

Verordening burgerinitiatief

de raad van de gemeente gouda

Gelezen het voorstel van de commissie dualisering van de gemeenteraad van 15 september 2003;

Gelet op het advies van de commissie 1 van de gemeenteraad van 11 november 2003;

Gelet op de bepalingen van de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht;

besluit:

vast te stellen de volgende Verordening burgerinitiatief.

artikel 1

In deze verordening wordt verstaan onder een burgerinitiatiefvoorstel: een voorstel van een initiatiefgerechtigde ter plaatsing op de agenda van de vergadering van de raad.

artikel 2

1. De raad plaatst een burgerinitiatiefvoorstel op de agenda van zijn vergadering indien daartoe door een initiatiefgerechtigde een geldig verzoek is ingediend.
2. Ongeldig is het verzoek dat:
 - a. niet wordt ondersteund door ten minste tweehonderdenvijftig personen
 - b. een onderwerp als bedoeld in artikel 4 bevat, of
 - c. niet voldoet aan de voorwaarden, gesteld in artikel 5.

artikel 3

1. Initiatiefgerechtigd zijn degenen die kiesgerechtigd zijn voor de verkiezing van de leden van de gemeenteraad alsmede ingezetenen van de gemeente van zestien jaar en ouder die met uitzondering van hun leeftijd voldoen aan de vereisten voor het kiesrecht voor de leden van de gemeenteraad.
2. Voor de beoordeling of aan de vereisten voor initiatiefgerechtigdheid is voldaan, is de toestand op de dag van indiening van het verzoek bepalend.

Artikel 4

Een burgerinitiatiefvoorstel moet voldoende concreet zijn en houdt niet in:

- a. een onderwerp dat niet behoort tot de bevoegdheid van de raad;
- b. een klacht in de zin van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht over een gedraging van het gemeentebestuur;
- c. een bezwaar in de zin van hoofdstuk 7 van de Algemene wet bestuursrecht tegen een besluit van het gemeentebestuur;
- d. een onderwerp, waarover tijdens de raadsperiode waarin indiening van het burgerinitiatiefvoorstel plaatsvindt door de raad een besluit is genomen;
- e. een onderwerp waarover korter dan 1 jaar voor indiening van het burgerinitiatiefvoorstel door de raad een besluit is genomen, indien dit besluit is genomen in de aan de huidige raadsperiode voorafgaande periode;
- f. een onderwerp, waarin de regeling wijkactieplannen reeds voorziet.

Artikel 5

1. Het verzoek ter plaatsing van een burgerinitiatiefvoorstel op de agenda van de vergadering van de raad wordt schriftelijk ingediend bij de voorzitter van de raad.
2. Het verzoek bevat ten minste:
 - a. een nauwkeurige omschrijving van het burgerinitiatiefvoorstel;
 - b. een toelichting op het burgerinitiatiefvoorstel;
 - c. de achternaam, de voornamen, het adres, de geboortedatum en de handtekening van de verzoeker en zijn plaatsvervanger, en
 - d. een lijst met de voornamen, achternamen, adressen, geboortedata en handtekeningen van de initiatiefgerechtigden die het verzoek ondersteunen.

-
3. Voor de indiening van het verzoek en de lijst wordt gebruik gemaakt van de in bijlage 1 en 2 van deze verordening opgenomen modellen.

Artikel 6

1. De raad beslist in de eerstvolgende vergadering na de datum van indiening van het verzoek of het burgerinitiatiefvoorstel op de agenda van de vergadering van de raad wordt geplaatst, met dien verstande dat ten minste drie weken is gelegen tussen de dag van indiening van het verzoek en de dag van de vergadering waarin op het verzoek wordt beslist.
2. Indien de raad het verzoek afwijst wegens strijd met artikel 4, onder a, kan de raad het voorstel doorzenden aan burgemeester en wethouders.
3. Indien de raad het verzoek toewijst, dan agendeert hij het burgerinitiatiefvoorstel voor de eerstvolgende vergadering van de raad.
4. De voorzitter van de raad nodigt de verzoeker schriftelijk uit voor de vergadering waarvoor het burgerinitiatiefvoorstel is geagendeerd. De verzoeker of zijn plaatsvervanger heeft tijdens deze vergadering de gelegenheid om zijn burgerinitiatiefvoorstel mondeling nader toe te lichten.
5. Zo spoedig mogelijk nadat de raad over het burgerinitiatiefvoorstel een besluit heeft genomen wordt dit besluit bekendgemaakt door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze.
6. Tegelijkertijd met de bekendmaking wordt van het besluit schriftelijk mededeling gedaan aan verzoeker.

Artikel 7

De burgemeester brengt over elk jaar een verslag uit over de werking van het recht van burgerinitiatief in de praktijk.

Artikel 8

1. Deze verordening treedt in werking op de dag na bekendmaking van deze verordening.
2. Deze verordening wordt aangehaald als : Verordening burgerinitiatief

Aldus vastgesteld door de raad van de gemeente Gouda in de openbare vergadering van 1 december 2003.

De raad van de gemeente voornoemd,

, voorzitter

, griffier

Bijlagen 1 t/m 3 verordening burgerinitiatief
Bijlagen 1 t/m 3 verordening burgerinitiatief
bijlage 1. verzoek burgerinitiatiefvoorstel
bijlage2.lijst ondersteuningsverklaringen burgerinitiatiefvoorstel
bijlage 3. voorstel burgerinitiatief

toelichting

algemeen

“Het burgerinitiatief geeft burgers het recht om zelf direct onderwerpen letterlijk op de politieke agenda te plaatsen en daarmee hun vertegenwoordigers voor een keuze te plaatsen. ... Ik beveel het burgerinitiatief van harte aan bij alle gemeentebestuurders die zich zorgen maken over hun band met de kiezers.”

Dit zei minister Klaas de Vries op 7 juni 2000 tijdens het VNG-congres. De minister moedigde gemeenten aan het burgerinitiatief in te voeren zodat burgers een extra kanaal hebben om de representatieve democratie te beïnvloeden. Het vormt naar zijn idee een verbindingsschakel tussen de representatieve en participatieve democratie. De directe invloed van burgers versterkt de besluitvorming in de raad. Het burgerinitiatief is één van de mogelijkheden om participatie van burgers bij de beleidsvorming en besluitvorming door de gemeenteraad te stimuleren.

Het burgerinitiatief is een uitgewerkte vorm van het petitieright. Het verschilt ervan doordat de raad zich verplicht door burgers - procedureel correct - ingediende onderwerpen of voorstellen op zijn agenda te zetten en te behandelen. Het burgerinitiatief kan op die manier de participatie en betrokkenheid van burgers vergroten en geeft hen de mogelijkheid direct invloed uit te oefenen op de politieke agenda. Onderwerpen die de gemeenteraad naar hun idee zou moeten agenderen, maar die door de raad (nog) niet zijn opgepakt, kunnen met inachtneming van bepaalde voorwaarden op de raadsagenda worden geplaatst. In de huidige situatie hebben burgers natuurlijk al verschillende mogelijkheden om te participeren in politieke besluitvormingsprocessen, zoals bijvoorbeeld via inspraak. Met het burgerinitiatief wordt echter een instrument geïntroduceerd waarmee burgers een nieuw onderwerp of voorstel kunnen agenderen in de raad. De raad moet vervolgens over dit punt beraadslagen, mits aan de gestelde voorwaarden is voldaan.

Het burgerinitiatief past naadloos in het versterken van de vertegenwoordigende functie van de raad; één van de beoogde effecten van de dualisering. Deze meer externe oriëntatie wordt gestimuleerd door verschillende wettelijke maatregelen. Zo kunnen raadsleden het recht van initiatief van raadsleden gebruiken om signalen uit de samenleving te vertalen in concrete voorstellen. De concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college levert tijdswinst op die het raadslid kan gebruiken om zich nog beter te oriënteren op wat leeft in de gemeente. Het vertalen van geluiden uit de samenleving hoeft echter niet noodzakelijk door raadsleden te gebeuren. Het invoeren van een recht van burgerinitiatief biedt burgers de gelegenheid om publieke agendapunten onderdeel van de politieke agenda te maken. Zo wordt er nog een kanaal aangelegd waarlangs de dingen die in de samenleving leven hun weg naar de gemeentelijke politiek kunnen vinden.

In de verordening is de term burgerinitiatief gehanteerd voor de mogelijkheid dat burgers eigen voorstellen bij de gemeenteraad indienen. Dit om het te onderscheiden van de term “volksinitiatief”, die doorgaans wordt gebruikt voor het recht van burgers om over een door hen geformuleerd voorstel direct een bindend referendum onder de bevolking te houden. Burgerinitiatieven zijn voorstellen die op de agenda van de raad worden geplaatst, mits aan de procedurele en inhoudelijke vereisten is voldaan. Er vindt vervolgens reguliere besluitvorming in de raad plaats en geen referendum.

Een belangrijke keuze die is in deze verordening is gemaakt is dat volstaan is met eenvoudige procedureregels. Een grote hoeveelheid regels zou de burgers kunnen ontmoedigen. Daarom is gekozen voor korte lijnen en eenvoudige procedures.

Naast een eenvoudige en heldere procedure bevat de verordening een aantal andere procedurele en inhoudelijke eisen, zoals bijvoorbeeld de eisen met betrekking tot de ondersteuning van het voorstel en de initiatiefgerechtigdheid. Van groot belang is de wijze waarop aan de burgers duidelijk wordt gemaakt dat zij gebruik kunnen maken van deze mogelijkheid.

Het initiatief bepaalt mede de onderwerpen van discussie in het vertegenwoordigend orgaan en tast daardoor in zekere zin de bevoegdheid de eigen agenda vast te stellen aan. Om die reden is het gerechtvaardigd het initiatief aan voorwaarden te binden. De raad heeft daarbij gekozen voor het agenderen van een concreet voorstel.

Een voor de hand liggende voorwaarde is dat het initiatief een zekere aantoonbare steun onder de bevolking heeft. Dat is gebeurd door als vereiste een lijst met tweehonderdvijftig handtekeningen van ondersteuners te stellen.

Tenslotte is er gekozen voor de burgers die kiesgerechtigd zijn bij de gemeenteraadsverkiezingen en daarnaast is de leeftijdsgrens voor initiatiefgerechtigdheid verlaagd tot zestien jaar.

Het burgerinitiatief versterkt zoals gezegd de besluitvormende bevoegdheid van de raad. De aanvulling van het representatieve stelsel met de figuur van het burgerinitiatief betekent, dat (groepen) burgers een mogelijkheid hebben om zelf direct en gericht op concrete onderwerpen deel te nemen in het bestuur. Uit onderzoek van het Sociaal-Cultureel Planbureau blijkt een onverminderde en zelfs een toenemende betrokkenheid van burgers bij maatschappelijke vraagstukken. Die betrokkenheid uit zich niet in een toename van de klassieke politieke participatie. Burgers willen juist andere wegen bewandelen om deel te nemen aan het bestuur van de samenleving. Het burgerinitiatief is dan ook een geschikt middel om tegemoet te komen aan de betrokkenheid van de burger.

artikelgewijze toelichting

artikel 1

In deze modelbepalingen is er voor gekozen de term “burgerinitiatiefvoorstel” te hanteren voor de aanduiding van het voorstel dat door een burger bij de gemeenteraad kan worden ingediend. De begripsomschrijving in artikel 1 gaat er van uit dat een burger bij dit middel alleen concrete voorstellen kan indienen bij de gemeenteraad. Een voorbeeld hiervan is het voorstel om de winkels op bepaalde zondagen open op te stellen.

artikel 2

Uit dit artikel volgt dat de gemeenteraad een burgerinitiatiefvoorstel op de agenda van een raadsvergadering moet plaatsen indien er sprake is van een geldig verzoek, ingediend door een initiatiefgerechtigde. De gemeenteraad zal zich in dat geval dus in ieder geval moeten uitspreken over het burgerinitiatiefvoorstel. Van een geldig verzoek is sprake als

- (a) het verzoek door ten minste een bepaald aantal initiatiefgerechtigden wordt ondersteund,
- (b) het onderwerp van het burgerinitiatiefvoorstel niet in artikel 4 is uitgezonderd en
- (c) aan de in artikel 5 gestelde procedurele voorwaarden wordt voldaan.

In artikel 3 (zie hierna) wordt nader omschreven wanneer een persoon initiatiefgerechtigd is. Over het vereiste dat het verzoek door ten minste een bepaald aantal initiatiefgerechtigden wordt ondersteund kan het volgende worden opgemerkt. Het burgerinitiatief biedt burgers de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de agenda van de gemeenteraad. Het is daarom een inbreuk op het uitgangspunt dat de raad zijn eigen agenda vaststelt. Dit is alleen gerechtvaardigd als het burgerinitiatiefvoorstel ook daadwerkelijk door een bepaald gedeelte van de bevolking wordt gedragen. *Dit aantal is vastgesteld op minimaal tweehonderdenvijftig handtekeningen.*

artikel 3

Het ligt voor de hand het initiatiefrecht toe te kennen aan kiesgerechtigden voor de gemeenteraadsverkiezingen, vanuit de gedachte dat het burgerinitiatief een instrument is om burgers bij de besluitvorming van de raad te betrekken en die te beïnvloeden. Wie kiesgerechtigd is, is vastgelegd in artikel B 3 van de Kieswet. De categorie initiatiefgerechtigden is uitgebreid door de leeftijd ten opzichte van de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen naar zestien jaar. Jongeren kunnen op deze wijze betrokken worden bij de gemeentelijke politiek.

Voor de toetsing of aan de vereisten voor initiatiefgerechtigdheid is voldaan, is het moment van indiening van het verzoek aangewezen. Het verzoek vindt immers formeel op dit moment plaats. Om te kunnen onderzoeken of op dat moment wordt voldaan aan de vereisten, zijn verschillende gegevens nodig. Welke dat zijn wordt geregeld in artikel 5.

artikel 4

De beperkingen die dit artikel stelt aan de inhoud van een burgerinitiatiefvoorstel vloeien vooral voort uit doelmatigheidsoverwegingen. Het is bijvoorbeeld weinig efficiënt om de raad te belasten met de beraadslaging over een onderwerp waarover de raad uiteindelijk geen beslissende bevoegdheid heeft. Een ander argument voor deze uitzondering is, dat de afstand tussen burger en bestuur alleen maar zou worden vergroot als de burger na het doorlopen van de burgerinitiatiefprocedure te horen krijgt dat de raad niets met het burgerinitiatiefvoorstel kan doen, omdat hij er niet over gaat of omdat deze al zijn ondergebracht bij een andere regeling zoals de wijkactieplannen die worden ingediend door de wijkteams.

Ook moet voorkomen worden dat het burgerinitiatief andere procedures zoals de bezwaar- of de klachtprocedure doorkruist. Met het oog hierop kan worden bepaald dat het burgerinitiatiefvoorstel geen bezwaar tegen een genomen besluit of een klacht over een gedraging van het gemeentebestuur kan inhouden. Hiervoor heeft de burger andere wegen.

Ten slotte is het evenmin de bedoeling dat zaken die recent nog in de raad aan de orde zijn geweest opnieuw onderwerp van bespreking worden als gevolg van een burgerinitiatief. Dit zou de besluitvorming in de raad te zeer kunnen frustreren. Daarbij is de termijn van 1 jaar van de voorgaande raadsperiode opgenomen, met een minimum van 1 jaar, ook als die minimumperiode (gedeeltelijk) in de vorige zittingperiode van de raad valt.

artikel 5

Het ligt voor de hand om het burgerinitiatiefvoorstel bij de raad te laten indienen. Aan het verzoek zal een aantal minimumvereisten gesteld moeten worden. Het is uit praktische overwegingen zoals uniformiteit, overzichtelijkheid en duidelijkheid raadzaam indiening van een burgerinitiatiefvoorstel plaats te laten vinden door middel van een standaardformulier voor burgerinitiatieven. Op dit formulier zal de verzoeker naast het voorstel plus toelichting, in ieder geval zijn personalia en die van zijn plaatsvervanger moeten aangeven. Ook de initiatiefgerechtigden die het verzoek ondersteunen zullen uiteraard 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 de gemeente onderzoeken of het verzoek de steun van voldoende daartoe gerechtigde personen heeft. Twee model-formulieren voor het indienen van een burgerinitiatiefvoorstel zijn opgenomen in bijlage 1 en 2 van deze verordening.

artikel 6

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. 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. Verzoeken waarover de raad niet bevoegd, kan de raad doorzenden naar het college. Dat zal met name gebeuren als het college wel bevoegd is.

Met het vierde tot en met zesde lid worden vooral waarborgen gecreëerd voor transparantie bij de afhandeling van een burgerinitiatiefvoorstel door de raad. Op grond van het zesde lid wordt de verzoeker altijd schriftelijk meegedeeld wat er met het ingediende voorstel gebeurt. Dat kan dus een mededeling dat het verzoek wordt afgewezen of een inhoudelijk besluit zijn. Wordt het verzoek tot plaatsing van het burgerinitiatiefvoorstel door de raad afgewezen, dan is er sprake van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht waartegen bezwaar en beroep op de rechter openstaan. Besluit de raad het burgerinitiatiefvoorstel te agenderen, dan is er sprake van een voorbereidingsbeslissing die niet vatbaar is voor bezwaar of beroep (artikel 6:3 Awb). Afhankelijk van de inhoud van de beslissing op het initiatiefvoorstel zelf, zal er sprake zijn van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht die vatbaar is voor bezwaar en beroep. Zo zal bijvoorbeeld bezwaar en beroep openstaan indien de raad naar aanleiding van het burgerinitiatiefvoorstel besluit een subsidie toe te kennen voor een bepaald project. Een ander voorbeeld is het besluit om een verordening op bepaalde punten aan te passen. Tegen een dergelijk besluit staan geen bezwaar en beroep bij de rechter open (artikel 8:2 Awb).

Er is in deze modelbepalingen voor gekozen in het midden te laten hoe de raad verder met het burgerinitiatiefvoorstel omgaat. Er is niet bedoeld dat de raad altijd plenair het voorstel inhoudelijk moet behandelen. Het ligt in Gouda voor de hand om de inhoudelijke bespreking (ook) plaats te doen vinden in de raadscommissie voor burgercontacten. Het ligt wel voor de hand dat de volle raad beslist over het te volgen traject, maar een besluit over een burgerinitiatiefvoorstel kan uiteraard ook in een raadscommissie inhoudelijk worden voorbereid. Ook kan de raad van mening zijn dat nader onderzoek moet worden gedaan.

artikel 7

De raad heeft ervoor gekozen om in de verordening de burgemeester te verplichten om jaarlijks een verslag over het burgerinitiatief uit te brengen. Hierbij valt te denken aan getalsmatige gegevens (aantal ingediende, aantal toegewezen en aantal afgewezen burgerinitiatiefvoorstellen), alsmede aan een beknopt overzicht van de inhoud van de burgerinitiatiefvoorstellen, de besluiten van de raad op de burgerinitiatiefvoorstellen en de motivatie op grond waarvan de raad tot deze besluiten is gekomen. In het wetsvoorstel met betrekking tot de dualisering van het gemeentebestuur wordt de burgemeester verplicht een burgerjaarverslag op te stellen.

De burgemeester kan er dan voor kiezen het verslag over het burgerinitiatief hierin op te nemen.