

Model Bepalingen burgerinitiatief

(versie geldig vanaf 15-07-2008)

Artikel 1.

Alternatief 1

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

Alternatief 2

In deze verordening wordt onder een burgerinitiatief verstaan: een voorstel van een initiatiefgerechtigde om een onderwerp of een voorstel op de agenda van de vergadering van de raad te plaatsen.

Artikel 2.

1. De raad plaatst een burgerinitiatief op de agenda van zijn vergadering, indien daartoe door een initiatiefgerechtigde een geldig verzoek is ingediend.

2. Een verzoek is niet ontvankelijk indien het:

- a. een onderwerp als bedoeld in artikel 4 bevat, of
- b. niet voldoet aan de voorwaarden, gesteld in artikel 5.

Artikel 3.

1. Initiatiefgerechtigd zijn alle ingezetenen en belanghebbenden.

2. Voor de beoordeling of iemand belanghebbende is, is de situatie op de dag van indiening van het verzoek bepalend.

Artikel 4.

1. Een burgerinitiatief kan geen betrekking hebben op:

- a. een onderwerp dat niet behoort tot de bevoegdheid van het gemeentebestuur;
- b. een vraag over het gemeentelijk beleid;
- c. een klacht in de zin van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht ;
- d. een bezwaar in de zin van hoofdstuk 7 van de Algemene wet bestuursrecht tegen een besluit van het gemeentebestuur, of
- e. een onderwerp waarover korter dan ... voor indiening van het burgerinitiatief door de raad een besluit is genomen, tenzij nieuwe argumenten tot een nieuwe afweging zouden kunnen leiden.

2. Een burgerinitiatief over een onderwerp of voorstel dat niet behoort tot de bevoegdheid van de raad, maar wel valt onder de bevoegdheid van het gemeentebestuur, zal door de raad, eventueel vergezeld van

zijn advies, worden doorgezonden naar het college of naar de burgemeester in de hoedanigheid van portefeuillehouder.

3. Het college of de burgemeester zal een onderwerp of voorstel als bedoeld in lid 2 behandelen als ware het een burgerinitiatief.

Artikel 5.

1. Het verzoek tot plaatsing van een burgerinitiatief op de agenda van de vergadering van de raad wordt schriftelijk ingediend bij de voorzitter van de raad. Formulieren voor indiening van een burgerinitiatief zijn bij de griffie verkrijgbaar en kunnen – na invulling – weer bij diezelfde griffie worden ingediend. De griffie zal de initiatiefnemer gedurende de verdere procedure adviseren en begeleiden.

2. Het verzoek bevat ten minste:

- a. een nauwkeurige omschrijving van het burgerinitiatief;
- b. een toelichting op het burgerinitiatief, en
- c. de achternaam, de voornamen, het adres, de geboortedatum en de handtekening(en) van de initiatiefnemer(s).

3. Voor de indiening van het verzoek wordt gebruik gemaakt van het in bijlage ... van deze verordening opgenomen model.

Artikel 6.

1. De raad agendeert het burgerinitiatief voor zijn eerstvolgende vergadering na de datum van indiening van het initiatief, indien het voldoet aan de vereisten zoals gesteld in artikel 5. Er dient ten minste twee weken te liggen tussen de dag van indiening van het burgerinitiatief en de dag van de vergadering waarin over het burgerinitiatief wordt beslist.

2. De voorzitter van de raad nodigt de initiatiefnemer schriftelijk uit voor de vergadering waarvoor het burgerinitiatief is geagendeerd. De initiatiefnemer of zijn plaatsvervanger heeft tijdens deze vergadering de gelegenheid om zijn burgerinitiatief mondeling nader toe te lichten.

3. Zo spoedig mogelijk nadat de raad over het burgerinitiatief 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.

4. Tegelijkertijd met de bekendmaking wordt van het besluit mededeling gedaan aan de initiatiefnemer.

5. De initiatiefnemer wordt daarna ingelicht over de vervolgstappen inzake de uitwerking van het burgerinitiatief.

6. Indien een burgerinitiatief is afgewezen, is sprake van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht [1] waartegen bezwaar en beroep open staat.

Artikel 7.

De burgemeester brengt in het burgerjaarverslag verslag uit over de werking van het recht van burgerinitiatief in de praktijk.

Toelichting

Toelichting modelbepalingen burgerinitiatief

Handreiking burgerinitiatief

1. Inleiding

"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 toenmalig minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties Klaas de Vries op 7 juni 2000 tijdens het jaarlijkse VNG-congres. Doel van de minister was om gemeenten aan te moedigen het burgerinitiatief in te voeren en zo burgers een extra kanaal te bieden om de representatieve democratie te beïnvloeden. Het burgerinitiatief is bedoeld als verbindingsschakel tussen de representatieve en de participatieve democratie. De directe invloed van burgers versterkt de (legitimiteit van 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 petitierecht – het in de Grondwet vastgelegde recht voor eenieder een schriftelijk verzoek in te dienen bij het bevoegd gezag. 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. Natuurlijk hebben burgers ook andere mogelijkheden om te participeren in politieke besluitvormingsprocessen, zoals inspraak of interactieve beleidsvorming. Inspraak wil zeggen dat de politiek een (concept)voorstel doet, waarna burgers hun mening over dat voorstel kunnen geven. Interactief beleid [2] houdt in dat de politiek burgers in een vroeg stadium vraagt mee te denken over een onderwerp. Idealiter speelt de mening van de burgers een belangrijke rol in het uiteindelijke besluit of beleid. Zowel inspraak als interactief beleid is bedoeld om het draagvlak voor beleid te vergroten. In beide gevallen ligt het initiatief om de burger bij het beleid te betrekken bij de politiek. Het burgerinitiatief legt het initiatief echter bij de burger zelf.

Het burgerinitiatief is een instrument voor burgers om een nieuw onderwerp of voorstel op de agenda van de raad te plaatsen. De raad moet vervolgens over dit punt beraadslagen, mits aan de gestelde voorwaarden is voldaan.

Om het burgerinitiatief een volwaardige plaats in het democratisch bestel te geven en om de participatie en betrokkenheid van burgers daadwerkelijk te vergroten, dient het burgerinitiatief zo laagdrempelig mogelijk te zijn en met zo min mogelijk voorwaarden omgeven. De voorwaarde, dat het om nieuwe

voorstellen of onderwerpen dient te gaan, voorkomt dat voorstellen die reeds door de raad zijn afgehandeld opnieuw op de agenda komen.

Oorspronkelijk was als voorwaarde voor een burgerinitiatief geformuleerd dat het alleen zou kunnen gaan om onderwerpen waarover de gemeenteraad bevoegd is. Beleidsterreinen waarover het college of de burgemeester (als portefeuillehouder) bevoegd is, konden derhalve geen onderwerp van een burgerinitiatief zijn. Vanuit het perspectief van de burger beperkt dit – nogal procedurele – onderscheid zijn recht onderwerpen of voorstellen op de politieke agenda te plaatsen. Uit het oogpunt van helderheid en duidelijkheid is het van belang dat de burger zich slechts tot één loket hoeft te wenden. Het ligt voor de hand de gemeenteraad dit loket te laten zijn. Vervolgens is het aan de gemeenteraad, het college of de burgemeester om burgerinitiatieven die zich richten op onderwerpen waarover het college of de burgemeester bevoegd is, in goede banen te leiden. Hiertoe zouden procedures en randvoorwaarden in een protocol vastgelegd kunnen worden. De raad zou bijvoorbeeld een intermediaire functie kunnen vervullen tussen indieners en college of de burgemeester, en de voortgang van het burgerinitiatief kunnen bewaken.

Het burgerinitiatief is een instrument om de volksvertegenwoordigende functie van de raad te versterken; één van de beoogde effecten van de dualisering. Deze meer externe oriëntatie van de raad wordt gestimuleerd door verschillende wettelijke maatregelen. Zo kunnen raadsleden hun recht van initiatief gebruiken om signalen uit de samenleving te vertalen in concrete voorstellen. Door de concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college kunnen raadsleden zich beter richten op wat één van hun kerntaken hoort te zijn: zich oriënteren op wat er leeft in de gemeente. Door de invoering van het burgerinitiatief is het vertalen van geluiden uit de samenleving niet langer het alleenrecht van raadsleden. Burgers hebben nu zelf het recht om publieke agendapunten tot onderdeel van de politieke agenda te maken. Het burgerinitiatief biedt een extra kanaal waarlangs zaken die in de samenleving leven, hun weg naar de gemeentelijke politiek kunnen vinden.

In de periode van mei tot en met juli 2004 heeft het Instituut voor Publiek en Politiek te Amsterdam, in opdracht van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, door middel van een enquête onder raadsgriffiers de ervaringen met het burgerinitiatief tot dusverre geïnventariseerd. Bijna de helft van de griffiers heeft meegewerkt aan de enquête.

De inventarisatie laat zien dat er, uitzonderingen daargelaten, door burgers weinig gebruik wordt gemaakt van het recht van burgerinitiatief. Tevens blijkt dat veel gemeenten (125 van de 223 respondenten) veel gemeenten (125 van de 223 respondenten) nog geen Verordening burgerinitiatief hebben. Daarvoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen, zo blijkt uit de inventarisatie

Gebrek aan goede voorlichting wordt door de griffiers gezien als een belangrijke faalfactor. Gemeenten kunnen meer doen aan actieve voorlichting. Burgers zouden het gevoel moeten hebben dat het indienen van een burgerinitiatief wordt gewaardeerd en niet wordt beschouwd als een aanval op de gemeente. Mede daarom dienen regelingen met betrekking tot het burgerinitiatief zo simpel en klantvriendelijk mogelijk te zijn. De inventarisatie en de daaruit voortvloeiende conclusies [3] vormden voldoende aanleiding voor een

volledige herziening van de eerste "Handreiking Burgerinitiatief " van de Vernieuwingsimpuls, uitgebracht in 2001.

Deze volledig herziene handreiking is bedoeld om gemeenten een handvat te bieden bij de in- en uitvoering van het burgerinitiatief. In deze handreiking komen verschillende aspecten van het burgerinitiatief aan de orde. Tevens worden er verschillende keuzemogelijkheden voor de uitvoering geboden.

Daarnaast bevat de handreiking een aantal modelbepalingen die gemeenten, aangepast aan de eigen behoeften en omstandigheden, kunnen gebruiken als zij besluiten het burgerinitiatief mogelijk te maken. Tenslotte wordt ingegaan op actuele ervaringen met dit instrument in een aantal gemeenten. Meer informatie over het burgerinitiatief, over de conclusies van de inventarisatie en over de bestaande verordeningen burgerinitiatief van verschillende gemeenten, is te vinden op www.vernieuwingsimpuls.nl

De Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie wil graag de volgende personen bedanken, die aan de totstandkoming van deze publicatie een substantiële bijdrage hebben geleverd: de heer drs. H.H.M. Jansen, lid van de Begeleidingscommissie van de Vernieuwingsimpuls; de regioconsulenten van de Vernieuwingsimpuls: de heer mr. B. Franssen, de heer J.L.C. van der Heijden en de heer drs. M. Verbeek. Daarnaast is de Vernieuwingsimpuls leden van de VNG commissie Juridische Zaken erkentelijk voor hun specifieke bijdrage aan het hoofdstuk modelbepalingen.

2. Burgerinitiatief

Het maken van keuzes in de wijze waarop aan het instrument burgerinitiatief wordt vormgegeven, blijft in een handreiking een onontkoombaar gegeven.

Uiteraard staat het gemeenten vrij om op één of meerdere onderdelen eigen keuzes te maken. In sommige gevallen zijn in de tekst alternatieve keuzemogelijkheden opgenomen.

Een belangrijke keuze die in deze handreiking is gemaakt, is dat volstaan is met eenvoudige procedureregels. Een grote hoeveelheid regels zou de burgers kunnen ontmoedigen. Het is dus van belang te zorgen voor korte lijnen en eenvoudige procedures.

2.1 Doel en definitie

In deze handreiking is het burgerinitiatief gedefinieerd als de mogelijkheid voor burgers om eigen voorstellen of onderwerpen op de agenda van de raad te plaatsen, mits aan procedurele en inhoudelijke vereisten is voldaan. Vervolgens vindt reguliere besluitvorming plaats. Deze definitie onderscheidt het burgerinitiatief van het "volksinitiatief "; deze term wordt doorgaans gebruikt voor het recht van burgers om over een door hen geformuleerd voorstel een bindend referendum onder de bevolking te laten houden.

Doel van een burgerinitiatief is burgers maximale zekerheid te bieden over behandeling van hun initiatief. Die behandeling wordt gegarandeerd, doordat de raad zich verplicht om het onderwerp op de raadsagenda te plaatsen.

Het burgerinitiatief is een activiteit van één of meer burgers

- gericht op bevordering van het algemeen belang;
- die een meerwaarde voor de gemeenschap heeft;
- die in het publieke domein plaatsvindt;
- waarbij de overheid op enig moment een rol speelt,
- maar waarbij de initiatiefnemers "geestelijk eigenaar" van het initiatief blijven.

Essentieel voor het burgerinitiatief is dat de initiatiefnemers "geestelijk eigenaar" blijven. De rol van de overheid is slechts faciliterend. Het is voor de politiek niet mogelijk een voorstel zonder toestemming van de initiatiefnemers aan te passen of (onherkenbaar) te veranderen. De burgers zullen hun eigen idee dus altijd kunnen blijven herkennen.

2.2 De bevoegdheden van de raad

Het burgerinitiatief is een instrument om de positie van de raad te versterken, omdat het de legitimiteit van raadsbesluiten vergroot en omdat het de betrokkenheid van burgers bij de gemeentelijke politiek wezenlijk inhoud geeft.

Uit publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau (zoals die van prof. dr. P. Dekker [4]) blijkt een onverminderde, zelfs toenemende betrokkenheid van burgers bij maatschappelijke vraagstukken. Die betrokkenheid uit zich echter niet langer alleen door klassieke politieke participatie – het actief zijn binnen een politieke partij. Burgers zoeken ook andere manieren – of tenminste de mogelijkheid – om uitdrukking te geven aan hun betrokkenheid en aan hun wens om invloed uit te oefenen op het bestuur. Het burgerinitiatief past bij uitstek in deze tendens.

Het burgerinitiatief past ook in de Europese doelstelling om de kloof tussen "Brussel" en de Europese burgers te dichten. In het ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa [5] is een belangrijke plaats ingeruimd voor nationale parlementen en maatschappelijke organisaties om het wetgevingsproces binnen de EU te beïnvloeden door middel van nieuwe instrumenten, zoals de subsidiariteitstoets en het burgerinitiatief. Vooral de formele rol voor maatschappelijke organisaties mag opmerkelijk heten. Om rechtstreeks Europese wetgeving te initiëren, moeten zij (in de ontwerpgrondwet) een miljoen handtekeningen verzamelen in een voldoende aantal lidstaten. Het dagelijks bestuur van de Unie, de Europese Commissie, is vervolgens verplicht om een wetsvoorstel te doen dat tegemoet komt aan deze Europese versie van het burgerinitiatief.

Het burgerinitiatief vult de representatieve democratie aan met participatieve elementen. Niet langer bepalen de – eens in de vier jaar gekozen – volksvertegenwoordigers alleen de (politieke en maatschappelijke) agenda; burgers willen ook in de periode tussen twee verkiezingen gehoord worden en invloed kunnen uitoefenen. De verschuiving van een representatieve naar een meer participatieve democratie is een zeer geleidelijk proces. Ooit volstond een informatieavond om beleid toe te lichten of een inspraakprocedure om burgers enige zeggenschap te geven. Inmiddels maakt ongeveer de helft van de gemeenten gebruik van één of meer participatieve instrumenten om de burgers (enige mate van) invloed te geven op het beleid. Uit de inventarisatie (zie bijlage 1) blijkt, dat de informatieavond, de inspraakprocedure, de hoorzitting en het vragenuur nog steeds het meest worden gebruikt om burgers te betrekken bij het opstellen van bijvoorbeeld een toekomstvisie voor een gemeente of, concreter, bij het formuleren van oplossingen voor bestaande problemen.

2.3 Voorwaarden

Het burgerinitiatief tast in zekere mate de bevoegdheid van de gekozen raad aan om de eigen agenda vast te stellen. Het is daarom gerechtvaardigd het initiatief aan voorwaarden te binden. Dat gebeurt in deze handreiking door middel van modelbepalingen. Gemeenten kunnen vanzelfsprekend op alle punten eigen keuzes maken. Deze zijn in hoofdstuk 3 over de modelbepalingen terug te vinden.

De voorwaarden zijn van drieërlei aard:

- procedureel
- communicatief
- inhoudelijk

Procedureel

Om het burgerinitiatief succesvol te laten zijn, kan men ervoor kiezen in een gemeentelijke regeling, naast een eenvoudige en heldere procedure, een aantal andere procedurele en inhoudelijke eisen te stellen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag wie initiatiefgerechtigd zijn. Het burgerinitiatief zou een mogelijkheid kunnen zijn om jongeren, die de kiesgerechtigde leeftijd nog niet bereikt hebben, bij de politiek te betrekken. Het ligt dan voor de hand om de vereiste leeftijd van initiatiefgerechtigden zo laag mogelijk te houden. Om burgers de kans te geven zich te richten op de inhoud van hun voorstel en niet op het voldoen aan al te veel procedures, zou het aantal vereiste handtekeningen niet al te hoog moeten zijn. In Amersfoort bijvoorbeeld is één handtekening, die van de indiener/initiatiefnemer, voldoende. De keuze die voorligt betreft de vormgeving van de regeling met betrekking tot het burgerinitiatief. De raad kan kiezen voor een zelfstandige verordening, voor opname in het Reglement van orde van de gemeenteraad of voor opname in een eventuele referendumverordening. Omdat het hier niet om een referendum gaat, liggen de eerste twee opties het meest voor de hand.

Communicatief

Voorlichting aan burgers is van groot belang. Burgers dienen op de hoogte te worden gesteld van het bestaan van het burgerinitiatief en, mochten zij besluiten van dit recht gebruik te maken, van de

procedures en vereisten. Uit de inventarisatie onder griffiers is gebleken dat de voorlichting op dit moment nog tekortschiet. Een regelmatig herhaalde voorlichtingscampagne over het burgerinitiatief zou uitkomst kunnen bieden. Zo'n campagne moet ook ingaan op basale vragen als: Waar zijn formulieren verkrijgbaar om een burgerinitiatief te starten? Tot wie moet het initiatief gericht worden? Wie biedt de initiatiefnemers (ambtelijke) ondersteuning?

Naast een voorlichtingscampagne is het natuurlijk ook aan raadsleden zelf – in hun rol als volksvertegenwoordigers – om burgers te wijzen op het bestaan van het burgerinitiatief.

Uit de inventarisatie blijkt, dat de griffie(r) het meest geschikt wordt bevonden om een initiatief te ondersteunen en te begeleiden. De griffie staat de raad terzijde en voert taken uit namens de raad. Als uitvloeisel van de rol van politieke aansturing, die de raad in het duale stelsel vervult, ligt het voor de hand dat de griffie in de uitwerking van die rol de raad terzijde staat ook als het gaat om burgerinitiatieven.

De taken en de bevoegdheden van de griffie inzake het begeleiden en adviseren van burgers bij het indienen van een burgerinitiatief worden geregeld door de raad. In de instructie voor de griffier kan dan ook worden vastgelegd hoe de griffie de voorlichting over het burgerinitiatief gestalte geeft en hoe de burger betrokken blijft bij de wijze waarop het initiatief wordt behandeld en uitgewerkt. Waar mogelijk zal het proces van aanpak en uitwerking, zoals bijvoorbeeld in Zoetermeer, digitaal gevolgd kunnen worden.

Inhoudelijk

Het gaat hier om antwoord op de vraag waaruit het burgerinitiatief kan en mag bestaan. De raad heeft de keuze uit het agenderen van een onderwerp (eventueel inclusief een voorstel) en het agenderen van een voorstel. Als wordt gekozen voor een voorstel betekent dit dat indieners alleen een uitgewerkt initiatiefvoorstel, bijvoorbeeld in de vorm van een conceptraadsbesluit inclusief toelichting, kunnen indienen waarover de raad vervolgens een besluit neemt. Als ervoor wordt gekozen dat een onderwerp geagendeerd mag worden dan zou aan de indieners bijvoorbeeld gevraagd kunnen worden de door hen voorgestane oplossingsrichting aan te geven. De procedure dient in ieder geval bepalingen te bevatten over de vervolgstappen, mocht de raad een (niet uitgewerkt) onderwerp "aannemen". Is het aan de raad of aan de initiatiefnemers om vervolgens een concreet voorstel uit te werken? Mocht besloten worden dat dit een taak is voor de raad, dan zal voorkomen moeten worden dat de raad een voor de initiatiefnemers onherkenbaar voorstel formuleert. Betrokkenheid van de initiatiefnemers, die tenslotte "geestelijk eigenaar" blijven, bij de uitwerking is derhalve geboden.

Het recht om een burgerinitiatief in te dienen zou, analoog aan het recht van petitie, aan ieder individu toegekend kunnen worden. Het gaat tenslotte niet om een referendum, maar om het plaatsen van een initiatief op de agenda van de raad, waarna deze een eigen politieke afweging maakt. Natuurlijk zal een gemeenteraad inzicht willen hebben in de vraag hoe breed een burgerinitiatief wordt gedragen, maar een drempel is per definitie arbitrair. De gemeente Delft bijvoorbeeld stelt aan de indieners van een initiatief geen nadere eisen. Alle natuurlijke personen of rechtspersonen kunnen een burgerinitiatief indienen. Wel moet elk initiatief worden gesteund door 300 inwoners van de gemeente Delft vanaf 12 jaar.

Wie kunnen een burgerinitiatief indienen en ondersteunen? Om het burgerinitiatief zo laagdrempelig mogelijk te houden, zouden criteria zo min mogelijk personen moeten uitsluiten. Te overwegen valt daarom om alle ingezetenen én belanghebbenden initiatiefgerechtigd te maken [6] .

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1.

In deze modelbepalingen is ervoor gekozen de term "burgerinitiatief " te hanteren ter aanduiding van het voorstel (of onderwerp) dat door een burger bij de raad kan worden ingediend. Naar keuze zijn hier twee alternatieve begripsomschrijvingen opgenomen voor de invulling van deze term. De eerste gaat er van uit dat een burger bij dit middel alleen concrete voorstellen kan indienen bij de raad. Een voorbeeld hiervan kan zijn het voorstel om de winkels op bepaalde zondagen open op te stellen. Het tweede alternatief is ruimer. Het biedt de mogelijkheid dat burgers een onderwerp bij de raad aandragen, zonder dat een concreet voorstel is bijgevoegd. Te denken valt hier aan de wens om in de raad over de problematiek in een bepaalde achterstandswijk te discussiëren. Uiteraard staat het burgers ook bij het tweede alternatief vrij om een concreet voorstel in te dienen. Het is aan de raad om te beslissen of het nadere uitwerking door de indieners behoeft.

Artikel 2.

Uit dit artikel volgt dat de raad een burgerinitiatief 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 moeten uitspreken over het burgerinitiatief. Van een geldig verzoek is sprake als (a) het onderwerp van het burgerinitiatief niet in artikel 4 is uitgezonderd en (b) aan de in artikel 5 gestelde procedurele voorwaarden wordt voldaan. In artikel 3 (zie hierna) wordt nader omschreven wanneer een persoon initiatiefgerechtigd is.

Artikel 3.

De keuze voor deze ruime definitie van initiatiefgerechtigden ligt voor de hand. Het gaat om de kwaliteit van het initiatief; nadere criteria kunnen dan onnodig belemmerend werken. Bij indiening van een burgerinitiatief kan worden getoetst of de indiener/initiatiefnemer voldoet aan de vereisten van een initiatiefgerechtigde. Het verzoek vindt immers formeel op dat 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. Daarnaast kan de raad overwegen om vast te leggen op welke wijze de controle van de initiatiefgerechtigdheid plaatsvindt.

Artikel 4.

Het is weinig efficiënt om de raad te belasten met de beraadslaging over een onderwerp waarover de raad uiteindelijk geen beslissende bevoegdheid heeft.

Daar komt bij 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 burgerinitiatief kan doen, omdat hij "er niet over gaat". Een vraag over gemeentelijk beleid kan ook geen onderwerp van een burgerinitiatief zijn. Voor dit soort vragen staan andere wegen open, zoals het spreekrecht in een commissie- of raadsvergadering of het spreekuur van een wethouder. 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 burgerinitiatief geen bezwaar tegen een genomen besluit of een klacht over een gedraging van het gemeentebestuur kan inhouden. Tenslotte 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 kan een raad zelf bepalen welke termijn hij daarvoor geschikt acht. Denkbaar is dat wordt gekozen voor de huidige raadsperiode. Lid e zou dan kunnen luiden: e. Een onderwerp waarover tijdens de raadsperiode – waarin indiening van het voorstel plaatsvindt – door de raad een besluit is genomen. Het is aan de initiatiefnemer om aan te tonen dat het initiatief een nieuw voorstel betreft dat nog geen onderwerp van een raadsbesluit is geweest. Een burgerinitiatief dat wordt doorgestuurd naar college of burgemeester als portefeuillehouder, is geen burgerinitiatief meer volgens de definitie van artikel 1 van deze verordening. Lid 3 is bedoeld om te voorkomen dat college of burgemeester een initiatief om die reden terzijde kan schuiven.

Artikel 5.

Het ligt voor de hand om het burgerinitiatief bij de voorzitter van de raad te laten indienen. Zolang de burgemeester nog voorzitter van de raad is, ontvangt hij in die hoedanigheid de voorstellen. Om de voortgang van het burgerinitiatief ordelijk te laten verlopen, is het onvermijdelijk dat aan het verzoek een aantal minimumeisen wordt gesteld. Het is uit praktische overwegingen zoals uniformiteit, overzichtelijkheid en duidelijkheid raadzaam, dat indiening van een burgerinitiatief plaatsvindt door middel van een standaardformulier. Op dit formulier zal de initiatiefnemer naast het voorstel en een toelichting in ieder geval zijn personalia moeten aangeven. Ter voorkoming van fraude met namen kan gevraagd worden naar personalia, zoals adressen en geboortedata. Op grond van deze gegevens kan de gemeente onderzoeken of het initiatief de steun van voldoende daartoe gerechtigde personen heeft. Zie het voorbeeld "Verzoek Burgerinitiatief" in bijlage 2. Optioneel is een lijst met de voornamen, achternamen, adressen, geboortedata en handtekeningen van tenminste X (aantal) initiatiefgerechtigden die het verzoek ondersteunen. Zo is er enerzijds het voorbeeld van Amersfoort waar één persoon een voorstel kan indienen en ondersteunende handtekeningen niet nodig zijn. Argumenten vóór: het gaat om laagdrempeligheid en om de kwaliteit (niet kwantiteit) van het initiatief. Argument tegen: het (theoretische) risico dat de raad overspoeld kan worden door individuele initiatieven die hij moet agenderen. Daarnaast is er het risico van meerdere initiatieven over hetzelfde onderwerp. In dit geval zou de raad een bepaling kunnen opnemen dat hij dergelijke initiatieven, niet afzonderlijk, maar gezamenlijk agendeert / behandelt. In de praktijk is gebleken, dat van een toevloed niet of nauwelijks sprake is. Anderzijds is er het voorbeeld van de gemeente Heerlen, die onderscheid maakt tussen initiatieven die betrekking hebben op een buurt of subbuurt en initiatieven die een gemeentebreed karakter dragen. Het laatste type initiatieven dient door een bepaald percentage verzoekgerechtigden ondersteund te worden. Voor "buurt of subbuurt initiatieven" gelden in Heerlen verschillende percentages, afhankelijk van de omvang van het aantal verzoekgerechtigden in de betrokken buurt of subbuurt..

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 er onvoldoende tijd is om het voorstel te kunnen controleren. Verzoeken waarover de raad niet bevoegd is, kan de raad doorzenden naar het college of de burgemeester als portefeuillehouder. Met het derde tot en met vijfde lid worden vooral waarborgen gecreëerd voor transparantie bij de afhandeling van een burgerinitiatief door de raad. Op grond van het vijfde lid wordt de indiener / initiatiefnemer altijd schriftelijk meegedeeld wat er met het ingediende voorstel gebeurt. Dat kan dus een inhoudelijk besluit zijn of de mededeling dat het verzoek is afgewezen. Wordt het verzoek tot plaatsing van het burgerinitiatief 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 burgerinitiatief 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 initiatief zelf, zal er sprake zijn van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht dat vatbaar is voor bezwaar en beroep. Zo zal bijvoorbeeld bezwaar en beroep openstaan indien de raad, het college of de burgemeester naar aanleiding van het burgerinitiatief 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). In deze modelbepalingen is ervoor gekozen in het midden te laten hoe raad, college of burgemeester verder met het burgerinitiatief omgaat. Bedoeld is niet dat de raad altijd plenair het voorstel inhoudelijk moet behandelen. Het ligt wel voor de hand dat in de raadsvergadering wordt beslist over het te volgen traject, maar een besluit over een burgerinitiatief kan uiteraard ook in een raadscommissie inhoudelijk worden voorbereid. Ook kan de raad van mening zijn dat nader onderzoek moet worden gedaan. De indiener / initiatiefnemer zal hoe dan ook steeds over het vervolgtraject worden ingelicht en waar nodig en mogelijk erbij worden betrokken.

Artikel 7.

De raad kan ervoor kiezen om in een regeling over het burgerinitiatief 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 burgerinitiatieven), en aan een beknopt overzicht van de inhoud van de burgerinitiatieven, de besluiten van de raad over de burgerinitiatieven 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. Uit de inventarisatie is gebleken dat dit in veel gemeenten al gebeurt.

[1] Hoofdstuk 6 en hoofdstuk 7 van de AwbTerug naar de verwijzing naar voetnoot [1] in de tekst.

[2] Zie o.a. Handreiking Interactieve beleidsvorming voor een dualistische raad, Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie. VNG uitgeverij Den Haag, 2004.Terug naar de verwijzing naar voetnoot [2] in de tekst.

[3] Voor nadere informatie zie bijlage 1. Het uitgebreide startdocument. Terug naar de verwijzing naar voetnoot [3] in de tekst.

[4] Zie o.a. Prof. Dr. P. Dekker, Sterkere democraten, zwakkere democratie? Veranderingen in politieke betrokkenheid en participatie 1970–2000. *Beleid en Maatschappij* 29/2, 2002, pag. 55–66...

Terug naar de verwijzing naar voetnoot [4] in de tekst.

[5] Europese Gemeenschappen, 2003. ISBN 92–78–40200–1. Artikel 1–46. "Het beginsel van participerende democratie". Terug naar de verwijzing naar voetnoot [5] in de tekst.

[6] Deze definitie anticipeert op de inwerkingtreding van de "Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb" die naar verwachting op 1 januari 2005 in werking zal treden.