Technische analyse van het ‘Besluit tot wijziging van Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht’ (hierna ‘wijzigingsbesluit’)

Nieuwe verordening nodig

De voorgestelde wijziging leent zich niet voor wijziging van de bestaande Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht 2017 (hierna ‘de bestaande verordening’). Voor deze wijziging is een nieuwe verordening nodig, omdat:

- artikelen dan opnieuw genummerd kunnen worden;
- de nieuwe verordening een nieuwe titel krijgt en dit niet mogelijk is bij een bestaande verordening;
- de inhoud wezenlijk verandert.

Nummering artikelen

Het wijzigingsbesluit voegt 2 nieuwe artikelen in in de bestaande verordening onder vernummering van de daaropvolgende bestaande artikelen[1]. Deze vernummering is niet conform de ‘100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever’ (idee 88) en de ‘Aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzing 6.16)[2]. Bij wijziging van een regeling worden artikelen niet vernummerd, behalve als dit noodzakelijk is om een bijzondere reden. Een bijzondere reden kan zijn dat artikelen verplaatst worden of er een nieuw hoofdstuk wordt opgenomen met meer dan 26 artikelen zodat doorgenummerd zou moeten worden met aa, bb, enz. Bij deze wijziging is geen sprake van zo’n bijzondere reden.
In dit geval zouden de nieuwe artikelen genummerd moeten worden als artikel 1a en 1b[3].
Bestaande artikelen kunnen wel opnieuw genummerd worden als ze in een nieuwe verordening terugkomen.

Titel

Het wijzigingsbesluit wijzigt de oorspronkelijke intitulé (in dit geval de naam van de bestaande verordening): dit is niet toegestaan. De oorspronkelijke intitulé is éénmalig en hangt aan het moment waarop de verordening voor het eerst is vastgesteld. Dit kan bij een latere wijziging van de verordening niet meer worden gewijzigd[4]. Met een wijziging kan de naam van een verordening niet gewijzigd worden, daar is een nieuwe verordening voor nodig[5].

Titel en inhoud

De nieuwe artikelen brengen een wezenlijke verandering aan in de bestaande verordening en daar leent een wijziging zich niet voor[6]. Daarnaast zouden titel en inhoud uiteenlopen en dat is verwarrend[7]. De titel van de bestaande verordening geeft aan dat de verordening gaat over het ‘raadgevend referendum’, zoals gedefinieerd in artikel 1 van de verordening. En die definitie ziet **wel**

---

[1] Zie artikel I, onderdelen D t/m T van het wijzigingsbesluit.
[2] Conform het Raadsbesluit van 3 juni 2021 gebruiken we in Utrecht de ‘100 Ideeën’ en de ‘Aanwijzingen’ voor het opstellen van regelingen van de VNG.
[3] Hiermee zijn de onderdelen D t/m T van het wijzigingsbesluit niet meer nodig.
[4] Het opschrift en de aanhef van een regeling worden niet gewijzigd: aanwijzing 6.7 van ‘Aanwijzingen voor de regelgeving’. Voor de gemeentelijke regelgever geldt dat een citeertitel ook als opschrift moet worden gebruikt (idee 40 van ‘100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever). Daarnaast wordt de verordening geïdentificeerd door middel van de citeertitel (aanwijzing 3.36 en idee 39). Opschrift en aanhef vormen samen de ‘kop’ van de verordening (naam en de onderdelen ‘De raad .., gelet op.., overwegende dat…, besluit vast te stellen….’)’.
[5] Nu de intitulé niet gewijzigd mag worden is onderdeel U van artikel I van het wijzigingsbesluit niet meer nodig.
[6] Een omvangrijke wijziging vereist een nieuwe regeling: idee 82 en aanwijzing 6.2.
[7] Een titel moet ‘een zo duidelijk mogelijk beeld’ van de regeling geven: idee 75.

op het raadgevend referendum geïnitieerd door één of meer kiesgerechtigden[8], maar **niet** op de referenda van de nieuwe artikelen.
Om die reden ligt het opstellen van een nieuwe verordening meer voor de hand dan het wijzigen van de bestaande.

Kaders nodig
Het wijzigingsbesluit geeft de raad wel een bevoegdheid maar stelt geen algemene kaders (regels). Kaders geven duidelijkheid voor iedereen en kunnen strijdigheid met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur voorkomen (denk hierbij aan het rechtszekerheidsbeginsel, het verbod op willekeur, het gelijkheidsbeginsel, het verbod op détournement de pouvoir).

Het wijzigingsbesluit geeft de raad de mogelijkheid om allerlei referenda te houden[9]. Daarbij staat het de raad vrij om te bepalen of er over een bepaald raadsbesluit een referendum komt, zo ja in welke vorm en om per referendum te bepalen wat de spelregels zijn[10].

De bestaande spelregels gelden niet voor de nieuwe referenda.
Bijna alle andere artikelen van de bestaande verordening hebben uitsluitend betrekking op het raadgevend referendum geïnitieerd door kiesgerechtigden[11] en niet op de nieuwe door de raad te initiëren referenda. Het wijzigingsbesluit past de rest van de verordening inhoudelijk niet aan. Bestaande bepalingen worden niet van overeenkomstige toepassing verklaard. Er worden geen andere algemene regels gesteld voor de nieuwe referenda en dat kan problemen opleveren ten aanzien van de rechtszekerheid en andere algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Een paar voorbeelden.

> *Elk raadsbesluit referendabel*
> Bepaalde raadsbesluiten worden niet uitgezonderd van de nieuwe referenda, zoals dat wel het geval is voor raadgevende referenda. Vanaf de inwerkingtreding kan de raad in principe over elk raadsbesluit een referendum houden. Dit kan het besluitvormingsproces vertragen, zo niet belemmeren[12]. Dat draagt niet bij aan de rechtszekerheid. Omdat de regels per referendum kunnen verschillen kan dit (onbedoeld) leiden tot willekeur, strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel of misbruik van bevoegdheid. Ook kan dit leiden tot onduidelijkheid met betrekking tot inwerkingtreding van de besluiten die onder de nieuwe referendum mogelijkheid vallen.

---

[8] De raad is geen kiesgerechtigde. In de verordening wordt ‘kiesgerechtigde’ gedefinieerd. Uit die definitie en de toelichting bij de verordening in combinatie met de Kieswet blijkt dat het moet gaan om inwoners die 18 jaar of ouder zijn, officieel wonen in Utrecht, mogen stemmen bij de gemeenteraadverkiezingen en niet uitgezonderd zijn van het kiesrecht. Uitgaande van deze definitie is de raad geen kiesgerechtigde.
[9] ‘iedere vorm van referendum die de raad juist voorkomt’.
[10] ‘de wijze waarop het referendum zal worden gehouden, het onderwerp, de vraagstelling, en alle andere elementen van het referendum die de raad wenselijk of noodzakelijk voorkomen’
[11] Uit bijna alle artikelen (of de hoofdstukken waaronder ze vallen) blijkt dat ze betrekking hebben op het raadgevend referendum: in het artikel zelf of in de titel van het hoofdstuk wordt die term gebruikt. Zie bijvoorbeeld de definitie van raadgevend referendum in artikel 1, onder b in combinatie met de artikelen van hoofdstuk 2 t/m 6 (artikel 3 t/m 15), maar ook de artikelen 17 en 19.
[12] We gaan hier niet in op mogelijke financiële gevolgen en de rol van de raad als volksvertegenwoordiger.

Mogelijke samenloop
Als het gaat om een genomen raadsbesluit waarvoor geen uitzondering geldt, kan naast een door de raad geïnitieerd referendum ook het raadgevend referendum aan de orde zijn. Het wijzigingsbesluit sluit dit niet uit en voorziet niet in hoe te handelen bij zo'n samenloop. Het kan dus zijn dat de burger geconfronteerd wordt met 2 referenda over hetzelfde raadsbesluit: één geïnitieerd door een kiesgerechtigde (het raadgevend referendum) en één geïnitieerd door de raad, waarbij de vraagstelling kan verschillen maar ook hetzelfde kan zijn.

Referendabele termijn
Het wijzigingsbesluit voorziet niet in een maximale periode tussen een raadsbesluit (of het voornemen daartoe) en het moment waarop het besluit wordt genomen om daarover een referendum op initiatief van de raad te houden. Het nieuwe artikel 3 bepaalt wel dat een raadsbesluit nodig is om een referendum te houden en dat de spelregels bij datzelfde besluit of een aanvullend besluit moeten worden vastgesteld, maar geeft niet aan wanneer dat besluit genomen moet zijn. Zo blijft het onduidelijk hoe lang een te nemen of genomen raadbesluit vatbaar is voor een door de raad geïnitieerd referendum.

Verduidelijking formuleringen
In de nieuwe artikelen worden formuleringen gebruikt, die niet worden uitgelegd of verduidelijkt, bijvoorbeeld 'juist', 'wenselijk', 'noodzakelijk'. Onduidelijke formuleringen moeten zoveel mogelijk vermeden worden in regelingen (idee 22 en aanwijzing 3.3).