

Toelichting op de Verordening op het burgerinitiatief en het referendum

Algemeen

Leidraad bij deze verordening is de samenvoeging van de nieuwe instrumenten burgerinitiatief en referendum. Dit betekent een belangrijke uitbreiding van de mogelijkheden van burgers om invloed uit te oefenen op het stadsdeelbeleid. Burgers kunnen een initiatiefvoorstel aan de raad voorleggen en vervolgens, als het voorstel niet wordt overgenomen, dit aan de kiezers voorleggen (initiatiefreferendum). Dit proces bevat veel interactiemogelijkheden tussen burger en bestuur.

Ook kunnen burgers een (voorgenomen geagendeerd concept-) besluit van de raad via een burgerinitiatief in een (zogeheten correctief) referendum aan de orde stellen. Het correctief referendum zal door het eerder vermelde interactieve proces naar wordt verwacht, in het algemeen als uiterste middel fungeren.

De gemeenteraad heeft inmiddels een soortgelijke stedelijke regeling vastgesteld. Die verordening is op 5 oktober 2004 in werking getreden. De regeling van stadsdeel Centrum stemt op hoofdpunten daarmee overeen.

In Oud Zuid is in 2004 een Verordening op het Burgerinitiatief vastgesteld. De impuls daarvoor is onder andere voortgekomen uit de Dualisering van de Gemeentewet in 2002. Dit heeft in het stadsdeel mede geleid tot discussie en stukken over het referendum en over de mogelijkheid dit te combineren met het burgerinitiatief, onder andere het voorstel van Amsterdam Anders / De Groenen, getiteld De burgers van Oud Zuid aan zet. De kadernotitie burger-bestuur past in hetzelfde verband, alsmede het VVD-initiatief tot de mogelijkheid voor burgers om niet-geagendeerde onderwerpen bij een raadsvergadering aan te dragen.

Het Dagelijks Bestuur heeft naar aanleiding van de behandeling Notitie Referendumverordening (zie FinAZ 18 mei 2005) een conceptreferendumverordening uitgewerkt Model voor deze verordening staat, naar het meerderheidsgevoelen van de Commissie, de Referendumverordening van Stadsdeel Amsterdam Centrum.

In ons stadsdeel is de extra mogelijkheid opgenomen, dat ingezetenen jongeren van 14 tot 18 jaar in de initiatieffase deelnemen aan een burgerinitiatief, maar niet in de referendumfase. Deze laatste fase blijft voorbehouden aan kiesgerechtigden. De reden voor het opnemen van de mogelijkheid dat jongeren in de initiatieffase deelnemen aan een burgerinitiatief is dat jongeren op deze wijze daadwerkelijk betrokken worden bij de gemeentelijke politiek. Het is wenselijk dat jongeren in deze fase bij beleids- en besluitvorming worden betrokken. Het is niet mogelijk jongeren tevens te laten deelnemen aan referenda, doordat een referendum kan samenlopen met (stadsdeel) verkiezingen. Hiervoor bepaalt de Kieswet in artikel B 3 wie kiesgerechtigd zijn voor het deelnemen aan verkiezingen. Jongeren van 14 tot 18 jaar behoren niet tot de groep van kiesgerechtigden ingevolge de Kieswet.

Het is bovendien wenselijk dat aan een referendum slechts kiesgerechtigden kunnen deelnemen. De reden hiervoor laat zich makkelijk uitleggen: indien aan een referendum ook niet-kiesgerechtigden (zoals jongeren) zouden kunnen deelnemen, wordt de band tussen burger en deelraad als volksvertegenwoordiging te zeer losgelaten. De uitkomst van het referendum wordt dus in principe bepaald door kiesgerechtigde burgers.

Omdat het Burgerinitiatief is opgenomen in de Referendumverordening, zal de bestaande Verordening op het Burgerinitiatief van Amsterdam Oud Zuid moeten worden ingetrokken.

De invoering heeft financiële consequenties, uitgaande van enkele burgerinitiatieven per jaar en één referendum dat los staat van andere verkiezingen of referenda.

Dit te reserveren bedrag voor het houden van een referendum zal vooralsnog als een PM-post in de begroting opgenomen worden in de Paragraaf weerstandsvermogen, onder aanpassing van de hoogte van het weerstandsvermogen.

De raadscommissie FinAZ heeft in zijn vergadering van 21 september 2005 de conceptverordening besproken. Verordening en toelichting zijn naar aanleiding daarvan waar nodig aangevuld. De inspraak resulteerde in een Nota van zienswijzen en beantwoording.

De regeling is als volgt opgebouwd:

Algemene bepalingen (Hoofdstuk 1)

Initiatief fase burgerinitiatief (Hoofdstuk 2)

Algemene bepalingen

Paragraaf 1: op zich zelf staand burgerinitiatief

Paragraaf 2: burgerinitiatief betrekking hebbend op een voor de raad geagendeerde beslissing

Referendum fase (Hoofdstuk 3)

Paragraaf 1: Algemene bepalingen

Paragraaf 2: bijzondere bepalingen voor referendumverzoeken na een op zichzelf staand burgerinitiatief

Paragraaf 3: bijzondere bepalingen voor referendumverzoeken met een correctief element

Paragraaf 4: beslissingen van de raad en dagelijks bestuur op definitief referendumverzoek

Stemming en uitslag (Hoofdstuk 4)

Overige onderwerpen (Hoofdstuk 5)

Slotbepalingen (Hoofdstuk 6)

In deze opbouw is te herkennen dat aan het begin van elke procedure een burgerinitiatief staat. Daarbij is een tweedeling gemaakt.

Een burgerinitiatief kan ontstaan los van de lopende beleids- en besluitvorming van de raad. De raad wordt dan geconfronteerd met een nieuw plan, voorstel of verzoek.

Een burgerinitiatief kan ook een reactie zijn op of een ingreep vormen in een lopend besluitvormingsproces, dat is uitgemond in een reeds geagendeerd (concept-) raadsbesluit.

In het eerste geval kunnen ruimere termijnen worden gehanteerd dan wanneer de raad - na het reguliere voortraject - op het punt staat een besluit te nemen. In het ene geval is er sprake van een burgerinitiatief *sec*, in het andere van een burgerinitiatief met, wat genoemd wordt, een correctief element. Het correctief referendum-oude stijl, dat in de centrale stad van kracht was, is veranderd in 'een burgerinitiatief betrekking hebbend op een voor de raad geagendeerde beslissing'. Indien een burger een referendum wil over een dergelijke, voorgenomen beslissing, moet hij dit gieten in de vorm van een burgerinitiatief betrekking hebbend op...'

Burgerinitiatief is in de verordening gedefinieerd als een 'schriftelijk verzoek aan de stadsdeelraad (...) om een besluit te nemen, in te trekken, of te wijzigen...'. Zowel een burgerinitiatief dat op zichzelf staat als een burgerinitiatief dat betrekking heeft op een voor de raad geagendeerde beslissing, kan resulteren in een referendum over de weigering van de raad om het burgerinitiatief geheel of gedeeltelijk over te nemen.

Een burgerinitiatief kan een alternatief voorstel bevatten. In dat geval kunnen twee voorstellen ter discussie komen, uiteindelijk in een referendum. Vroeger bestond (in de centrale stad) alleen de mogelijkheid van het verhinderen van een raadsbeslissing. Een nieuwe mogelijkheid is ook dat het initiatief betrekking kan hebben op een onderdeel van de conceptbeslissing van de raad, en in zoverre een correctief element bevat.

Indien het burgerinitiatief wordt verworpen, treedt een fase in dat een referendum mogelijk is (Hoofdstuk 3). De initiatiefgroep krijgt zes weken de tijd om te beslissen of zij het initiatief wil voortzetten, zowel bij een op zichzelf staand initiatief als bij een initiatief met een correctief element. Bij voortzetting kunnen kiezers in het eerste geval binnen zes maanden een (definitief) verzoek indienen, dat dient te zijn ondersteund door 4000 kiezers.

In het geval het gaat om een al geagendeerd concept-raadsbesluit waarvan de werking is opgeschort, dient binnen drie weken na het besluit tot voortzetting van het initiatief een inleidend verzoek te zijn ingediend (ondersteund door 1300 kiezers). Daarna is er een tweede drempel voor het definitieve verzoek. Dit verzoek moet worden ingediend binnen zes weken. Het verzoek moet ondersteund zijn door 4000 kiezers, waarbij de 1300 handtekeningen van het inleidend verzoek worden meegerekend. De reden dat in het laatste geval een termijn van in totaal 9 weken wordt gehanteerd en in het eerste geval een ruimere termijn van in totaal 6 maanden, is dat de raad in het laatste geval op het punt staat een besluit te nemen, nadat het reguliere voortraject van de besluitvorming reeds heeft plaatsgevonden. Gedurende de referendumprocedure is de uitvoering of inwerkingtreding van het desbetreffende raadsbesluit opgeschort. Dit pleit voor het hanteren van niet te lange termijnen in het geval van een burgerinitiatief (en daarop volgend referendum) over een al geagendeerd raadsbesluit. Bovendien hebben de initiatiefnemers ook afgezien van deze termijn van 9 weken voldoende tijd voor het verzamelen van handtekeningen, gelet op het traject van inspraak, DB-behandeling, raadscommissie en raad, dat doorgaans minimaal enkele maanden in beslag neemt.

Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1.1 (begripsomschrijvingen)

Het begrip burgerinitiatief is ruim omschreven; het hoeft niet te gaan om een voorstel, wel om een verzoek aan de raad om een besluit te nemen. Dit kan ook betreffen het intrekken van een besluit of de wijziging van een besluit. Het begrip burgerinitiatief wordt gehanteerd voor zowel een op zichzelf staand burgerinitiatief als op een correctief burgerinitiatief. De definitie van referendum heeft betrekking op een eventuele volksraadspleging nadat de raad een beslissing heeft genomen inzake een burgerinitiatief.

De termen raad, commissie en stadsdeel zijn ingevoerd en nader omschreven, zodat in het vervolg van de verordening kan worden volstaan met deze korte aanduiding van respectievelijk de stadsdeelraad, de Initiatief-en referendumcommissie, en het stadsdeel Oud-Zuid.

Voor een efficiënte gang van zaken dienen maximaal 7 personen (art. 2.2 lid 2 sub c en art.2.7 lid 4 sub c) bij het stadsdeel bekend te zijn, die gerechtigd zijn de initiatiefgroep te vertegenwoordigen. Meteen bij de aankondiging / indiening van een burgerinitiatief (art. 2.2. lid 1 en art. 2.7 lid 1) worden deze personen vermeld, en daarbij dan ook meteen de enige woordvoerder in de raadsvergaderingen. Het stadsdeel gaat bij het verloop van de verdere procedure uit van deze opgave.

Er is maar één initiatiefgroep per burgerinitiatief mogelijk. Omdat de initiatiefgroep een rol blijft spelen in een mogelijke referendumfase, moeten de leden van de initiatiefgroep kiesgerechtigd zijn. Dat is de consequentie van het open stellen van de initiatief fase voor jongeren van 14 jaar tot 18 jaar.

Bij de begripsomschrijvingen is onder h het begrip 'een groot project' opgenomen: een maatschappelijk vraagstuk waarvan de oplossing veel tijd of veel geld kost, diep ingrijpende gevolgen voor de samenleving van het stadsdeel heeft of waarbij vele partijen zijn betrokken. Gedacht moet worden aan bijvoorbeeld een groot project op het gebied van ruimtelijke ordening, zoals de herinrichting van bepaalde gebieden in het stadsdeel.

Onder i is in de begripsomschrijvingen het begrip 'startnotitie' opgenomen: een door de stadsdeelraad vastgesteld besluit in de onderzoeksfase van een plan- en besluitvormingsproces voor ruimtelijke maatregelen met daarin begrepen een projectvoorstel. In het Plaberum (Plan- en Besluitvormingsproces Ruimtelijke Maatregelen) wordt deze startnotitie momenteel aangeduid als projectbesluit. In het Plaberum (Plan- en Besluitvormingsproces Ruimtelijke Maatregelen) wordt het planproces en een overzicht van de te leveren producten in het proces beschreven. Het projectbesluit is daarin één van de te leveren producten.

In de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), die naar verwachting op 1 juli 2008 in werking treedt, wordt ook een projectbesluit opgenomen. Een projectbesluit in het kader van de WRO houdt in het voeren van een voormalige vrijstellingsprocedure van het bestemmingsplan op grond van artikel 19 van de WRO. Om verwarring over de uitleg van de definitie projectbesluit te voorkomen wordt in het kader van de verordening gesproken over een 'startnotitie', waar bedoeld wordt een 'projectbesluit' in de zin van het Plaberum.

Deze begrippen onder h en i zijn opgenomen naar aanleiding van de toevoeging van een extra uitzonderingsgrond in artikel 2.1 onder p van de verordening.

Artikel 1.2 (termijnen)

De Termijnenwet voorziet in het geval dat het einde van een termijn op een zaterdag of zondag of een erkende feestdag zou vallen. Dan wordt de termijn verlengd tot de eerstvolgende dag.

Artikel 1.3 (bekendmaking beslissingen)

Indien het een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) betreft, is voor inwerkingtreding een openbare bekendmaking vereist. Deze en andere beslissingen die in de verordening zijn opgenomen, worden bekend gemaakt op de in het stadsdeel gebruikelijke manier, via publicatie in een huis-aan-huisblad en op de website van het stadsdeel. Het artikel is zodanig geformuleerd dat ook van beslissingen die geen besluit zijn in de zin van de Awb, een openbare kennisgeving wordt gedaan. Het is in het belang van een goede werking van de regeling zoveel

mogelijk geïnteresseerde burgers op de hoogte te brengen van beslissingen. Uiteraard worden de initiatiefnemers (ook) direct geïnformeerd.

Artikel 1.4 (Initiatief-en referendumcommissie)

De Initiatief-en referendumcommissie wordt door de raad ingesteld. De leden worden voor elke raadsperiode benoemd. Iedere partij is vertegenwoordigd door één raadslid of één duo-raadslid. Hierdoor is (een afvaardiging van de) raad direct betrokken bij belangrijke beslissingen die bij de uitvoering van de verordening aan de orde komen. De raad benoemt ook plaatsvervangende leden. Daardoor is in voorkomende gevallen de commissie compleet en loopt de voortgang geen vertraging op. Uitgangspunt is dat alle fracties in de commissie vertegenwoordigd kunnen zijn; of en hoe een fractie daar gebruik van maakt, is aan elke fractie ter beoordeling.

De raad stelt voor de werkwijze van de commissie net als voor andere raadscommissies een regeling vast. De commissie adviseert de raad en het DB terzake van de uitvoering van de verordening. Advisering aan het DB is niet zuiver dualistisch (raadscommissies adviseren in het dualisme aan de raad), maar in dit geval nodig om in het belang van de initiatiefnemers de interactie zo snel en goed mogelijk te laten verlopen. Het DB kan dan snel de mening of het advies van de raadscommissie daarin betrekken. Bijvoorbeeld als het gaat om de vraag of een wijziging door de initiatiefgroep het onderwerp en de essentie van het initiatief aantast (art.3.1, derde lid). Eerst indien op dit punt een verschil van mening tussen DB en commissie naar voren komt, wordt het punt aan de raad voorgelegd alvorens met de procedure verder te gaan. De commissie is verantwoordelijk voor de redactie van de referendumkrant. De commissie behandelt -indien een definitief verzoek om een referendum is ingewilligd- klachten over de informatievoorziening en de wijze waarop campagnes worden gevoerd. De taken van de commissie zijn expliciet omschreven in artikel 1.4, derde lid. Zo wordt de commissie verplicht om advies gevraagd bij de toets of een burgerinitiatief onder een van de uitgezonderde onderwerpen ex artikel 2.1 valt. De commissie wordt tevens om advies gevraagd bij de toekenning van een subsidie als bedoeld in artikel 3.7.

Hoofdstuk 2 Initiatieffase

Dit hoofdstuk regelt de fase van het burgerinitiatief. Het onderscheidt twee soorten van initiatief: een op zich zelf staand initiatief en een initiatief dat betrekking heeft op een al geagendeerd conceptbesluit van de raad. Voor de laatste categorie zijn strakkere termijnen nodig. Er is ook een fase van een inleidend verzoek ingebouwd. Indien in die fase niet voldoende ondersteuning wordt gevonden, eindigt dan de procedure al. In de inleidende algemene bepalingen wordt onder meer geregeld welke onderwerpen van een burgerinitiatief zijn uitgezonderd (art. 2.1).

Artikel 2.1 (uitgezonderde onderwerpen)

Over iedere aangelegenheid die onder de bevoegdheid van de stadsdeelraad valt, kan een burgerinitiatief worden ingediend. De bepaling moet ruim worden uitgelegd, en over de toepassing van de bepaling beslist van geval tot geval de raad.

Tot de bevoegdheid van de raad behoren ook het doen van politieke uitspraken, het bevorderen van beleid dat tot de competentie van hogere bestuursorganen behoort, en kaderstellende activiteiten ten aanzien van de uitvoering door het dagelijks bestuur. Dat alle onderwerpen voorwerp van een initiatief kunnen zijn, houdt vanzelfsprekend niet in dat de raad in alles zelf het finale besluit kan nemen om een probleem tot een oplossing te brengen. Misschien heeft bijvoorbeeld de gemeenteraad op een bepaald terrein een doorslaggevende bevoegdheid behouden. De stadsdeelraad kan het eigen besluit op dit punt dan zo inrichten dat het inhoudt dat een bepaalde oplossing, i.c. bij de centrale stad, wordt bevorderd.

Verder brengt het dualistische stelsel met zich dat besluiten die wettelijk aan het dagelijks bestuur zijn toebedeeld, niet door de raad zelf kunnen worden genomen; de raad kan in die gevallen die besluiten dus niet zelf nemen, maar daar bijvoorbeeld wel kaderstellende besluiten over nemen, ter uitvoering door het dagelijks bestuur. De voorbeelden laten zien dat het uitgangspunt van de verordening is dat de initiatieven alle onderwerpen kunnen bestrijken, maar dat de raad in de manier waarop hij zijn besluiten formuleert en inricht, rekening dient te houden met de wettelijk vastgelegde bevoegdheidsverdelingen.

De lijst beslissingen en onderwerpen die niet in aanmerking komen voor een burgerinitiatief, komt overeen met de onderwerpen die in de centrale stad en stadsdeel centrum van een burgerinitiatief en referendum zijn uitgezonderd, en is uitgebreid met een aantal onderwerpen uit de negatieve lijst in de Verordening op het burgerinitiatief stadsdeel Amsterdam Oud-Zuid van 26 mei 2004.

In onderdeel j. gaat het om besluiten die voortvloeien uit een eerder raadsbesluit, waarover om welke reden dan ook geen referendum is gehouden. Die besluiten zijn uitgezonderd omdat anders de eerste beslissing alsnog in de uitvoering zou kunnen worden geblokkeerd. Terzake is een overgangsbepaling opgenomen in art. 6.3; de uitzondering is ook van toepassing met betrekking tot raadsbesluiten die zijn genomen voor de inwerkingtreding van de onderhavige verordening toen er nog geen referendummogelijkheid was.

Onderdeel n. heeft betrekking op bestemmingsplannen die evenals in de centrale stad en stadsdeel Centrum zijn uitgezonderd. Jurisprudentie heeft namelijk uitgewezen dat de termijnen van de Wet Ruimtelijke Ordening niet door een lokale regeling mogen worden doorkruist. De uitzondering heeft geen betrekking op stedenbouwkundige programma's van uitgangspunten. Deze vinden hun oorsprong niet in de WRO, en er zijn geen termijnen op van toepassing. Derhalve zijn SPvE'n wel referendabel.

In onderdeel o. gaat het om onderwerpen die in strijd zijn met een besluit van de raad genomen in de periode van vier jaar voorafgaande aan het burgerinitiatief. Indien bijvoorbeeld een besluit is genomen om a te doen, en niet b, is het naar voren brengen van alternatief b of c of d in een later stadium niet meer aan de orde. Hiermee wordt een opeenstapeling van referenda over hetzelfde onderwerp voorkomen. Bovendien wordt hiermee voorkomen dat een raadsbesluit waartegen geen (correctief) burgerinitiatief is ingediend, korte tijd later toch weer ter discussie kan worden gesteld. De raad beslist van geval tot geval zelf of er strijd is met een eerder genomen besluit.

Artikel 2.2 (aankondiging burgerinitiatief)

De aankondiging van een burgerinitiatief dient te worden geadresseerd aan het dagelijks bestuur. De aankondiging dient aan een aantal minimumvereisten te voldoen. De aankondiging zal in ieder geval een nauwkeurige omschrijving van het burgerinitiatief en een onderbouwing van het voorstel moeten bevatten. De omschrijving en onderbouwing van het voorstel zullen in ieder geval zodanig moeten zijn dat het getoetst kan worden of het initiatief mogelijk onder een van de onderwerpen ex artikel 2.1 valt. Bovendien zal de verzoeker naast het voorstel en toelichting, in ieder geval zijn personalia moeten aangeven. Ook de vertegenwoordigers van de initiatiefgroep zullen uiteraard vermeld moeten worden.

De raad is uiteraard het aangesproken orgaan, maar het dagelijks bestuur dient (snel) een aantal voorbereidende handelingen uit te voeren. Daarbij is bepaald dat het DB de raad informeert, in de persoon van de raadsvoorzitter, en de commissie.

De initiatiefgroep maakt aanspraak op maximaal vier uur ambtelijke bijstand voor het uitwerken van een burgerinitiatief. Als het DB verwacht dat de uitvoering van een burgerinitiatief aanzienlijke kosten met zich zal brengen, kan het de initiatiefnemers vragen om een financiële onderbouwing of een dekkingsvoorstel. Er is van afgezien hier een drempel te noemen (bv van 100.000 euro). Dat kan van omstandigheden afhangen en in de loop van de tijd veranderen. Er is sprake van een financiële onderbouwing dan wel een dekkingsvoorstel, omdat het in essentie gaat om een goede voorbereiding van het initiatief waardoor er ook van een serieuze bespreking in de raad sprake kan zijn. Mede daarom is de mogelijkheid genoemd dat de commissie advies uitbrengt. Ook de initiatiefgroep kan hier baat van hebben. De term dekkingsvoorstel houdt niet in dat de initiatiefnemers in de begroting een post moeten aanwijzen waarop de kosten in mindering worden gebracht. Dat is in principe een zaak van het dagelijks bestuur en de raad. Uitgesloten is het evenwel niet. In dat geval gaat het om een initiatiefvoorstel waarbij het een de voorkeur krijgt ten koste van het ander. Het initiatief wordt daardoor gecompliceerder, verliest of wint aan draagkracht bij burgers, maar uiteindelijk beslist toch de raad. De initiatiefnemers zijn niet verplicht aan het verzoek van het dagelijks bestuur te voldoen, al zal een weigering een financiële onderbouwing te leveren aan de geloofwaardigheid van het desbetreffende burgerinitiatief zeker afbreuk doen.

Het artikel voorziet in het vijfde lid in een toets door het dagelijks bestuur aan het begin van de procedure van de toelaatbaarheid van een burgerinitiatief.

Hiermee wordt de onbevredigende situatie voorkomen, dat pas na het verzamelen van 250 handtekeningen blijkt dat een onderwerp niet in aanmerking komt voor een burgerinitiatief. Deze toetsing wordt uitgevoerd door het dagelijks bestuur. De vraag is vervolgens wie het besluit neemt dat een uitzonderingsgrond van toepassing is. Als uitvoeringsbesluit zou dit aan het dagelijks bestuur kunnen worden opgedragen. Bij meningsverschillen die zich zeker kunnen voordoen, zou de burger (via een bezwaarprocedure) een beroep kunnen doen op de rechter. Waarschijnlijk is in dat geval ook dat een politieke discussie tussen partijen ontstaat, aanknopen bij de verantwoordingsplicht van het dagelijks bestuur over het genomen uitvoeringsbesluit. Dit alles is onnodig complicerend, en niet bevorderlijk voor een goede werking van de regeling. Daarom is er voor gekozen dit besluit door de raad te laten nemen. Het dagelijks bestuur doet een voordracht, de commissie adviseert, en de raad beslist of het burgerinitiatief wordt toegelaten of niet. De burger kan tegen dit (positieve of negatieve) besluit eventueel in bezwaar en beroep komen.

Artikel 2.3 (ondersteuning burgerinitiatief)

Voor een geldig burgerinitiatief zijn 250 handtekeningen van kiesgerechtigde stadsdeelbewoners (ca. 70.000) of ingezeten jongeren van 14 tot 18 jaar vereist. Het aantal 250 is iets minder dan 0,7 % van de opkomst van de stadsdeelraadsverkiezingen van 2002 (35758). Het burgerinitiatief biedt burgers de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de agenda van de raad. Het is daarom een inbreuk op het uitgangspunt dat de raad zijn eigen agenda vaststelt. Dit is alleen gerechtvaardigd als het burgerinitiatief ook daadwerkelijk door een bepaald gedeelte van de bevolking wordt gedragen. Het moet niet zo zijn dat een enkele burger zomaar een onderwerp kan aandragen. Immers, er moet daarna heel wat gebeuren aan politieke en ambtelijke inspanning en dat investeert de raad alleen maar als het een onderwerp is dat leeft bij meer dan een enkele burger. Dit is de reden dat het aantal handtekeningen op 250 is bepaald.

Het is uit praktische overwegingen zoals uniformiteit, overzichtelijkheid en duidelijkheid raadzaam indiening van een burgerinitiatiefvoorstel plaats te laten vinden voor middel van een standaardformulier voor burgerinitiatieven. Op dit formulier zal de verzoeker van het initiatief naast de omschrijving en onderbouwing, in ieder geval zijn personalia moeten aangeven. Ook de personen die het initiatief ondersteunen zullen uiteraard met personalia vermeld moeten worden. Om fraude met namen te voorkomen kan naar personalia gevraagd worden als adressen en geboortedata. Met name dat laatste gegeven kan niet aan openbare bronnen als telefoonboeken worden ontleend. Op grond van deze gegevens kan het stadsdeelbestuur onderzoeken of het verzoek de steun van voldoende daartoe gerechtigde personen heeft. Iedere handtekeningenlijst bevat tevens een samenvatting, opgesteld door de initiatiefgroep, van het desbetreffende burgerinitiatief. Met deze eis wordt voorkomen dat bij het verzamelen van de handtekeningen, onduidelijk is waar men voor tekent. Op deze manier wordt de inhoud van het burgerinitiatief weergegeven op elke handtekeningenlijst, zodat voor de kiezer klaarblijkelijk is waar men voor tekent.

Artikel 2.4 (formele indiening burgerinitiatief)

Wanneer het initiatief voldoende is ondersteund, kunnen de initiatiefnemers overgaan tot de (formele) indiening ervan. Het initiatief wordt ingediend bij het dagelijks bestuur, dat snel dient te onderzoeken of de ondersteuning aan de eisen voldoet. Een afschrift wordt gezonden aan de raadsvoorzitter en de commissie. Binnen twee weken neemt het dagelijks bestuur een besluit, dat uiteraard openbaar wordt bekendgemaakt op de wijze als in artikel 1.3 is aangegeven. Na het besluit van het dagelijks bestuur kan de voorbereiding van de raadsbehandeling een aanvang nemen.

Artikel 2.5 (agendering burgerinitiatief)

De raad plaatst het burgerinitiatief op de agenda van zijn vergadering uiterlijk binnen tien weken. Rekening moet worden gehouden met een voldoende voorbereidingstijd. Te denken is ook aan een tussenschakeling van de raadscommissie op het beleidsterrein van het onderwerp. Voor het geval meer voorbereidingstijd nodig wordt geacht, is voorzien in een verlenging van tien weken.

Artikelen 2.7 (burgerinitiatief dat betrekking heeft op een voor de raad geagendeerde beslissing)

Burgerinitiatieven kunnen ook betrekking hebben op een (reeds) voor de raad geagendeerde beslissing. Het initiatief kan betrekking hebben op een verzoek af te zien van de beslissing, maar het

burgerinitiatief kan ook een alternatief bevatten. Dit is de eerste stap voor een correctief referendum. Een burgerinitiatief dat betrekking heeft op een conceptbesluit van de raad, moet uiterlijk twee dagen voor de behandeling in de raad zijn ingediend. Er geldt een uitzondering op deze termijn van twee dagen, indien het een conceptbesluit van de Raad betreft, waarop inspraak ingevolge de Inspraakverordening Stadsdeel Oud-Zuid 2006 heeft plaatsgevonden. In dat geval dient een burgerinitiatief al tijdens de inspraakperiode van 6 weken bij de voorzitter van de Raad te zijn ingediend, met een afschrift aan het Dagelijks Bestuur.

Het is juist wenselijk de interactieve beleidsvorming met burgers in de vorm van het kunnen indienen van een burgerinitiatief in een zo vroeg mogelijk stadium van de besluitvorming te laten plaatsvinden.

Omdat het hier gaat om een reeds geagendeerd concept-besluit, met andere woorden een besluit, dat past in een lopend besluitvormingsproces, is een hogere drempel ingebouwd dan een initiatiefgroep van zeven personen die niet ingezetene behoeven te zijn. Het initiatief dient te zijn ondersteund door 250 kiesgerechtigden. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van de door het dagelijks bestuur verstrekte lijst. De initiatiefnemers hebben voldoende tijd voor het verzamelen van handtekeningen, gelet op het traject van inspraak, DB-behandeling, raadscommissie en raad, dat doorgaans minimaal enkele maanden in beslag neemt. Doordat in artikel 2.7, vierde lid, de artikelen 2.1 tot en met 2.3 van overeenkomstige toepassing worden verklaard op burgerinitiatieven die betrekking hebben op een voor de raad geagendeerde beslissing, betekent dit dat dergelijke burgerinitiatieven ook eerst bij het Dagelijks Bestuur moeten worden aangekondigd, voordat zij worden ingediend.

Bovendien kan het Dagelijks Bestuur de initiatiefnemers desgewenst om een financiële onderbouwing of dekkingsvoorstel vragen, indien verwezenlijking van het voorstel naar het oordeel van het Dagelijks Bestuur aanzienlijke financiële consequenties met zich zou brengen.

Artikel 2.8 (agendering en besluit inzake burgerinitiatief)

Het artikel regelt dat de raad een besluit neemt over de ontvankelijkheid van het burgerinitiatief na onderzoek door het Dagelijks Bestuur daarover. De burger moet erop kunnen vertrouwen dat de raad zijn voorstel spoedig toetst aan de vereisten en een besluit neemt over de behandeling. Hierin voorziet het eerste lid van dit artikel. Het gaat erom een termijn te kiezen die niet te lang is, maar ook niet zo kort dat ze onvoldoende is om het voorstel te kunnen controleren.

Indien het burgerinitiatief ontvankelijk is neemt de raad een besluit over verwerping of overnemen van het initiatief. Het geagendeerde besluit wordt vastgesteld, maar de raad schort de uitvoering of inwerkingtreding ervan op, totdat de referendumprocedure is doorlopen, of eerder tot een eind komt, bijvoorbeeld omdat het vereiste aantal handtekeningen niet is gehaald. Inherent aan de procedure en een onvermijdelijk gevolg is dat een vertraging kan optreden bij de inwerkingtreding of uitvoering van een (voorgenomen) besluit. Voor het geval spoedeisende stadsdeelbelangen zich tegen uitstel verzetten, is toepassing van art. 2.1, onder g. mogelijk (betreffende voor een burgerinitiatief in aanmerking komende onderwerpen). De raad dient op voordracht van het DB te besluiten of zich zo een geval voordoet.

Hoofdstuk 3 Referendumfase

Algemeen

De situatie dat de raad beslist over een op zichzelf staand burgerinitiatief is geregeld in paragraaf 1 van dit hoofdstuk. Enkele andere bepalingen betreffen de situatie van een concept-raadsbesluit waarvan de uitvoering is opgeschort: paragraaf 2 inzake referendum met correctieve elementen. In paragraaf 3 zijn bepalingen over de referendumprocedure voor beide gevallen opgenomen. De referendumfase staat niet open voor veertien-tot achttienjarigen. Het is niet mogelijk jongeren tevens te laten deelnemen aan referenda, doordat een referendum kan samenlopen met (stadsdeel) verkiezingen. Hiervoor bepaalt de Kieswet in artikel B 3 wie kiesgerechtigd zijn voor het deelnemen aan verkiezingen. Jongeren van 14 tot 18 jaar behoren niet tot de groep van kiesgerechtigden ingevolge de Kieswet.

Artikel 3.1 (burgerinitiatief en mogelijk referendum)

Wanneer de raad het burgerinitiatief overneemt, zullen de initiatiefnemers naar alle waarschijnlijkheid het initiatief niet verder doorzetten. Als de raad het burgerinitiatief afwijst, of gedeeltelijk overneemt, is het aan de initiatiefnemers om te bepalen of zij het burgerinitiatief een vervolg geven. Na het besluit van de raad op het burgerinitiatief hebben de initiatiefnemers zes weken de tijd om te besluiten of zij het initiatief zullen doorzetten in de vorm van een referendumverzoek. Indien zij het initiatief niet doorzetten, is dát initiatief van de baan. Anderen kunnen dit niet alsnog overnemen om bijvoorbeeld een referendum te willen uitlokken. De interactie vindt plaats tussen dagelijks bestuur en raad en initiatiefnemers, die met een voorstel zijn gekomen. Dit is op zichzelf een heldere procedure. Inmenging door anderen die niet bij het initiatief zijn betrokken, zou een en ander erg ondoorzichtig kunnen maken. Zo zou het willen entameren van een referendumverzoek, terwijl de initiatiefgroep zelf van voortzetting van haar initiatief afziet, de goede gang van zaken verstoren. Na de periode van zes weken moet er duidelijkheid zijn over de verdere procedure. Anders blijft over een gestopt initiatief de mogelijkheid van een referendumverzoek door derden lange tijd in de lucht hangen.

Het kan zijn dat de initiatiefnemers naar aanleiding van de behandeling in de raad het initiatiefvoorstel willen aanpassen. Een dergelijke aanpassing is toegestaan zolang het onderwerp en de essentie van het voorstel maar ongewijzigd blijven. Het dagelijks bestuur beoordeelt dit na advies van de commissie. Deze procedure werkt soepeler en sneller dan dit besluit door de raad te laten nemen. Dit is in het belang van een goede voortgang van het initiatief. Het DB verneemt van de raadscommissie die politiek breed is samengesteld hoe het gevoel van de commissie is. Wel beslist de raad indien door verschil van mening de voortgang stagneert.

Het gewijzigde burgerinitiatief wordt vervolgens nog éénmaal voor de raad geagendeerd. Hiermee wordt voorkomen dat de referendumprocedure wordt gestart over een voorstel dat wellicht in gewijzigde vorm wel acceptabel is voor de raad. Ook op het gewijzigde voorstel is de toetsing van toepassing als bedoeld in art. 2.1, waarin bepaald wordt welke onderwerpen voor een burgerinitiatief in aanmerking komen. Bovendien dient het gewijzigde burgerinitiatief ten minste te bevatten:

- a. een nauwkeurige omschrijving van het burgerinitiatief;
- b. een onderbouwing van het voorstel;
- c. de achternamen, voornamen, adressen en geboortedata en handtekeningen van de initiatiefnemers, die de schriftelijke verklaring ondertekenen, zoals bepaald in het eerste lid van dit artikel.

Doordat het gewijzigde burgerinitiatief aan deze vereisten moet voldoen, is verzekerd dat de Raad zich inhoudelijk een oordeel over het gewijzigd burgerinitiatief kan vormen.

In het geval van een gewijzigd initiatief gaan de termijnen van zes maanden en drie weken (voor het starten van een referendum door kiezers) lopen na het besluit van de raad op het gewijzigde initiatief.

Artikel 3.2 (indienen verzoek referendum na een op zich zelf staand burgerinitiatief)

Het burgerinitiatief dat na het besluit van de raad tot verwerping, en het besluit van de initiatiefgroep tot voortzetting van het initiatief in de lucht hangt, kan voorwerp worden van een referendum, voor een periode van zes maanden. Een verzoek daartoe moet door kiezers worden ondersteund. Veertien tot achttienjarigen vallen hier dus buiten.

Voor een geldig referendumverzoek zijn 4000 handtekeningen nodig. Dit aantal is de naar beneden afgeronde uitkomst van de, ook in de centrale stad gehanteerde formule: tweemaal het aantal kiesgerechtigden bij de laatstgehouden verkiezing, gedeeld door het aantal raadszetels. Voor het stadsdeel Oud-Zuid is deze rekensom: $70.000 \times 2 = 140.000 : 29 = 4827$.

Artikel 3.3 (inleidend verzoek correctief referendum)

In de situatie dat een raadsbesluit was geagendeerd, het burgerinitiatief is verworpen, het raadsbesluit is opgeschort en de procedure tot voortzetting is doorlopen, hebben kiezers drie weken de tijd voor een inleidend verzoek voor een referendum. Hier vallen veertien-tot achttienjarigen ook buiten. Het gaat om 1300 handtekeningen.

Artikel 3.4 en volgende (referendumprocedure)

De bepalingen zijn gebaseerd op de praktijk in de centrale stad en de regeling waarmee daar ervaring is opgedaan.

Artikel 3.6 (besluit op verzoek)

Het artikel betreft zowel een op zichzelf staand burgerinitiatief als een initiatief met een correctief element. Het artikel brengt tot uitdrukking dat de raad in principe het verzoek om een referendum toewijst, mits aan de formele vereisten is voldaan. Dit betreft onder andere het aantal vereiste handtekeningen. Artikel 2.1 is geschrapt. De toets aan artikel 2.1 heeft immers al in het stadium van het burgerinitiatief plaats gevonden.

Bij het toewijzen van een referendumverzoek neemt de raad ook een besluit ter dekking van de met het referendum gemoeide kosten in de vorm van een wijziging van de begroting. Het is efficiënt wanneer de raad daarbij tevens het bedrag opneemt dat voor subsidie op grond van artikelen 3.7 en 5.2 beschikbaar is.

De raad neemt bij het toewijzen van een referendumverzoek als bedoeld in artikel 3.6, tevens een besluit over het bedrag dat voor subsidie op grond van artikelen 3.7 en 5.2 beschikbaar is. Hierbij wordt ingevolge artikel 1.4, derde lid, verplicht om advies van de commissie gevraagd. Verder is het efficiënt wanneer de raad tevens meteen de datum van het te houden referendum vaststelt (art. 3.8) en de vraagstelling (art. 3.9).

Artikel 3.8 (datum stemming)

Een referendum vindt niet eerder plaats dan zes maanden na de toewijzing door de raad van het referendumverzoek. De termijn van zes maanden is opgenomen om te garanderen dat er voldoende tijd is voor maatschappelijk debat in de periode voorafgaande aan de stemming. In het tweede lid is een uitzondering gemaakt voor referenda met een correctief element. Dit type referendum kan plaatsvinden vanaf vier maanden na de toewijzing van het verzoek. Gedurende de referendumprocedure is de uitvoering of inwerkingtreding van het desbetreffende besluit opgeschort. Dit pleit voor niet te lange termijnen. Uit het oogpunt van kostenbesparing, ter voorkoming van verkiezingsmoeheid, en ter voorkoming van meerdere referenda in één jaar, zullen referenda zoveel mogelijk geconcentreerd worden op één stemdag per jaar. Daarom is het vierde lid toegevoegd, waarin de raad speelruimte heeft om van de vermelde termijnen af te wijken, indien strikte toepassing daarvan naar zijn oordeel niet in het belang is van een goede uitvoering van de verordening.

Artikel 3.9 (vraagstelling referendum)

De in dit artikel geformuleerde vraagstelling is ontleend aan voorbeelden uit Zwitserland. Als er twee voorstellen, van de initiatiefnemers en de raad, in stemming worden gebracht, voorziet de derde vraag (als bedoeld in het tweede lid) in de uitkomst.

Over elk voorstel afzonderlijk worden voor-en tegenstemmen geteld. Daardoor kunnen in theorie beide voorstellen de instemming van een meerderheid van de kiezers krijgen. Wanneer een aantal kiezers zowel het ene als het andere voorstel steunt, dan kan bijvoorbeeld het burgerinitiatief een meerderheid van 55 % behalen en het raadsvoorstel een meerderheid van 60 %.

In dat geval voorziet de derde vraag in de uitkomst van de stemming. De kiezers kunnen daarop namelijk aangeven welk van de twee voorstellen dan hun voorkeur heeft.

Het tweede lid geeft aan dat het de expliciete bedoeling van het initiatiefstelsel is om negatieve referenda, (waarbij kiezers alleen een voorstel kunnen afwijzen), zoveel mogelijk te voorkomen door het voorleggen van een keuze tussen een voorstel van de raad en een voorstel van de initiatiefgroep. Het tweede lid geldt in elk geval ook voor een referendum met een correctief element op dan wel een alternatief voor een (te nemen) raadsbesluit. In het eerste lid is de situatie geregeld waarin de raad géén alternatief voorstel in stemming brengt, bijvoorbeeld wanneer de raad het niet eens kan worden over een alternatief. Het is aan te bevelen de formulering van de vraagstelling op de stembiljetten publieksvriendelijk te maken. Ingewikkelde zinsbouw of juridische termen zullen het aantal blanco stemmen aanzienlijk verhogen.

Artikel 4.1 (vaststelling uitslag)

De uitslag wordt niet bepaald volgens de methode van de gekwalificeerde meerderheid. De gewone meerderheid geeft de doorslag, onder de voorwaarde dat de opkomst tenminste 20 % moet bedragen. Lid 2 treedt pas in werking wanneer zowel het burgerinitiatief als het raadsvoorstel een meerderheid hebben behaald. De uitkomst van de stemming over de derde vraag wordt bepaald door welk van de twee de gewone meerderheid heeft behaald.

Artikel 4.2 (gevolgen uitslag)

De raad neemt uiterlijk vier weken na het referendum een beslissing met betrekking tot het onderwerp van het referendum. Een juridische binding van de raad aan de uitslag is niet mogelijk op grond van artikel 126, zesde lid, van de Grondwet: de leden van de gemeenteraad stemmen zonder last.

De raad is juridisch niet gebonden aan de uitslag van een referendum. Het burgerinitiatief is een instrument voor de bevolking waarmee een onderwerp op de agenda van de raad kan worden geplaatst. Het is niet bedoeld om vervolgens door middel van een referendum een bindende beslissing voor te leggen. De beslissing kan na een volledige weging van alle betrokken aspecten en belangen ook inhouden dat een uitslag van een referendum niét wordt overgenomen, bijvoorbeeld als een initiatief te grote financiële consequenties zal hebben.

Het verdient wel aanbeveling om bij het begin van een procedure tot een initiatiefreferendum helder te communiceren over de ruimte die de deelraad heeft bij het nemen van een besluit over onderwerp van het referendum.

Raadsleden kunnen desgewenst wel, individueel of per fractie, vooraf aangeven of zij de uitslag zullen respecteren. Zij kunnen dit uitspreken per referendum of voor een hele bestuursperiode. Het gaat hierbij uitdrukkelijk om politieke zelfbinding en niet om een juridische binding. De zelfbinding past om die reden niet in de verordening. Dit is uiteindelijk een zaak van elk individueel raadslid, dan wel elke raadsfractie afzonderlijk. Sommigen hebben een voorkeur voor een (individuele) uitspraak (vooraf) voor de hele periode, anderen willen dit van referendum tot referendum bepalen.

Hoofdstuk 5 Overige onderwerpen

Artikel 5.1 (terugtrekken referendumverzoek)

De initiatiefnemers kunnen tot uiterlijk drie maanden voor de stemming het referendumverzoek intrekken, bijvoorbeeld als zij van mening zijn dat de raad voldoende is tegemoetgekomen aan het initiatiefvoorstel. De termijn van drie maanden is gekozen, omdat daarna de meeste kosten voor de organisatie van de stemming al gemaakt zijn.

Artikel 5.2 (subsidie campagne)

In de verordening is opgenomen dat de initiatiefnemers een bedrag krijgen gelijk aan het bedrag dat het stadsdeel voor de eigen inhoudelijke campagne uittrekt. De subsidie voor de campagnefase wordt uitbetaald drie maanden voor de stemming. Op dat moment is namelijk zeker dat de stemming doorgang zal vinden; de initiatiefgroep kan tot drie maanden voor de stemming het initiatief terugtrekken.

Op 22 november 2005 zijn de 'nadere regels voor de subsidieverlening aan initiatiefgroepen en aan maatschappelijke organisaties' door het Dagelijks Bestuur vastgesteld ter uitvoering van het bepaalde in de artikelen 3.7 en 5.2 van de Verordening op het burgerinitiatief en referendum. In artikel 4 van deze nadere regels wordt aangegeven dat 'het Dagelijks Bestuur beslist op aanvragen van initiatiefnemers of maatschappelijke organisaties met betrekking tot de subsidie op basis van een vergelijking van hun geschiktheid om een bijdrage te leveren aan de campagne over het besluit waarop het referendum betrekking heeft'. Indien maatschappelijke organisaties activiteiten ondernemen, die ten goede komen aan de campagne over het besluit waarop het referendum betrekking heeft, kunnen dus naast de initiatiefnemers ook deze organisaties onder bepaalde voorwaarden in aanmerking komen voor een subsidie voor het ondernemen van die activiteiten. Bij de verdeling van de subsidie over meerdere aanvragers gelden de criteria, zoals bepaald in artikel 4, tweede lid, onder a tot en met d van de nadere regels.

Artikel 5.3 (referendumkrant)

Een maand voor de stemming wordt huis aan huis een referendumkrant verspreid. Naast procedurele informatie over de spelregels en de gang van zaken bij een referendum, wordt in deze krant gelijke ruimte gereserveerd voor de initiatiefnemers en het stadsdeel. Die ruimte kan naar eigen inzicht worden gevuld. De initiatief-en referendumcommissie is verantwoordelijk voor de redactie van de krant.

Artikel 5.4. (stemgerechtigden)

Dit artikel neemt een aantal strafbepalingen over uit de Kieswet, hoofdstuk Z, paragraaf 1.

Artikel 6.2 (overgangsbepaling)

Dit artikel voorziet in de situatie dat een burgerinitiatief of referendumverzoek al in procedure is op het moment dat de wijziging van de verordening in werking treedt. Een dergelijk burgerinitiatief of referendumverzoek wordt afgehandeld volgens spelregels van de Verordening op het burgerinitiatief en het referendum 2006.

Het tweede gedeelte van deze bepaling doet recht aan de strekking van de uitzonderingsgrond met betrekking tot besluiten die als grondslag dienen voor latere besluiten. Een dergelijk besluit kan genomen zijn vóór de inwerkingtreding van de verordening.