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden gemeenteraad Utrecht wordt een motie als volgt gedefinieerd<sup>1</sup>:

*motie: korte en gemotiveerde verklaring over een onderwerp waardoor een oordeel, wens of verzoek wordt uitgesproken;*

Een motie is dus geen besluit.

Voor de volledigheid ben ik nagegaan of er over het begrip besluit nog een nadere duiding is opgenomen in de toelichting bij de Verordening.

In de toelichting op de vigerende Verordening wordt het begrip besluit niet nader beschreven. Wel heb ik in de toelichting op de voormalige Referendumverordening gemeente Utrecht uit de periode 2011-2017<sup>2</sup> het volgende gevonden:

Een besluit voor de Referendumverordening is *een schriftelijke beslissing van de raad*. Ook dan is een motie dus nog steeds geen besluit.

Verder wordt over het begrip besluit opgemerkt:

*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.*

Met andere woorden: een besluit als bedoeld in de Verordening is een ruim begrip en moet niet te beperkt worden uitgelegd.

Deze toelichting is ook van belang voor het tweede deel van de vraag waarop ik hierna terugkom, namelijk of het besluit dat u zal worden voorgelegd al dan niet referendabel is.

In het coalitieakkoord worden diverse onderwerpen in algemene termen beschreven. Over het parkeren is dat bijvoorbeeld:

*Op termijn zal daarom in de gehele stad het gebruiken van de openbare ruimte door auto's belast worden met parkeerbelasting<sup>3</sup>.*

Dat de raad met het aannemen van de motie daarmee nog niet over betaald parkeren heeft besloten lijkt een breed gedragen gedachte. In de raadsbrief van 6 juli 2022 over het coalitieakkoord staat bijvoorbeeld:

---

<sup>1</sup> in artikel 1 onder g

<sup>2</sup> Gemeentebld 2011, nr 46

<sup>3</sup> P. 38 coalitieakkoord



*Het uitgangspunt dat het invoeren van betaald parkeren wordt bepaald door de raad, en niet meer standaard door een draagvlakmeting in een buurt, vraagt om een beleidswijziging. We leggen de komende periode uw raad daarom ter besluitvorming een aantal stukken voor:*

- *een aangepaste module 'Aanpak betaald parkeren'*
- *een aangepaste module 'Parkeernormen'*
- *een faseringsvoorstel voor de volgorde van het invoeren van betaald parkeren.*

Met andere woorden: het beleid moet worden aangepast en de raad moet hierover nog besluiten.

Andersom redenerend zou de gedachte dat de raad met het aannemen van de motie al echt besloten heeft over betaald parkeren betekenen, dat de raad al besloten heeft over alle onderwerpen die in het coalitieakkoord aan de orde komen. Het aannemen van de motie had dan ook al referendabel kunnen zijn. Dan zou met het aanmerken van een motie als een besluit de Verordening zinledig maken omdat er nauwelijks nog onderwerpen over zouden blijven voor een referendum.

Ik concludeer daarom dat de raad in de zin van de Verordening nog niet over de invoering van betaald parkeren heeft besloten.

### 3. Is het besluit over invoering van betaald parkeren referendabel?

Raadsbesluiten over de vaststelling van gemeentelijke tarieven en belastingen worden uitgezonderd van besluiten die het onderwerp van een referendum kunnen zijn.

Wat er met "vaststelling van tarieven en belastingen" precies wordt bedoeld wordt niet uitgewerkt in de Verordening zelf.

De concept toelichting bij deze Verordening bespreekt deze uitzondering niet. In de voorheen vigerende Referendumverordening waarin een vergelijkbare bepaling stond opgenomen staat alleen vermeld:

*Bepaalde onderwerpen waarover de raad een besluit kan nemen lenen zich minder goed voor een referendum. Deze zijn hier als uitzondering opgenomen. De lijst is gebaseerd op de ervaringen met onder meer de Tijdelijke referendumwet en autonome gemeentelijke verordeningen*

Omdat met de Verordening gebruik is gemaakt van de modelverordening van de VNG heb ik in de toelichting daarop ook gecontroleerd wat er over de uitzonderingen is opgenomen. De tekst van de toelichting op dit punt is gelijk aan de hierboven geciteerde gemeentelijke tekst. In de toelichting van de VNG op de model verordening is daar nog aan toegevoegd:

*bij de onderdelen f en g gaat het om het budgetrecht van de raad.*

Uit de stukken maak ik op, dat de raad zal worden verzocht om nieuw beleid<sup>4</sup> vast te stellen. Die beleidswijziging houdt in dat het invoeren van betaald parkeren wordt bepaald door de raad, en niet meer standaard door een draagvlakmeting in een buurt. De volgorde voor het invoeren van betaald parkeren zal aan de raad worden voorgelegd.

Voorgesteld wordt om de Parkeervisie, de module Parkeernormen en de module Aanpak parkeren openbare ruimte te wijzigen. Daarvoor zijn tekstwijzigingen voorgesteld. In de nu gepubliceerde tekstwijzigingen die voor inspraak zijn vrijgegeven is iedere vermelding van het woord “draagvlakmeting” geschrapt (8x).

Het gaat daarmee volgens deze tekstvoorstellen die voor inspraak zijn vrijgegeven dus niet om (nu al) een verordening vast te stellen op grond waarvan belastingen kunnen worden geheven of waarin tarieven al worden vastgesteld, of om het vaststellen van de begroting.

Bij bijvoorbeeld het besluit om de tarieven voor de onroerende zaak belasting aan te passen in de Verordening onroerende zaak belastingen is dat wel het geval en wordt de mededeling omtrent het niet van toepassing zijn van de Verordening raadgevend referendum vanzelfsprekend wel opgenomen, aangezien het in een dergelijk geval juist wel om het vaststellen van tarieven en belastingen ging:

<https://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/0a1b9aa9-3327-4b69-8a87-c3016d093cfa>

Nu er alleen nieuw beleid zal worden vastgesteld, en (nog) geen verordeningen worden aangepast of vastgesteld, meen ik dat het besluit over de beleidswijziging om betaald parkeren in de hele stad in te voeren referendabel is en niet onder de uitzonderingen valt.

Dit is in lijn met de toelichting zoals die is opgenomen in het interne juridische advies aan het dagelijks bestuur van de raad “memo referendum betaald parkeren” d.d. 15 maart jl. In die toelichting wordt op vergelijkbare gronden geoordeeld dat het verworpen initiatiefvoorstel ‘Niet versneld betaald parkeren in de hele stad Utrecht’ referendabel is.

Daarover kan ook anders worden gedacht.

Zoals hierboven benoemd zijn er tekstvoorstellen vrijgegeven voor inspraak, het raadsvoorstel zelf is nog niet beschikbaar. Wel valt in het bij de brief aan uw raad d.d. 22 maart 2023 met bijlagen<sup>5</sup>, waaronder en het daarbij gevoegde juridische advies van AKD d.d. 30 januari jl de concept tekst daarvoor te lezen:

*“1. In de hele stad zonder draagvlakmeting betaald parkeren in te voeren:  
Waarbij het college de bevoegdheid heeft om de gebieden aan te wijzen waar betaald parkeren wordt ingevoerd  
Daarbij de volgorde van de drie blokken (zie bijlage ..) gebaseerd op verwachte parkeerdruk en grote bouwontwikkelingen aan te houden  
Daarbij voor de prioritering van gebieden binnen een blok gebruik te maken van een afwegingskader met als criteria bouwontwikkelingen, parkeerdruk en*

<sup>4</sup> In de raadsinformatiebrief d.d. 6 juli 2022 wordt gesproken van een beleidswijziging

<sup>5</sup> <https://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/20fec63d-e185-45c9-bc64-9798c819202a>



*meldingen.”  
[...]*”

Uit de brief aan de raad d.d. 22 maart 2023 en het daarbij gevoegde juridische advies van AKD komt verder naar voren dat het college de raad niet alleen voorstelt om de teksten van het beleid aan te passen maar ook voornemens is om een besluit voor te leggen als bedoeld in artikel 10 van de Verordening op de heffing en invordering van Parkeerbelastingen 2023 gemeente Utrecht (de Parkeerbelastingverordening). Dit artikel luidt:

*Artikel 10 Bevoegdheid tot het aanwijzen van parkeerplaatsen*

*De aanwijzing van de plaats waar, het tijdstip en de wijze waarop tegen betaling van de belasting als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel a, mag worden geparkeerd, geschiedt in alle gevallen door het college van burgemeester en wethouders bij openbaar te maken besluit.*

*Burgemeester en wethouders kunnen alleen met voldoende draagvlak voornoemd aanwijzingsbesluit nemen. Een uitzondering hierop geldt in het geval de gemeenteraad een gebied heeft aangewezen waar zonder draagvlakmeting betaald parkeren ingevoerd kan worden.*

Valt een besluit om volgens de Parkeerbelastingverordening een gebied aan te wijzen waar zonder draagvlakmeting betaald parkeren ingevoerd kan worden dan toch onder de uitzondering van de Verordening?

Zoals ik hierboven (op p. 2) al aangaf onder verwijzing naar de toelichting bij de voormalige Referendumverordening moet het begrip “besluit” ruim worden opgevat. Het uitgangspunt van de Verordening houdt in, dat raadsbesluiten referendabel zijn. Alleen de uitzonderingen worden benoemd.

Het toepassen van een uitzonderingsgrond, dus om een besluit niet referendabel te achten, moet daarom goed gemotiveerd kunnen worden. Wanneer daarover getwijfeld kan worden spreekt het toepassen van die uitzonderingsgrond dus al niet meer voor zich. Uit de jurisprudentie blijkt dat de raad beoordelingsvrijheid heeft bij het oordeel over de toepassing van de uitzonderingsgronden<sup>6</sup>. De uitzonderingen zijn opgenomen omdat zij zich, in de woorden van de VNG, minder goed lenen voor een referendum.<sup>7</sup>

In dit geval is het de bedoeling om beleid te wijzigen. Uw raad wordt in dat kader verzocht om de toestemming aan het college om geen draagvlakmeting uit te voeren voor het invoeren van betaald parkeren. Via die toestemming wordt dan vervolgens de stap gezet naar de gefaseerde invoering van betaald parkeren in de hele stad.

Hoewel geoordeeld zou kunnen worden (en in de woorden van het college en het AKD-advies verdedigbaar is) dat via de toestemming van de raad aan het college om geen draagvlakmeting

---

<sup>6</sup> Uitspraak Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1402

<sup>7</sup> Ledenbrief VNG 10 december 2019 over de Model Referendumverordening. Hierin wordt ook benadrukt dat het toepassen van de uitzondering goedgegemotiveerd moet worden.

uit te voeren besloten wordt over tarieven en belastingen, is dit oordeel alleen op te zetten via een doorwrochte juridische beredenering waarbij verschillende stappen nodig zijn. Via de grondslag van de Parkeerverordening, die gebaseerd is op artikelen uit de Gemeentewet die zien op het heffen van belastingen, besluit u (al dan niet) tot een wijziging in de locaties waar een heffingsgrondslag toegepast mag worden, en waar als gevolg daarvan een wijziging plaatsvindt van het daar geldende tarief. Het college moet vervolgens nog afwegingskaders volgen voordat op enig locatie die tarieven worden ingevoerd.

Ik meen dat dit een te ver verwijderd stappenplan is om nog van een raadsbesluit over de letterlijke “vaststelling” van tarieven door de raad als verwoord in de Verordening te kunnen spreken. Ik heb hierboven ook al uiteen gezet dat het begrip besluit uit de Verordening ruim moet worden opgevat, dat een uitzondering op een referendabel besluit goed moet worden gemotiveerd en dat u in feite gevraagd wordt om over een beleidswijziging te besluiten.

Ik acht een gevraagd besluit over het invoeren van betaald parkeren in de hele stad daarom referendabel en niet onder de uitzonderingen vallen.

Ook de besluitvorming in eerdere gevallen over de invoering van betaald parkeren is daarbij relevant, zie daarvoor hieronder.

#### 4. Is een verworpen initiatiefvoorstel een raadsbesluit in de zin van de referendumverordening?

Op 9 maart jl. heeft de raad een initiatiefvoorstel om niet over te gaan tot het versneld invoeren van betaald parkeren verworpen. Voor wat betreft het onderdeel besluit is er sprake van een schriftelijke beslissing van de raad. Ten aanzien van het onderwerp geldt, dat dit hetzelfde is als hierboven is behandeld, het valt niet onder de uitzonderingen en betreft dus een referendabel onderwerp. Hoewel er met het verworpen initiatiefvoorstel geen verandering in beleid of regelgeving optreedt is de toelichting op de voormalige Referendumverordening (zie p.2 hierboven) ook hiervoor van belang:

*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.*

Ook een verworpen initiatiefvoorstel als het onderhavige is daarom een raadsbesluit in de zin van de referendumverordening.

#### 5. Vergelijkbare gevallen

Bij een raadsbesluit dat niet referendabel is moet dat worden vermeld bij het betreffende besluit (art 3 lid 3) en het besluit wordt bekendgemaakt (art 4). Bij de publicatie is dus kenbaar of het betreffende besluit wel of niet referendabel is.



*Invoeren betaald parkeren in eerdere gevallen: referendum mogelijk*

In eerdere gevallen is de mogelijkheid van het houden van een referendum over de invoering van betaald parkeren wel toegestaan, zoals over de invoering van betaald parkeren op het Smaragdplein en rond de Merwedekanaalzone. In die gevallen betrof het de vaststelling dat betaald parkeren zou worden ingevoerd, niet een besluit omtrent de vaststelling of aanpassing van een verordening waarin de belastingplicht op zich wordt vastgelegd en de bijbehorende tarieven worden vastgesteld. In het besluit ten aanzien van het Smaragdplein werd expliciet besloten dit zonder draagvlakmeting te doen, met betrekking tot de Merwedekanaalzone is daarover geen expliciet raadsbesluit opgenomen.

Ten tijde van deze eerdere gevallen was de Verordening of een vergelijkbare verordening van kracht. Destijds is dus al geoordeeld dat het enkele vaststellen dat betaald parkeren zal worden ingevoerd (al dan niet zonder draagvlakmeting) referendabel is. Voor zover aangevoerd zou worden dat de raad daarover met het aannemen van de motie over het coalitieakkoord al zou hebben geoordeeld meen ik dat met het aannemen van een motie geen sprake is van een besluit.

## 6. Verdere discussie of twijfel

Bij twijfel over de uitleg van de Verordening kan de referendumcommissie om advies worden gevraagd<sup>8</sup>. Als ik het goed heb begrepen, is een verzoek om advies inmiddels gedaan ten aanzien van het eerder genoemde verworpen Initiatiefvoorstel.

Indien uw raad zich niet kan vinden in de uitkomst van het advies valt te overwegen om de tekst van de Verordening of de toelichting daarop aan te passen zodat duidelijker is wat met de bepaling “vaststelling gemeentelijke tarieven en belastingen” precies wordt bedoeld. Daarnaast kunt u ook overwegen om het besluit-begrip (niet alleen een Awb-besluit) en de uitzonderingen nog nader te verduidelijken.

Uit de jurisprudentie<sup>9</sup> blijkt, zoals hierboven ook al aangegeven, dat de raad beoordelingsvrijheid heeft bij het oordeel over de toepassing van de uitzonderingsgronden. De rechter moet in voorkomende gevallen dus terughoudend toetsen. Een besluit tot het al dan niet toepassen van een uitzonderingsgrond zal wel goed moeten worden gemotiveerd.

## 7. Rechtsgang

Voor de volledigheid beschrijf ik de rechtsgang.

In een raadsbesluit wordt, indien dat aan de orde is, onder vermelding van de uitzonderingsgrond aangegeven dat ten aanzien van dit betreffende besluit geen referendum kan worden gehouden<sup>10</sup>. Die vermelding maakt dus onderdeel uit van het betreffende raadsbesluit.

---

<sup>8</sup> Artikel 17 van de Verordening bepaalt dat deze commissie gevraagd en ongevraagd advies kan uitbrengen

<sup>9</sup> Uitspraak Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1402.

Hierin wordt de procesgang ook duidelijk beschreven

<sup>10</sup> Artikel 3, derde lid Verordening

Tegen een besluit van de raad om een raadsbesluit al dan niet referendabel te achten staat bezwaar open (bij de raad zelf). Tegen het besluit op bezwaar kan vervolgens beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter, en vervolgens is hoger beroep mogelijk bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Tijdens alle procesfases is een bestuursrechtelijk kort geding (een voorlopige voorziening) mogelijk.

Ik hoop met het bovenstaande de gestelde vragen naar tevredenheid te hebben beantwoord. Uiteraard ben ik graag bereid om een nadere toelichting te geven.

Met vriendelijke groet,

5.1.2.e

5.1.2.e