



Datum : 26 april 2005

Dienst/sector : CS

Registratienummer : 2005CGC000284i

Nummer PS : PS2005BEM14

Commissie : Awb-adviescommissie PS

Rapporteur : H. Hooijer

Titel : bezwaar Comité Herindeling Nee!

Inhoudsopgave

Ontwerpbesluit pag. 3

Toelichting pag. 5

Bijlage(n):

- advies Awb-adviescommissie PS

pag. 7

- verslag hoorzitting, pleitnota's van het Comité en vanwege uw staten

ter inzage bij de griffie

Inleiding

Dd. 12 november 2004 diende het Comité Herindeling Nee! een burgerinitiatiefvoorstel bij u in inzake de bepaling van het draagvlak onder de betrokken burgers voor herindeling van vijf gemeenten op de Utrechtse Heuvelrug (MALDD). Bij uw besluit van 9 december 2004 verklaarde u het voorstel niet geldig in de zin van de Verordening Burgerinitiatief, wegens strijd met haar artikel 4, onderdelen a, b en e. Dd. 19 januari 2005 diende het Comité een bezwaarschrift in tegen uw besluit.

De Awb-adviescommissie PS adviseert u uw besluit in stand te laten. Zij stelt voor de verordening te verduidelijken.

Ontwerp-besluit

Besluit van provinciale staten van Utrecht van 27 juni 2005 op het bezwaarschrift van het Comité Herindeling Nee! tegen nietgeldigverklaring van een burgerinitiatief

Provinciale staten van Utrecht;

Gelezen het bezwaarschrift van het Comité Herindeling Nee! van 19 januari 2005 tegen hun beschikking van 9 december 2004 waarbij zij het burgerinitiatief van het Comité niet geldig verklaarden;

Op het voorstel van de Awb-adviescommissie PS van 7 april 2005;

Gelet op afdeling 7.2 van de Algemene wet bestuursrecht;

Besluiten:

Artikel 1

Het besluit van 9 december 2004, nr. PS2004BEM35, blijft in stand.

Artikel 2

Voor de motivering van dit besluit wordt verwezen naar het advies van de Awb-adviescommissie PS van 7 april 2005, dat bij dit besluit wordt gevoegd.

Voorzitter,

Griffier,

Toelichting

Aan Provinciale Staten,

Dit besluit wordt aan u voorgesteld door uw Awb-adviescommissie PS. U heeft onze commissie bij de Verordening bezwaar, beroep en klachten belast met de voorbereiding van uw beslissingen op tegen uw besluiten ingediende bezwaarschriften. Krachtens artikel 13 van de verordening zenden wij ons advies met een ontwerp-besluit en het verslag van de hoorzitting aan gedeputeerde staten. Gedeputeerde staten zenden de stukken vervolgens aan u door. Het verslag van de hoorzitting en de daarbij behorende pleitnotities liggen ter inzage bij de griffie.

Indien u afwijkt van ons advies is artikel 7:13, zevende lid, van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, waarin is bepaald dat u de afwijking in uw beslissing motiveert en dat u het advies met de beslissing meezendt.

Voor de zaak zelf verwijzen wij u naar ons advies.

Aan het advies hebben wij de suggestie toegevoegd de uitsluitingsgronden in de Verordening Burgerinitiatief nog eens te bezien. Wij hebben dienaangaande geen formeel besluit aan u voorgesteld, maar u kunt in uw beraadslaging te kennen geven of u er prijs op stelt.

De Awb-adviescommissie PS
L.P.A. van Kats, voorzitter
B. Rietveld, secretaris

Datum: 7 april 2005
Aan: provinciale staten van Utrecht
Van: Awb-adviescommissie PS
Onderwerp: burgerinitiatief van het Comité Herindeling Nee!

Achtergrond

Al enige jaren is gesproken over een herindeling van de gemeenten op de Utrechtse Heuvelrug. Rijks- en provinciaal beleid bij herindeling is dat de gemeenten bepalen in hoeverre er voor de herindeling draagvlak is bij de bevolking. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen bestuurlijk draagvlak, bij de raden, en maatschappelijk draagvlak, bij de burgers.

Herindeling als zodanig wordt gereguleerd in de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi). In dit geval gaat het om een herindelingsadvies als bedoeld in artikel 8 van die wet. De voorbereiding daarvan is opgedragen aan gedeputeerde staten en de colleges van burgemeester en wethouders. De vaststelling van het advies is, bij artikel 4, eerste lid, van de wet, opgedragen aan provinciale staten. Het advies wordt aan de Minister van BZK gezonden. Uiteindelijk wordt de herindeling bij wet vastgesteld.

Het Comité Herindeling Nee! is opgericht door burgers die van mening zijn dat de draagvlakbepaling in dit geval te wensen overlaat. Het wil, op basis van de Verordening Burgerinitiatief, een voorstel op de agenda van uw staten brengen om die bepaling opnieuw te laten plaats vinden en om de voorbereiding van de herindeling zolang te schorsen. U heeft dat afgewezen omdat het voorstel, getoetst aan artikel 4, onderdelen a, b en e, van de verordening:

- een onderwerp betreft dat niet tot uw bevoegdheid behoort;
- een vraag over provinciaal beleid inhoudt en
- een onderwerp betreft waarover u in deze zittingsperiode al een besluit had genomen.

Tegelijk met het voorstel had het Comité een gelijklopende petitie aan u aangeboden. Deze petitie heeft u wel betrokken bij de vaststelling van uw herindelingsadvies.

Procedure

- Dd. 12 november 2004 diende het Comité Herindeling Nee! zijn burgerinitiatiefvoorstel bij u in inzake de bepaling van het draagvlak voor herindeling van vijf gemeenten op de Utrechtse Heuvelrug (MALDD) onder de betrokken burgers.
- Bij uw besluit van 9 december 2004 verklaarde u het voorstel niet geldig in de zin van de verordening wegens strijd met haar artikel 4, onderdelen a, b en e.
- Dd. 19 januari 2005 diende het Comité een bezwaarschrift in tegen uw besluit.
- Op 14 maart 2005 hebben wij de hoorzitting gehouden. Het verslag daarvan, met de pleitnotitie van het Comité en de toelichting uwerzijds, is bij dit advies gevoegd.

Het bezwaar

Op basis van het bezwaarschrift en het gestelde tijdens de hoorzitting kan het bezwaar van het Comité als volgt worden samengevat.

- Er was geen maatschappelijk draagvlak voor de herindeling.
- U besloot het Rijk aan te bevelen duidelijker aan te geven wat de taak is van het provinciaal bestuur ten opzichte van de gemeenten en wat de begrippen bestuurlijk draagvlak en maatschappelijk draagvlak inhouden. Hieruit blijkt dat de afgelopen draagvlakbepaling onvoldoende is geweest.
- De Verordening Burgerinitiatief moet worden toegepast zoals zij luidt, niet zoals zij bedoeld zou zijn.
- Het belang bij deze zaak ligt in het stijgen van de bestuurskosten door schaalvergroting en in het verloren gaan van de dorpseigen sfeer en cultuur.

Inzake het punt dat het onderwerp van het initiatief niet tot uw bevoegdheid behoort (artikel 4 van de verordening, onder a):

- als het provinciaal bestuur voorwaarden kan stellen aan de draagvlakbepaling door de gemeentebesturen, houdt dat in dat u met betrekking tot dit onderwerp bevoegd bent.

Inzake het punt dat een initiatief geen vraag over provinciaal beleid mag inhouden (artikel 4, onder b):

- uit het aannemen van de motie waarin gedeputeerde staten gevraagd is om een beleidskader bij herindelingen te ontwikkelen en om deze herindeling na vier jaar te evalueren, blijkt dat er nog geen provinciaal beleid voor herindeling is.

Het Comité herhaalt zijn verzoek om het draagvlak onder de betrokken burgers opnieuw te onderzoeken en de besluitvorming op te schorten totdat vast staat dat aan het criterium is voldaan.

Toelichting vanwege uw staten

Tijdens de hoorzitting hebben uw vertegenwoordigers, samengevat, als volgt gerepliceerd.

- Het Comité heeft eerdere mogelijkheden om invloed uit te oefenen onbenut gelaten.
- Het peilen van het draagvlak is de taak van de gemeenten.
- Het Comité heeft geen belang meer bij deze zaak, omdat het met zijn initiatiefvoorstel een gelijkkluidende petitie heeft ingediend en die petitie is bij uw behandeling van het herindelingsadvies in volle omvang aan de orde geweest.

Inzake het punt dat het onderwerp van het initiatief niet tot uw bevoegdheid behoort (artikel 4, onder a):

- bij de behandeling van het beleidskader gemeentelijke herindeling in de Vaste kamercommissie voor binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties is uitdrukkelijk gesteld dat het de gemeenteraden zijn die zich moeten vergewissen van de opvattingen onder de burgers.

Inzake het punt dat een initiatief geen vraag over provinciaal beleid mag inhouden (artikel 4, onder b):

- het herindelingsadvies was het resultaat van een meerjarig beleid.

Inzake het punt dat niet reeds in deze zittingsperiode over dit onderwerp door u mag zijn besloten (artikel 4, onder e):

- hiervoor wordt verwezen naar het gestelde inzake artikel 4, onder b.

Overwegingen van uw commissie

Ontvankelijkheid

Een burgerinitiatiefvoorstel kan worden ingediend door iedere initiatiefgerechtigde als bedoeld in artikel 3 van de Verordening Burgerinitiatief Provincie Utrecht. Gerechtigd is iedere kiesgerechtigde en iedere persoon van zestien jaar en ouder die alleen vanwege zijn leeftijd niet kiesgerechtigd is. Het Comité Herindeling Nee! is als zodanig niet kiesgerechtigd, maar kan worden beschouwd als een vertegenwoordiging van zijn deelnemers. De in artikel 5, tweede lid, onder c en d, vereiste gegevens van de deelnemers zijn aanwezig.

Uw besluit van 9 december 2004, waartegen het bezwaar zich richt, is genomen op het voorstel van het Comité. Uit dien hoofde alleen al hebben de deelnemers in het Comité een rechtsgeldig belang bij uw besluit.

Ook aan de overige vereisten voor ontvankelijkheid is voldaan.

Heroverweging

Het bestreden besluit is gebaseerd op strijd van het burgerinitiatiefvoorstel met artikel 4, onderdelen a, b en e, van de Verordening Burgerinitiatief.

Inzake het punt dat het onderwerp van het initiatief niet tot uw bevoegdheid behoort (artikel 4, onder a) zijn wij van mening dat de enkele behandeling in een Kamercommissie niet bepalend kan zijn voor de vraag wie in een bepaalde zaak bevoegd is. De wet is dat wel. In artikel 8 van de Wet arhi worden met betrekking tot herindelingsadviezen zowel gedeputeerde staten als burgemeester en wethouders genoemd. De wet geeft niet met zoveel woorden aan of hun bevoegdheden strikt gescheiden moeten worden gehouden of in elkaar kunnen overlopen. Het lijkt ons echter niet met haar tekst of strekking in strijd als uw staten uitspraken zouden doen over het al of niet aanwezig zijn van voldoende draagvlak voor een herindeling dan wel gedeputeerde staten zouden verzoeken de gegevens die de gemeenten aan hen hebben overgelegd nog eens te verifiëren.

Daar staat echter tegenover dat het herindelingsadvies in deze zaak al aan de minister is toegezonden en dat de Kroon de procedure voor de herindelingswet al is begonnen. Intrekken van het herindelingsadvies zou dus waarschijnlijk weinig zin hebben.

Ons inziens zijn uw staten inzake de draagvlakbepaling dus wel bevoegd, maar is de uitoefening van de bevoegdheid nu niet meer opportuun.

Inzake het punt dat een initiatief geen vraag over provinciaal beleid mag inhouden (artikel 4, onder b) memoreren uw vertegenwoordigers uw beleid. Het lijkt ons dat de betekenis van uw beleid in het kader van dit initiatief eerder hierna aan de orde is, bij onderdeel e van artikel 4. Het initiatief houdt ons inziens geen vraag in en wij zien dus ook geen strijd met onderdeel b van artikel 4.

Inzake het punt dat een initiatiefvoorstel niet een onderwerp mag inhouden waarover u in deze zittingstermijn al een besluit heeft genomen (artikel 4, onder e) constateren wij dat u op 19 januari 2004 heeft besloten dat de Arhi-procedure op de Heuvelrug kon worden begonnen. Voor die tijd is de herindeling meermalen met u besproken, onder andere in het kader van de strategische gebiedsperspectieven. Weliswaar betreft het initiatiefvoorstel per saldo niet dat beleid en stelt het uiteindelijk slechts voor te bepalen dat de procedure wordt opgeschort in afwachting van de vaststelling dat aan het draagvlakcriterium is voldaan en de draagvlakbepaling is niet meer dan een aspect van de herindeling. Maar het lijkt ons in het algemeen niet de bedoeling dat, nadat een besluit is genomen, aspecten daarvan via burgerinitiatiefvoorstellen aan de orde moeten kunnen blijven komen, mede gelet op het feit dat een ieder na uw beslissing van 19 januari 2004 in het kader van de arhi-procedure in de gelegenheid is geweest bedenkingen in te dienen tegen de herindelingsvoorstellen. Daar komt bij dat dat draagvlak bij de vaststelling van het herindelingsadvies, in dezelfde vergadering als waarin u het initiatiefvoorstel behandelde, uitdrukkelijk aan de orde is geweest, mede naar aanleiding van de desbetreffende petitie van het Comité. Feitelijk is daarmee het belang van het Comité bij zijn initiatief vervallen. Het Comité heeft te kennen gegeven dat het uw beraadslaging onvoldoende vond. In dit kader is dat echter niet van belang, omdat artikel 4, onderdeel e, uitdrukkelijk is gericht op het onderwerp van de beraadslaging, niet op haar inhoud. Onze conclusie is dat het burgerinitiatiefvoorstel strijdig was met artikel 4, onder e, van de verordening. Het bezwaar is vanwege dit punt dus ongegrond.

Advies

Wij adviseren u het bestreden besluit in stand te laten en de motivering aan te passen zoals hiervoor aangegeven.

Naar aanleiding van dit bezwaar vragen wij nog uw aandacht voor de formulering van de uitsluitingsgronden in artikel 4, onder b en e. Onderdeel e luidt nu:

"(Een burgerinitiatiefvoorstel houdt niet in:) e. een onderwerp waarover tijdens de statenperiode waarin indiening van het burgerinitiatiefvoorstel plaatsvindt, door Provinciale Staten een besluit is genomen". Ter zitting hebben uw vertegenwoordigers gesteld dat de strekking van dit artikel is dat geen burgerinitiatieven kunnen worden geagendeerd die betrekking hebben op zaken die onderdeel uitmaken of hebben uitgemaakt van uw agenda. De vraag is of deze strekking bij de huidige redactie van dit artikel voldoende tot uitdrukking komt. Twee punten kunnen worden verduidelijkt. In de eerste plaats dat de uitsluiting niet alleen geldt voor onderwerpen als zodanig, maar ook voor aspecten daarvan. Dit is dezelfde gedachte als ten grondslag ligt aan artikel 6:3 van de Algemene wet bestuursrecht (geen afzonderlijk bezwaar voor besluiten ter voorbereiding van een definitief besluit). In de tweede plaats dat het niet noodzakelijk is dat uw staten formeel een besluit hebben genomen, maar dat agendering als zodanig voldoende is voor uitsluiting. Ook als u, bijvoorbeeld, kennisneming van opvattingen over een onderwerp voldoende hebt geacht, is er geen reden meer om zo'n onderwerp opnieuw te agenderen. Het verdient naar onze mening aanbeveling de redactie van artikel 4 nog eens goed tegen het licht te houden en in het bijzonder aandacht te besteden aan het voorkomen van samenloop tussen reguliere wettelijke procedures en burgerinitiatieven.

L.P.A. van Kats,
voorzitter
B. Rietveld,
secretaris