

# Provinciale Staten van Noord-Holland

## Voordracht 10

Haarlem, 15 januari 2002

Onderwerp: Verordening burgerinitiatief Noord-Holland

Bijlagen: 3

### 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 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. De oproep van de bewindsman aan de gemeenten spreekt ook de provincie aan. Immers ook de provincie wenst betrokken te zijn op de burger.

In het op 10 mei 2001 verschenen rapport “Vernieuwing provinciale democratie” van de ad hoc IPO-commissie Bleker spreekt de commissie (op blz. 24) uit, dat zij verwacht dat het burgerinitiatief een goed instrument kan zijn om de betrokkenheid van de burger bij de provinciale politiek te vergroten. De commissie verwacht dat wanneer een burger initiatieven ontplooit om een onderwerp of voorstel op de provinciale politieke agenda te zetten zulks stof zal doen opwaaien. De media zullen er inspringen en een maatschappelijk debat is het gevolg. Anders gezegd de commissie ziet het burgerinitiatief als een (extra) kans en geenszins als een bedreiging voor de representatieve democratie.

Om dezelfde reden is invoering van het burgerinitiatief ook al eerder bepleit, onder andere door de toenmalige Raad voor het Binnenlands Bestuur in zijn rapport “Besturen op de tast” Den Haag 1996 en door J.A. van Kemenade in “Reinventing Democracy” Haarlem 1998.

### 2. Relatie burgerinitiatief met dualisme en vernieuwing provinciale democratie.

Het burgerinitiatief is een uitgewerkte vorm van het petitierecht. Het verschilt ervan doordat uw staten zich verplichten door burgers - procedureel correct - ingediende onderwerpen of voorstellen op uw 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 uw staten naar hun idee zou moeten agenderen, maar die door uw staten (nog) niet zijn opgepakt, kunnen met inachtneming van bepaalde voorwaarden op de agenda van uw staten 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 vergadering van uw staten. Uw staten moeten vervolgens over dit punt beraadslagen, mits aan de gestelde voorwaarden is voldaan.

Het burgerinitiatief past naadloos in het versterken van de vertegenwoordigende functie van uw staten; één van de beoogde effecten van de dualisering. Deze meer externe oriëntatie wordt gestimuleerd door verschillende wettelijke maatregelen. Zo kunnen statenleden het recht van initiatief gebruiken om signalen uit de samenleving te vertalen in concrete voorstellen. De concentratie van bestuursbevoegdheden bij ons college levert tijdswinst op die het statenlid kan gebruiken om zich nog beter te oriënteren op wat leeft in de provincie. Het vertalen van geluiden uit de samenleving hoeft echter niet noodzakelijk uitsluitend door statenleden 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 provinciale politiek kunnen vinden.

Gekozen is voor een eenvoudige en heldere procedure vervat in een verordening die acht artikelen telt. Het door uw staten te nemen besluit is - onder verwijzing naar de Tijdelijke Referendumwet - referendabel.

De ontwerpverordening is besproken in de vergadering van het Seniorenconvent van 14 januari 2002. Het Seniorenconvent heeft met waardering kennis genomen van de stukken en heeft geadviseerd de voordracht c.a. ongewijzigd aan Provinciale Staten aan te bieden.

Resumerend stellen wij u voor het bijgaand ontwerpbesluit vast te stellen.

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

J.A. van Kemenade, voorzitter

H.W.M. Oppenhuis de Jong, griffier

Besluit

Nr. 10

**Provinciale Staten van Noord-Holland;**

gezien het voorstel van Gedeputeerde Staten;

overwegende, dat het vooruitlopend op het invoeren van de dualisering van het provinciaal bestuur verkieslijk is om thans reeds burgers de gelegenheid te bieden om publieke agendapunten onderdeel van de politieke agenda te maken en daartoe een verordening over het burgerinitiatief in het leven te roepen;

gelet op artikel 145 van de Provinciewet;

**besluiten:**

I. vast te stellen de navolgende verordening, die luidt als volgt:

**Artikel 1**

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

**Artikel 2**

1. Provinciale staten plaatsen een burgerinitiatiefvoorstel op de agenda van hun vergadering indien daartoe door een initiatiefgerechtigde een geldig verzoek is ingediend.
2. Ongeldig is het verzoek dat:
  - a. niet door ten minste 5.000 initiatiefgerechtigden wordt ondersteund;
  - 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 provinciale staten.
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 houdt niet in:

- a. een onderwerp dat niet behoort tot de bevoegdheid van provinciale staten;
- b. het verzoek om te handelen in strijd met wettelijke termijnen of aangelegane verplichtingen van vastgesteld provinciaal beleid;
- c. een klacht in de zin van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht over een gedraging van het provinciaal bestuur;
- d. een bezwaar in de zin van hoofdstuk 7 van de Algemene wet bestuursrecht tegen een besluit van het provinciaal bestuur, of

- e. een onderwerp waarover tijdens de statenperiode waarin indiening van het voorstel plaatsvindt door provinciale staten een besluit is genomen
- f. een onderwerp betreffende provinciale belastingen en/of leges of
- g. een onderwerp dat de persoonlijke levenssfeer betreft.

#### **Artikel 5**

1. Het verzoek ter plaatsing van een burgerinitiatiefvoorstel op de agenda van de vergadering van provinciale staten wordt schriftelijk ingediend bij de voorzitter van provinciale staten.
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 het indienen van het verzoek wordt gebruik gemaakt van het in bijlage 1 van deze verordening opgenomen model.
4. Voor het indienen van de ondersteuningsverklaringen wordt gebruik gemaakt van het in bijlage 2 van deze verordening opgenomen model.

#### **Artikel 6**

1. Provinciale staten beslissen in de eerstvolgende vergadering na de datum van indiening van het verzoek of het burgerinitiatiefvoorstel op de agenda van de vergadering van provinciale staten wordt geplaatst, met dien verstande dat ten minste twee 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 provinciale staten het verzoek afwijzen wegens strijd met artikel 4, onder a, kunnen provinciale staten het voorstel doorzenden aan gedeputeerde staten.
3. Indien provinciale staten vaststellen dat het verzoek geldig is, dan agenderen zij het burgerinitiatiefvoorstel voor de eerstvolgende vergadering van provinciale staten.
4. De voorzitter van provinciale staten 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 provinciale staten over het burgerinitiatiefvoorstel een besluit heeft genomen wordt dit besluit bekendgemaakt door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in het Provinciaal 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 mededeling gedaan aan verzoeker.

**Artikel 7**

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

**Artikel 8**

Deze verordening kan worden aangehaald als Verordening burgerinitiatief Noord-Holland.

II. te bepalen, dat deze verordening in werking treedt zes weken na haar bekendmaking.

Haarlem, 11 februari 2002

Provinciale Staten voornoemd,

H.M. Meijdam, voorzitter

H.W.M. Oppenhuis de Jong, griffier

## **Toelichting.**

### **Algemeen.**

Gekozen is voor een eenvoudige en heldere procedure waarbij gebruik is gemaakt van de model-regeling over het burgerinitiatief van de VNG. De onderwerpelijke verordening is één van de voorgestelde materieel-wettelijke structuuraanpassingen die als hefboom moeten gaan dienen voor een proces van bestuurlijke vernieuwing en verandering van de bestaande politiek-bestuurlijke cultuur en praktijk op provinciaal niveau. De formeel-wettelijke aanzet daartoe vormt het wetsontwerp dualisering provinciaal bestuur dat naar verwachting in het voorjaar van 2002 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer ter vaststelling wordt aangeboden.

### **Artikelsgewijs**

#### *Artikel 1*

In deze bepaling is er voor gekozen de term “burgerinitiatiefvoorstel” ruim te hanteren. Deze ruime definitie biedt de mogelijkheid dat burgers een onderwerp aan provinciale staten aandragen, zonder dat hierbij een concreet voorstel is gevoegd. Uiteraard hebben burgers ook de vrijheid om een concreet voorstel in te dienen.

#### *Artikel 2*

Uit dit artikel volgt dat provinciale staten een burgerinitiatiefvoorstel op de agenda van een vergadering moeten plaatsen indien er sprake is van een geldig verzoek, ingediend door een initiatiefgerechtigde. Provinciale staten zullen 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 5.000 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 5.000 initiatiefgerechtigden wordt ondersteund kan het volgende worden opgemerkt. Het burgerinitiatief biedt burgers de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de agenda van provinciale staten. Het is daarom een inbreuk op het uitgangspunt dat provinciale staten hun eigen agenda vaststellen. Dit is alleen gerechtvaardigd als het burgerinitiatiefvoorstel ook daadwerkelijk door een bepaald gedeelte van de bevolking wordt gedragen.

#### *Artikel 3*

Het ligt voor de hand het initiatiefrecht toe te kennen aan kiesgerechtigden voor de verkiezingen van provinciale staten, vanuit de gedachte dat het burgerinitiatief een instrument is om burgers bij de besluitvorming van provinciale staten te betrekken en die te beïnvloeden. Wie kiesgerechtigd is, is vastgelegd in artikel B 3 van de Kieswet.

#### *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 provinciale staten te belasten met de beraadslaging over een onderwerp waarover de staten uiteindelijk geen beslissende bevoegdheid hebben. 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 provinciale

staten niets met het burgerinitiatiefvoorstel kunnen doen, omdat zij er niet over gaan. Een vraag over die in strijd is met wettelijke termijnen of de aangevane verplichtingen van vastgesteld provinciaal beleid kan ook geen onderwerp van een burgerinitiatief zijn. Voor dit soort vragen staan de burger andere wegen open, zoals het spreekrecht in een vergadering van een statencommissie of een spreekuur van een GS-lid. Ook moet voorkomen worden dat het burgerinitiatief andere procedures zoals de bezwaar- of de klachtprocedure doorkruist. Met het oog hierop is bepaald dat het burgerinitiatiefvoorstel geen bezwaar tegen een genomen besluit of een klacht over een gedraging van het provinciaal bestuur kan inhouden. Hiervoor heeft de burger andere wegen. Ten slotte is het evenmin de bedoeling dat zaken die recent nog in provinciale staten aan de orde zijn geweest opnieuw onderwerp van bespreking worden als gevolg van een burgerinitiatief. Dit zou de besluitvorming in provinciale staten te zeer kunnen frustreren.

#### *Artikel 5*

Het ligt het voor de hand om het burgerinitiatiefvoorstel bij de voorzitter van provinciale staten in te laten indienen (momenteel en vooralnog de commissaris van de Koningin). Aan het verzoek is een aantal minimumvereisten gesteld. 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 provincie onderzoeken of het verzoek de steun van voldoende daartoe gerechtigde personen heeft. De Bijlagen 1 en 2 behelzen dergelijke formulieren.

#### *Artikel 6*

De burger moet erop kunnen vertrouwen dat provinciale staten zijn voorstel spoedig toetst aan de vereisten en een besluit neemt over de behandeling. Hierin voorziet het eerste lid. Gekozen is voor een termijn (twee weken) die niet te lang is, maar ook niet zo kort dat ze onvoldoende is om het voorstel te kunnen controleren. Verzoeken waarover provinciale staten niet bevoegd zijn kunnen zij doorzenden naar het college. Met het vierde tot en met zesde lid zijn vooral waarborgen gecreëerd voor transparantie bij de afhandeling van een burgerinitiatiefvoorstel door provinciale staten. Op grond van het zesde lid wordt de verzoeker altijd schriftelijk meegedeeld wat er met het ingediende voorstel gebeurt. Dat kan dus een mededeling zijn dat het verzoek wordt afgewezen of een inhoudelijk besluit. Wordt het verzoek tot plaatsing van het burgerinitiatiefvoorstel door provinciale staten afgewezen, dan is er sprake van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht waartegen bezwaar en beroep op de rechter openstaan. Besluiten provinciale staten 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 het rechtskarakter van het besluit waartoe het initiatiefvoorstel eventueel leidt, 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 provinciale staten naar aanleiding van het burgerinitiatiefvoorstel besluiten 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 van afgezien vast te leggen dat

provinciale staten altijd plenair het voorstel inhoudelijk moeten behandelen. Het ligt wel voor de hand dat de staten plenair beslissen over het te volgen traject, maar een besluit over een burgerinitiatiefvoorstel kan uiteraard ook in een statencommissie inhoudelijk worden voorbereid. Ook kunnen provinciale staten van mening zijn dat nader onderzoek moet worden gedaan.

#### Artikel 7

Het artikel bepaalt, dat de voorzitter van provinciale staten (lees: momenteel en vooralsnog ) de commissaris van de Koningin verplicht is 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 provinciale staten op de burgerinitiatiefvoorstellen en de motivering op grond waarvan provinciale staten tot deze besluiten zijn gekomen.



## Bijlage

### Verzoek burgerinitiatiefvoorstel

Ondergetekende verzoekt hierbij het volgende voorstel/onderwerp op de agenda van provinciale staten te plaatsen:

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

Toelichting op voorstel/onderwerp:

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

Naam:

.....

Eerste voornaam en verdere voorletters:

.....

Geboortedatum:

.....

Adres:

.....

...

Postcode: ..... Woonplaats:

.....

Handtekening:

Plaatsvervanger:

Naam:

.....

Eerste voornaam en verdere voorletters:

.....

Geboortedatum:

.....

Adres:

.....  
Postcode: .....

Woonplaats:.....

Handtekening:

Het verzoek gaat vergezeld van een lijst met de namen, adressen, geboortedata en handtekeningen van 5.000 initiatiefgerechtigden die het verzoek ondersteunen.

---

### **Toelichting voor de verzoeker**

Iedereen die kiesgerechtigd is voor de verkiezing van provinciale staten, kan een verzoek doen om een voorstel/onderwerp op de agenda van provinciale staten te plaatsen. Zij zijn initiatiefgerechtigd.

Het zogenaamde burgerinitiatiefvoorstel moet worden ondersteund door ten minste 5.000 initiatiefgerechtigden. Hiervoor is een formulier vastgesteld. Het op het formulier voor het verzoek opgenomen voorstel wordt in dezelfde bewoordingen opgenomen boven aan het formulier met ondersteuningsverklaringen.

Het burgerinitiatiefvoorstel mag niet inhouden:

- a. een onderwerp dat niet behoort tot de bevoegdheid van provinciale staten;
- b. het verzoek om te handelen in strijd met wettelijke termijnen of aangepane verplichtingen van vastgesteld provinciaal beleid;
- c. een klacht in de zin van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht over een gedraging van het provinciaal bestuur;
- d. een bezwaar in de zin van hoofdstuk 7 van de Algemene wet bestuursrecht tegen een besluit van het provinciaal bestuur;
- e. een onderwerp waarover tijdens de statenperiode waarin indiening van het voorstel plaatsvindt door provinciale staten een besluit is genomen;
- f. een onderwerp betreffende provinciale belastingen en/of leges of
- g. een onderwerp dat de persoonlijke levenssfeer betreft.



Afdeling: ABZ  
Contactpersoon: Secr. (tel. 023-5144708)  
Categorie: algemeen verbindende voorschriften

Titel: Verordening burgerinitiatief Noord-Holland  
Datum: 15-01-2002  
Nummer: 10