

Vergaderjaar 2001–2002

28 000 VII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2002

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 15 februari 2002 en het nader rapport d.d. 6 december 2001, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de tussentijdse ontbinding van gemeenteraden (kamerstuk 28 000 VII, nr. 58). Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 14 december 2001, no. 01.005989, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de adviesaanvraag betreffende tussentijdse ontbinding van gemeenteraden.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 december 2001, nr. 01.005989, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde onderwerp rechtstreeks aan mij te doen komen.

Dit advies, gedateerd 15 februari 2002, nr. W04.01.0675/I, bied ik u hierbij aan. De Raad van State deelt de conclusie van de notitie van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (kamerstukken II 2000/01, 27 400 VII, nr. 14), namelijk dat invoering van een ontbindingsrecht als «regulier» instrument in de gemeentelijke verhoudingen niet mogelijk is zonder grondwetsherziening.

De aan de Raad van State voorgelegde vraag is beperkt tot de staatsrechtelijke vraag of het recht van tussentijdse ontbinding van de gemeenteraden thans in de wet zou kunnen worden opgenomen of dat daarvoor eerst de Grondwet (GW) moet worden gewijzigd.
In zijn antwoord beperkt de Raad zich dan ook tot deze vraag.

In de notitie van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties «Tussentijdse ontbinding van gemeenteraden»¹, waarnaar in de adviesaanvraag ook wordt verwezen, wordt met betrekking tot de voorgelegde vraag geconcludeerd:

«De Grondwet verbiedt tussentijdse ontbinding van gemeenteraden tenzij dit bij – dus niet krachtens – de wet geschiedt. Uit de grondwetsgeschiedenis moet worden afgeleid dat deze afwijkingmogelijkheid slechts voor incidentele en uitzonderlijke gevallen is bedoeld. Invoering van een ontbindingsrecht als «regulier» instrument in de gemeentelijke verhoudingen, vergt dus herziening van de Grondwet.»

¹ Kamerstukken II 2000/01, 27 400 VII, nr. 14; hier blz. 5.

De Raad merkt daarover het volgende op. De bepaling waar het hier allereerst om gaat, artikel 129, vierde lid, GW, luidt:

«De zittingsduur van (...) de gemeenteraden is vier jaren, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen.»

Meer concreet gaat het dan om de vraag wat precies de strekking is van de clausule «behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen». De Raad zal die vraag behandelen aan de hand van de dusgenaamde «delegatieterminologie» van de GW, en vervolgens aan de hand van de totstandkoming van de bepaling.

a. «Delegatieterminologie»

De GW van 1983 volgt de terminologie die is ontworpen door de staatscommissie-Van Schaik uit 1954, waarbij uit de redactie van een bepaling van de GW die een bevoegdheid toekent aan de wetgever in formele zin, blijkt in hoeverre het daarbij gaat om een exclusieve bevoegdheid van de wetgever (in formele zin). Daarbij moet worden bedacht dat het toekennen van een exclusieve bevoegdheid aan de wetgever niet uitsluit dat een uitvoeringsbeslissing moet worden genomen door een bestuursorgaan of door een rechter, maar die beslissing moet dan wel een gebonden beslissing zijn: alleen als de in de wet genoemde omstandigheden zich voordoen kan een bepaalde beslissing worden genomen, en die moet dan ook worden genomen; er mag geen beleids- of beoordelingsruimte van betekenis voor de beslissende autoriteit aanwezig zijn.

Van een exclusieve bevoegdheid voor de wetgever in formele zin is géén sprake indien bij de bevoegdheidstoekenning ofwel de formule «bij of krachtens de wet» ofwel een vorm van het werkwoord «regelen» of het zelfstandig naamwoord «regels» is gebruikt; dan mag de wet voorzien in uitvoeringsregelingen, en ook in andere uitvoeringsbeslissingen die niet een strikt gebonden karakter hebben.¹

In het onderhavige geval gebruikt de GW de formule «bij de wet te bepalen». Daarbij is dus geen «delegatie» mogelijk. Dat wil zeggen dat uitzonderingen op de regel van een vierjarige zittingsduur voor een gemeenteraad alleen door de wetgever zelf kunnen worden gemaakt, eventueel met gebruikmaking van een bestuursorgaan dat bevoegd is te constateren dat de door de wet geformuleerde toestand zich voordoet, zodat tussentijdse ontbinding moet worden uitgesproken, doch zonder dat aan dat orgaan daarbij appreciatievrijheid van betekenis kan toekomen.

Ingaande op de theoretische mogelijkheid dat de wetgever een gebonden ontbindingsbevoegdheid aan een bestuursorgaan zou willen toekennen, wijst de Raad nog op de betekenis van artikel 125, eerste lid, GW, waarin is bepaald dat de raad aan het hoofd van de gemeente staat. Daarmee zou onverenigbaar zijn, een ontbindingsbevoegdheid – zelfs in gebonden vorm – toe te kennen aan het college van burgemeester en wethouders of aan de burgemeester. Reeds op deze gronden moet de hiervoor geciteerde conclusie van de notitie «Tussentijdse ontbinding van gemeenteraden», dat invoering van een ontbindingsrecht als «regulier» instrument in de gemeentelijke verhoudingen niet mogelijk is zonder grondwetsherziening, juist worden geoordeeld.

b. Totstandkoming van artikel 129, vierde lid, van de Grondwet

De uitzonderingsmogelijkheid is blijkens de wordingsgeschiedenis van artikel 129 GW allereerst opgenomen om bij gemeentelijke herindeling tussentijdse raadsverkiezingen mogelijk te maken.² Daarnaast werd gewezen op de mogelijkheid dat de zittingsduur van de raden in een bijzonder geval enigszins zou kunnen worden verkort of verlengd om te bewerkstelligen dat de raadsverkiezingen voortaan in hetzelfde jaar vallen als statenverkiezingen.³ Ten slotte sluit de bepaling aan bij de in artikel 132, vijfde lid, GW voorziene mogelijkheid dat «Bij de wet voorzieningen worden getroffen voor het geval het bestuur van een (...) gemeente zijn taken grovelijk verwaarloost». In zo'n geval is het onder meer mogelijk dat de wet de zittende gemeenteraad ontbindt.

De wordingsgeschiedenis blijkt alleen melding te maken van voorbeelden

¹ Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, blz. 22 en volgende. Zie ook de toelichting bij aanwijzing 23 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. De bijzondere terminologie van artikel 104 GW kan hier buiten beschouwing blijven.

² Kamerstukken II 1975/76, nr. 3, blz. 18 en nr. 11.

³ Kamerstukken II 1975/76, 13 990, nr. 6, blz. 22.

waarin, in heel bijzondere gevallen, de wetgever zelf kan ingrijpen in de normale zittingsduur en ondersteunt daarmee de onder a getrokken conclusie.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken mij te machtigen de adviesaanvraag, het advies van de Raad van State en het nader rapport aan te bieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries