

Verordenig burgerinitiaief Albrandswaard

Toelichting:

De wet Dualisering Gemeentebestuur maakt het burgers mogelijk met een burgerinitiatief te komen. Deze nieuwe Gemeentewet is op 7 maart 2002 in werking getreden.

In dit belegstuk wordt achtereenvolgens behandeld wat burgerinitiatieven precies zijn, waarom Albrandswaard nu met een verordening burgerinitiatief komt, welke onderdelen het burgerinitiatief kent, hoe een ingediend burgerinitiatief wordt behandeld en hoe andere (deel-)gemeenten de Regeling hebben ingevoerd. Tenslotte is een conceptverordening burgerinitiatief Albrandswaard als bijlage toegevoegd.

1. Inleiding: het burgerinitiatief: wat is het, waarom burgerinitiatieven, hoe werkt het en waar komt het vandaan?

Het burgerinitiatief is een uitgewerkte vorm van het petitierecht. Het verschilt ervan doordat de gemeenteraad 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, 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 gemeenteraad; 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 tijdsinstaat 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.

Bij de invoering van het burgerinitiatief zijn de volgende zaken van belang.

** Toegevoegde waarde*

Burgers hebben op dit moment al diverse mogelijkheden om onderwerpen op de politieke agenda geplaatst te krijgen. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het agenderen van een onderwerp voor de carrousel, het benaderen van gemeenteraadsleden en leden van het college, het aanbieden van petitie's en het benutten van het inspraakrecht.

De meerwaarde van het burgerinitiatief is dat burgers met dit instrument in staat worden gesteld om rechtstreeks, zonder afhankelijk te zijn van de medewerking van raadsleden, een door henzelf geformuleerd voorstel op de agenda van de raad te zetten, met de garantie dat dit voorstel binnen een bepaalde termijn wordt besproken.

Een burgerinitiatief kan niet door derden worden aangepast of afgezwakt. Wordt het voorstel aanvaard dan is het resultaat volledig de verdienste van de initiatiefnemers. Daarin ligt een wezenlijk verschil met bijvoorbeeld het vragenhalfuur of een brief aan de raad of het college. De vertegenwoordigers van het burgerinitiatief hebben een actieve rol bij de bespreking van het burgerinitiatief in de raad.

Het burgerinitiatief heeft de vorm van een zo concreet mogelijk geformuleerd voorstel, voorzien van een argumentatie. Dat brengt met zich dat burgers - meer dan nodig is wanneer zij gebruik maken van een van de andere mogelijkheden om een onderwerp bij de raad aan te kaarten - zich moeten verdiepen in de vraag wat er allemaal nodig is om hun voorstel te realiseren. Hun inzicht in het bestuurlijke besluitvormingsproces wordt door dit "interactieve" instrument vergroot. Daar komt nog bij dat het burgerinitiatief ook duidelijk maakt hoe breed de maatschappelijke steun voor het ingediende voorstel is.

** Het burgerinitiatief en het primaat van de raad*

Het primaat van de raad wordt door het burgerinitiatief niet aangetast. De gemeenteraad is en blijft volledig vrij om naar eigen inzicht te beslissen over het al dan niet inwilligen van een burgerinitiatief. Als een burgerinitiatief ter behandeling in de raad komt, zal het als regel vergezeld gaan van een advies van het college. Daarin kan het college aangeven hoe het voorstel zich verhoudt tot het geldende gemeentelijk beleid en of het past binnen de door de gemeenteraad vastgestelde financiële kaders.

** Het burgerinitiatief in het dualisme*

Burgerinitiatieven zullen zich als regel richten - zo leert de ervaring in steden met een burgerinitiatief - op concrete zaken in de dagelijkse woon- en leefsituatie. Als gevolg van de dualisering zal de beslissingsbevoegdheid over die zaken steeds meer bij het college komen te liggen. Dat maakt het instrument burgerinitiatief niet krachteloos. Resultaat van een burgerinitiatief kan zijn dat de gemeenteraad - bijvoorbeeld door het aannemen van een motie - een richtinggevende uitspraak doet. Aangenomen mag worden dat onder normale bestuurlijke verhoudingen het college een op deze wijze naar voren gebrachte wens van de gemeenteraad zal respecteren. Denkbaar is ook dat een burgerinitiatief leidt tot vaststelling of intrekking van voorschriften of tot wijziging van een door de raad vastgesteld beleidskader.

** Betekent het invoeren van het burgerinitiatief dat de raad haar werk als volksvertegenwoordiging niet goed doet?*

Raadsleden zullen wensen en behoeften die leven onder de bevolking nooit voor 100% kunnen oppikken. Burgerinitiatieven zijn daarom een goede aanvulling op wat reeds bekend is bij raadsleden. Daar komt bij dat voorstellen die door bewoners worden gedaan niet politiek gekleurd zijn en die zouden wel eens anders kunnen vallen dan initiatieven van een politieke partij. Een burgerinitiatief kan zodoende zonder (politieke) 'filters' op de agenda komen. Het verschil met een binnengekomen brief van een bewoner is dat een burgerinitiatief besproken moet worden door de gemeenteraad en een binnengekomen brief niet.

2. Waarom zou Albrandswaard nú moeten komen met een Regeling burgerinitiatief?

De wet dualisering gemeentebestuur maakt sinds maart 2002 mogelijk dat burgers middels een burgerinitiatief direct invloed uitoefenen op de agenda van de gemeenteraad. In Albrandswaard heeft deze mogelijkheid binnen de wet nog niet geleid tot een verordening burgerinitiatief. Het is wel mogelijk dat burgers in Albrandswaard, middels 15 handtekeningen, een onderwerp op de agenda van de carrousel kunnen zetten. Het is echter niet mogelijk dat burgers direct een voorstel doen aan de gemeenteraad, waarbij zij zich verzekerd zien van een besluit van de gemeenteraad op korte termijn. In een tijd waarin betrokkenheid van burgers nog steeds bij iedere politieke partij hoog op de agenda staat kunnen we burgers deze mogelijkheid niet langer onthouden. We zien dan ook dat andere gemeenten (Rotterdam en al haar deelgemeentes) om ons heen inmiddels een verordening die dit burgerinitiatief regelt heeft vastgesteld of in het proces zit dit te besluiten (Barendrecht en Binnenmaas)

3. Welke onderdelen kent het burgerinitiatief?

Aan welke vereisten moet een burgerinitiatief voldoen?

Een burgerinitiatief moet een zo concreet mogelijk voorstel bevatten, voorzien van een argumentatie. Daarbij moet onder meer worden ingegaan op de volgende punten:

- doel: wat wil men bereiken?
- middelen: wat moet worden gedaan of nagelaten om dat doel te bereiken
- uitvoering: wat is daarvoor nodig, welke stappen moeten worden gezet
- globale raming van de kosten.

Met name dit laatste punt kan voor burgers lastig zijn. Desondanks lijkt het ons zinvol om deze eis te stellen, om te bevorderen dat initiatiefnemers zich beraden over de vraag of het belang van hun voorstel opweegt tegen de kosten die gepaard gaan met de uitvoering daarvan en daarmee te voorkomen dat al te gemakkelijk "verlanglijstjes" worden ingediend. De raad zou zich wel kunnen uitspreken of indieners bij de voorbereiding gebruik kunnen maken van enige ambtelijke ondersteuning. Vooral voor jongeren en burgers die weinig met besluitvormingsprocessen te maken hebben, zou dit drempelverlagend kunnen werken. Uiteraard behoort het zwaartepunt van de voorbereiding bij de indiener(s) te liggen.

Voorts dient te worden aangegeven wie de vertegenwoordigers van het initiatief zijn (minimaal een en maximaal drie personen). Uit een handtekeningenlijst die deel uitmaakt van het burgerinitiatief (dus geen "losse" lijst: duidelijk moet zijn dat de ondertekenaars weten waarvoor zij getekend hebben) moet blijken dat het burgerinitiatief wordt gesteund door het vereiste aantal inwoners van Albrandswaard dat daartoe gerechtigd is (zie hierover de volgende paragraaf). De handtekeningenlijst bevat de namen, adressen, geboortedata en handtekeningen van de ondersteuners van het burgerinitiatief. Digitale handtekeningen zijn ongeldig.

Wie kunnen een burgerinitiatief ondersteunen?

Het burgerinitiatief biedt de mogelijkheid ook jongeren die nog geen stemrecht hebben aan het woord te laten. Uit een oogpunt van bevordering van de jongerenparticipatie wordt voorgesteld de mogelijkheid om een burgerinitiatief in te dienen of te ondersteunen open te stellen voor alle inwoners van Albrandswaard van 16 jaar en ouder. In Deelgemeente Hoogvliet wordt een leeftijdsgrens van 18 jaar gehanteerd, maar daar kennen ze een Jongerencommissie, die de jongeren reeds de gelegenheid geeft actief met voorstellen te komen. Albrandswaard kent een dergelijke raad niet. Er zijn overigens ook gemeenten die een leeftijdsgrens hanteren van 14 jaar.

Hoeveel steun is nodig voor een geldig burgerinitiatief?

Een voor de hand liggende voorwaarde is dat het initiatief een zekere aantoonbare steun onder de bevolking heeft. Veel zaken die voor burgers belangrijk genoeg zouden kunnen zijn om een burgerinitiatief in te dienen, spelen zich in de directe woon- en leefomgeving af en hebben vaak geen, of slechts een beperkte, bovenwijkse uitstraling. Een al te hoge drempel ontkracht het instrument. De drempel moet echter ook weer niet zo laag zijn dat iedere actiegroep of belangenorganisatie met een beperkte achterban al in staat is een voorstel op de raadsagenda te plaatsen. Een te hoge indrempel zou echter kunnen leiden tot weinig burgerinitiatieven, waarmee het instrument geen betekenis krijgt. Komen er te veel, dan komt de normale gemeentelijke bedrijfsvoering te veel onder druk te staan.

Een grens van 25 handtekeningen voor een initiatief is arbitrair, maar lijkt redelijk. Tegen een besluit om een burgerinitiatief niet in behandeling te nemen kan een bezwaarschrift worden ingediend. Daarmee is gewaarborgd dat een objectieve toetsing plaats kan vinden in het geval dat een initiatiefnemer van mening mocht zijn dat voor zijn initiatief een te hoge drempel is gehanteerd.

Waar mag het burgerinitiatief over gaan?

In principe moet over alle onderwerpen waarvoor de gemeente verantwoordelijk is een burgerinitiatief kunnen worden ingediend. De gemeenteraad kan bij Regeling bepaalde onderwerpen uitdrukkelijk van een burgerinitiatief uitsluiten. Voorgesteld wordt geen burgerinitiatief open te stellen voor de volgende zaken:

- de uitvoering van besluiten van hogere bestuursorganen waaromtrent de gemeenteraad geen beleidsvrijheid heeft
- gemeentelijke procedures
- de gemeentelijke organisatie
- vaststelling en wijziging van de gemeentebegroting
- geldelijke voorzieningen voor ambtsdragers, gewezen ambtsdragers dan wel hun nagelaten betrekkingen of hun rechthebbenden
- handelingen en gedragingen van leden van het college, raadsleden of ambtenaren waartegen een klacht kan worden ingediend op grond van de Algemene wet bestuursrecht of een door de gemeenteraad of het college vastgestelde klachtenregeling
- benoemingen of functioneren van personen
- onderwerpen waartegen een bezwaar- of beroepsprocedure openstaat of heeft open gestaan;
- voorstellen die recentelijk door de gemeenteraad zijn behandeld en waarin zich geen nieuwe feiten hebben voorgedaan

4. Hoe wordt een ingediend burgerinitiatief behandeld?

Ingekomen burgerinitiatieven worden getoetst aan de hierboven vermelde inhoudelijke en formele criteria. Deze toetsing vindt plaats door de voorzitter van de gemeenteraad. Indien gebreken worden geconstateerd krijgen de indieners gedurende vier weken de gelegenheid om deze gebreken te herstellen. Het is immers niet wenselijk dat burgerinitiatieven op louter formele gronden buiten behandeling blijven. De gemeenteraad stelt per geval de procedure van behandeling vast en kan dan kiezen uit de volgende alternatieven:

- de gemeenteraad neemt het voorstel onmiddellijk zelf in behandeling;
- de gemeenteraad stelt het college in de gelegenheid om binnen een bepaalde termijn een advies op te stellen en beslist na ontvangst van dit advies;

In zijn algemeenheid zal het wenselijk zijn dat de gemeenteraad kennis neemt van de opvatting van het college over de uitvoerbaarheid en de financiële haalbaarheid van een burgerinitiatief. In de rede ligt dat het college bij zijn advisering betreft in hoeverre het burgerinitiatief de belangen van derden raakt. Degenen die in het burgerinitiatief als vertegenwoordigers zijn aangegeven worden in staat gesteld het initiatief toe te lichten en vragen te beantwoorden. De gemeenteraad kan ook besluiten om de vertegenwoordigers in de gelegenheid te stellen om aan de beraadslagingen deel te nemen.

Het introduceren van een nieuw instrument als dit schept verwachtingen bij de bevolking. Ook al wordt het primaat van de raad er niet door aangetast, duidelijk mag zijn dat een burgerinitiatief niet lichtvaardig opzij kan worden gezet. De raad zal in voorkomende gevallen goed moeten motiveren waarom hij de initiatiefnemers niet volgt.

Belangrijk is dat burgerinitiatieven snel worden afgedaan. Daarom zijn de termijnen waarbinnen het burgerinitiatief moet worden behandeld en eventuele adviezen moeten worden uitgebracht zo kort mogelijk gehouden. Verwachting is dat burgerinitiatieven als regel geen complex karakter zullen hebben dat uitvoerige studie nodig maakt. Bovendien ligt in de rede dat burgers pas naar het instrument burgerinitiatief zullen grijpen als zij vinden dat een wens die zij al eerder kenbaar hebben gemaakt langs de 'normale' kanalen onvoldoende wordt opgepakt. Het lijkt dan ook niet aannemelijk dat het gemeentebestuur via het

burgerinitiatief met wensen wordt geconfronteerd die niet al eerder bij het ambtelijke apparaat of het dagelijks bestuur bekend zijn. Het moet dan ook geen zware opgave zijn om binnen korte tijd de informatie aan de gemeenteraad te leveren die voor besluitvorming op het burgerinitiatief nodig is.

De gemeenteraad stelt de vertegenwoordigers van het burgerinitiatief schriftelijk op de hoogte van het besluit. Indien hij geheel of gedeeltelijk van het initiatief is afgeweken, motiveert hij dit. Indien het initiatief is overgenomen, worden de vertegenwoordigers geïnformeerd wanneer met de uitvoering wordt gestart en wie daarvoor de contactpersoon binnen de gemeentelijke organisatie. Aanbevolen wordt om hierbij ook afspraken te maken over de duur van de uitvoering.

Albrandswaard 2006