

Advies van de Initiatief- en referendumcommissie over het burgerinitiatief van het 'Comité Noord Zuid, Thuis Best'

Inleiding

Op 10 november 2008 hebben M. Pinckaers, O. Hefting en H. Philipse ('de initiatiefnemers') een burgerinitiatief ingediend. Het besluit dat de initiatiefnemers in hun burgerinitiatief aan de gemeenteraad willen voorleggen ter overweging betreft het niet voortgaan met de aanleg van dat deel van de Noord-Zuidlijn dat door de binnenstad gaat.

Op 2 december 2008 heeft het college van burgemeester en wethouders besloten om aan de raad voor te stellen zich te beroepen op twee van de uitzonderingsgronden genoemd in artikel 5 van de Amsterdamse Verordening op het burgerinitiatief en het referendum (vastgesteld bij raadsbesluit van 8 juli 2004 en gepubliceerd in het Gemeentebled 2004, afdeling 3A, nr. 191/419; zie ook de bijlage.). Dit artikel somt de beslissingen en onderwerpen op waarover geen burgerinitiatief kan worden ingediend.

De verordening schrijft voor (artikel 6, vijfde lid) dat, als een beroep op de uitzonderingsgronden worden gedaan, de Initiatief- en referendumcommissie hierover advies uitbrengt. De Commissie - te weten mevr. mr L.M. Sijlsing, mr V.H. Bruins Slot, mr J. Kohnstamm, en prof. mr E.C.M. Jurgens als voorzitter - heeft de initiatiefnemers en vertegenwoordigers van het college op 4 februari 2009 in de gelegenheid gesteld in elkaars aanwezigheid hun standpunten toe te lichten.

Tekst van het burgerinitiatief

De tekst van het burgerinitiatief luidt als volgt:

Omschrijving

NZTB wil dat er goed wordt nagedacht over de vraag of het wenselijk is dat wordt voortgegaan met het aanleggen van het deel van de NZ lijn dat door de binnenstad gaat, dat wil zeggen het traject ten zuiden van het Centraal Station. NZTB wil dat het op de agenda van de Raad komt en dat de Raad daarover een besluit neemt. NZTB neemt daartoe een burgerinitiatief. Om technische redenen dient op de agenda van de Raad te komen het besluit niet voort te gaan met van het deel van de NZ lijn dat door de binnenstad gaat, immers het besluit om dat juist wel te doen ligt er al. Daaruit mag niet worden afgeleid dat NZTB het standpunt heeft dat het besluit niet voort te gaan moet worden genomen. Het gaat NZTB uitsluitend om dat er nog eens goed wordt nagedacht.

Onderbouwing

De geloofwaardigheid van de NZ lijn staat onder druk. Dat heeft burgemeester Cohen in september 2008 gezegd nadat de derde verzakking aan de Vijzelgracht plaatsvond en vormt de aanleiding die vraag te stellen. Sinds meer dan tien jaar geleden werd besloten tot aanleg van de NZ lijn zijn de financiële en technische aspecten daarvan anders dan toen voorzien. Met name het deel van de NZ lijn dat door de binnenstad gaat blijkt technisch gecompliceerder dan voorzien terwijl de financiële kant van de aanleg van de NZ lijn voor Amsterdam een veelvoud vergt van de toen voorziene investering. Het in kopie hieraan gehechte artikel van Philipse en Boerma in NRC Handelsblad van 14 oktober 2008 wordt geacht hier te zijn herhaald.

Wordt niet voortgegaan met de aanleg door de binnenstad dan wordt alleen voortgegaan met het deel van de NZ lijn dat van Noord naar het Centraal Station gaat. Vanaf het Centraal Station sluit dat dan aan op de bestaande lijn naar Station Zuid/WTC, eveneens het eindpunt van de NZ lijn.

Na het besluit van de Raad kan overwogen worden dat besluit in een referendum voor te leggen aan de kiezers van Amsterdam. NZTB heeft niet als vooropgezet doel om tot een referendum te komen.'

De Commissie constateert dat de initiatiefnemers hebben aangegeven dat zij met hun voorstel uitsluitend beogen door de gemeenteraad een discussie te doen voeren over de vraag of er al dan niet moet worden doorgegaan met de aanleg van het betreffende trajectdeel. Zij stellen zich echter om formele redenen op het standpunt dat hun oogmerk slechts gerealiseerd kan worden door het initiatiefvoorstel in te dienen om niet met de aanleg van de Noord-Zuidlijn door te gaan.

Standpunt van het college

Het college heeft zich in het besluit van 2 december 2008 op het standpunt gesteld dat uit artikel 5 van de verordening volgt dat over het door de initiatiefnemers voorgestelde besluit geen burgerinitiatief kan worden ingediend. Dit op twee gronden:

- het burgerinitiatief betreft een beslissing die haar grondslag vindt in een eerder genomen beslissing waarover een referendum is gehouden dan wel had kunnen worden gehouden, en wel de beslissing van de raad van 27 november 1996 tot aanleg van de Noord-Zuidlijn (de 'j-grond' van artikel 5);
- het burgerinitiatief betreft een beslissing die in strijd is met een aantal besluiten genomen in de vier kalenderjaren voorafgaand aan het burgerinitiatief, en wel de besluiten naar aanleiding van de voordrachten van het college van 27 april 2004, 22 maart 2005, 27 juni 2007 en 15 april 2008 (de 'n-grond' van artikel 5). Het betreft hier besluiten om kennis te nemen van de financiële stand van zaken van de Noord-Zuidlijn, met name de extra kosten.

Standpunt van initiatiefnemers

De initiatiefnemers stellen zich wat betreft uitzonderingsgrond j op het standpunt dat geen sprake is van een beslissing die haar grondslag vindt in een eerdere referendabele beslissing. De initiatiefnemers hanteren hiervoor als argumentatie dat de Noord-Zuidlijn zoals die nu wordt aangelegd, vanwege de technische en financiële problemen die inmiddels zijn ontstaan, inmiddels een geheel andere is dan de Noord-Zuidlijn waartoe in 1996 is besloten. Dat betekent dat er geen referendum is geweest over de lijn zoals die nu wordt aangelegd. De gemeente heeft indertijd onjuiste informatie verschaft, en bovendien heeft het referendum al bijna twaalf jaar geleden plaatsgevonden. Het burgerinitiatief vraagt de gemeenteraad om nu in de raad aan de orde te stellen het stoppen van de aanleg van het deel onder de binnenstad (CS tot RAI). Dat is, volgens de initiatiefnemers, iets anders dan het besluit van 1996, dat juist ging om het aanleggen, niet over het stoppen.

Ten aanzien van de n-grond voeren de initiatiefnemers aan dat de door burgemeester en wethouders aangevoerde besluiten niet zelfstandig het niet-stoppen van de aanleg van de Noord-Zuidlijn kunnen dragen.

Overwegingen van de Commissie

Het geven van dit advies vloeit voort uit het besluit van burgemeester en wethouders van 2 december 2008, dat tekstueel nader is vastgesteld op 23 december 2008. De Commissie heeft daaruit opgemaakt dat zij thans, op grond van de verordening, een advies moet uitbrengen.

De Commissie heeft haar advies niet tijdig kunnen uitbrengen (te weten binnen vier weken na 23 december 2008). Dit hangt samen met het kerstreces en met het verzoek van de initiatiefnemers om meer tijd te krijgen om zich op de bijeenkomst met de Initiatief- en referendumcommissie voor te bereiden. De Commissie achtte dit verzoek redelijk. Om die reden werd de bijeenkomst eenmaal uitgesteld. Zij werd gehouden op 4 februari 2009.

De Commissie overweegt het volgende over het beroep van het college op de uitzonderingsgronden.

Wat betreft de eerste uitzonderingsgrond waarop het college zich beroept:

De vraag is hier of een besluit om de aanleg van de Noord-Zuidlijn voor een groot deel te stoppen inderdaad zijn grondslag vindt in het besluit van de raad van 27 november 1996, waarover op 25 juni 1997 al een referendum is georganiseerd

De Commissie vermag niet in te zien waarom het besluit om de aanleg te staken - voor het gedeelte van het tracé door de binnenstad - niet zijn grondslag zou kunnen vinden in het besluit uit 1996.

Door de initiatiefnemers is in dit verband aangevoerd dat de Noord-Zuidlijn waartoe de raad in 1996 heeft besloten inmiddels een heel andere Noord-Zuidlijn is dan degene die nu wordt aangelegd. Dit in verband met gewijzigde technische uitvoering en de sterk gerezen kosten. Deze technische en financiële wijzigingen doen naar het oordeel van de Commissie echter niet af aan het feit dat een besluit tot het, om deze redenen, gedeeltelijk staken van de aanleg redelijkerwijs geen andere grondslag kan hebben dan in het eerder genomen besluit tot aanleg van de Noord-Zuidlijn.

De Commissie deelt in zoverre het standpunt van de voorzieningenrechter in zijn uitspraak van 13 januari 2003 inzake het (tweede) referenduminitiatief over de Noord-Zuidlijn (LJ-nr. af2863, te vinden op www.rechtspraak.nl).

Gelet op een en ander staat artikel 5, aanhef en onder j, van de verordening eraan in de weg dat over de door de initiatiefnemers voorgestelde beslissing een burgerinitiatief wordt ingediend.

De Commissie deelt wél het standpunt van de initiatiefnemers over de n-grond.

De Commissie merkt in dit verband allereerst op dat twee van de data van voordrachten van het college die het college in het besluit van 2 december 2008 noemt niet geheel juist zijn. De juiste data - gelet op de in het kader van de voorbereiding van de bijeenkomst van 4 februari 2009 overgelegde stukken - van de voordrachten van het college zijn: 10 mei 2004 en 23 juni 2005. De Commissie neemt aan dat wat dat betreft sprake is van verschrijvingen.

Wat betreft de besluiten van de gemeenteraad naar aanleiding van de financiële gegevens die het college heeft verstrekt over de voortgang van de NZ-lijn is echter geen sprake van besluiten zoals genoemd in onderdeel n van artikel 5. De financiële kennisgevingen betreffen besluiten als bedoeld in artikel 5, aanhef en onder d, betreffende het vaststellen van de begroting en de rekening, en kunnen om die reden geen onderwerp vormen van een burgerinitiatief.

Dat de raad bij gelegenheid van deze kennisgevingen in de gelegenheid is geweest zich ook over de aanleg van de Noord-Zuidlijn als zodanig uit te spreken, zoals door de vertegenwoordiger van het college is aangevoerd, betekent niet dat daarmee sprake is van besluiten als bedoeld onder n.

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de verordening wat betreft artikel-lid n leidt de Commissie verder af dat bedoeld is om een stapeling van verschillende soorten referenda (d.w.z.: een correctief referendum n.a.v. een raadsbesluit en vervolgens een referendum op basis van een ingediend burgerinitiatief) over hetzelfde onderwerp te voorkomen.

Dat pleit naar het oordeel van de Commissie - in het kader van de Noord-Zuidlijn - voor de uitleg dat de bedoeling van de n-grond is te voorkomen dat in de eerste vier jaar na het besluit uit 1996 opnieuw een burgerinitiatief ingediend kon worden. Omdat inmiddels een periode van meer dan tien jaar is verstreken, kan de n-grond op zichzelf niet meer aan de indiening van een burgerinitiatief in de weg staan.

Conclusie van de Commissie

De Commissie komt tot de conclusie dat het college zich terecht beroept op de uitzonderingsgrond van artikel 5, onder j van de verordening.

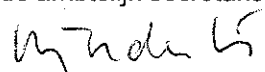
De Commissie adviseert echter het beroep op artikel 5, onder n, te laten vervallen.

Hoogachtend,

de voorzitter van de Initiatief- en referendumcommissie
prof. mr E.C.M.Jurgens



de ambtelijk secretaris,



mr drs C.M. van der Vlies

Amsterdam, 17 februari 2009

Relevante bepalingen uit de verordening

Hoofdstuk 2. Initiatieffase.

Paragraaf 1. Burgerinitiatieven.

Artikel 5

Voor een burgerinitiatief in aanmerking komende onderwerpen.

Over iedere aangelegenheid die onder de bevoegdheid van de Raad valt, kan een burgerinitiatief worden ingediend, met uitzondering van de volgende beslissingen en onderwerpen:

- a beslissingen van de Raad op bezwaar dan wel inzake het voeren van rechtsgedingen;
- b individuele kwesties, zoals benoemingen, ontslagen, schorsingen en geldelijke voorzieningen voor ambtsdragers en hun nabestaanden;
- c het voor kennisgeving aannemen van nota's en rapporten;
- d het vaststellen van de begroting en de rekening;
- e het vaststellen van gemeentelijke tarieven en belastingen;
- f beslissingen in het kader van deze verordening;
- g beslissingen waarvan de inwerkingtreding of uitvoering niet kan worden uitgesteld vanwege de ermee gemoeide spoedeisende gemeentelijke belangen;
- h beslissingen waarbij het belang van een referendum niet opweegt tegen de verantwoordelijkheid van de Raad voor kwetsbare groepen en hun plaats in de samenleving;
- i beslissingen ter uitvoering van een besluit van een hoger bestuursorgaan of de wetgever waaromtrent de Raad geen beleidsvrijheid heeft;
- j beslissingen welke naar het oordeel van de Raad hun grondslag vinden in een eerder genomen beslissing waarover een referendum is gehouden of kon worden gehouden;
- k de in een startnotitie inrichting besluitvormingsproces vermelde beslissingen die voorafgaan aan de beslissing waarvan de Raad heeft vastgesteld dat die als eerste in aanmerking komt voor een referendum;
- l de vaststelling, de herziening of de intrekking van een bestemmingsplan;
- m het instellen, het samenvoegen of het opheffen van stadsdelen;
- n onderwerpen die in strijd zijn met een besluit van de Raad genomen in de periode van vier kalenderjaren voorafgaande aan het burgerinitiatief.

Paragraaf 2. Op zichzelf staand burgerinitiatief.

Artikel 6

Aankondiging burgerinitiatief.

1. Een aankondiging van het burgerinitiatief wordt ingediend bij het College.
2. De aankondiging bevat ten minste:
 - a een nauwkeurige omschrijving van het burgerinitiatief;
 - b een onderbouwing van het voorstel;
 - c de achternamen, de voornamen, de adressen, de geboortedata en de handtekeningen van maximaal zeven personen die gerechtigd zijn het initiatiefcomité te vertegenwoordigen.
3. Indien verwezenlijking van het voorstel naar het oordeel van het College aanzienlijke financiële gevolgen zal hebben, kan het College de initiatiefnemers om een dekkingsvoorstel vragen, onder opgave van een kostenraming van het College. Het verzoek aan de initiatiefnemers en de kostenraming van het College behoeven instemming van de Raad.
4. De initiatiefnemers maken aanspraak op maximaal vier uur ambtelijke ondersteuning, of een financieel equivalent daarvan, voor het uitwerken van het initiatief. Als het College de indieners een financieel dekkingsvoorstel vraagt, wordt de ambtelijke bijstand, of het financieel equivalent daarvan, verdubbeld.

5. Het College onderzoekt, of de aankondiging voldoet aan de vereisten, vermeld in artikel 5 en artikel 6, tweede lid. Het College doet hierover een voordracht aan de Raad. Een beroep op een van de uitzondergronden, vermeld in artikel 5, is alleen mogelijk na advies van de Initiatief- en referendumcommissie. Het College doet van de beslissing van de Raad openbare kennisgeving.