

Vergaderjaar 2007–2008

31 393

Wijziging van de Gemeentewet in verband met het afschaffen van het raadplegend burgemeestersreferendum

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 juni 2008

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor BZK.

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel, dat een einde maakt aan een vorm van schijndemocratie, zo menen zij. Na het verdwijnen van het perspectief op de rechtstreeks gekozen burgemeester, ontvalt naar hun oordeel elke grond aan de onderhavige regeling in de Gemeentewet. De geringe en vooral ook dalende opkomst bij burgemeestersreferenda illustreert dat kiezers het ware karakter onderkennen: er valt weinig te kiezen.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben bedenkingen die vooral berusten op de opvatting dat – met inachtneming van het systeem van door de Kroon benoemde burgemeesters – gemeenten zoveel mogelijk vrij zouden moeten zijn in het vormgeven van het proces om te komen tot de voordracht van een burgemeester. Op grond van deze overweging leven bij deze leden enkele vragen. In de eerste plaats vragen zij of de regering bereid is een representatieve peiling te houden onder gemeenteraden naar de noodzaak van het afschaffen van dit initiatief.

De benoeming van burgemeesters is een bevoegdheid die ten principale aan de Kroon is voorbehouden (artikel 131 van de Grondwet). De essentie daarvan is dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk is voor de benoeming van geschikte burgemeesters. Die verantwoordelijkheid rechtvaardigt dat de (selectie)procedure die voorafgaat aan de voordracht aan de Kroon en de lokale invloed daarop wettelijk is gereguleerd en met de nodige waarborgen is omgeven. Uitgangspunt in de sinds 2001 geldende procedure is een zo groot mogelijke invloed van de gemeenteraad bij de selectie van kandidaten. Gewezen kan worden op het vaststellen van de profielschets door de raad, het voeren van gesprekken met kandidaten door de vertrouwenscommissie uit de

raad en – uiteindelijk – het vaststellen door de raad van een aanbeveling tot benoeming, waarvan de minister van BZK in zijn voordracht slechts op zwaarwegende gronden mag afwijken. Een zo groot mogelijke invloed van de raad op de benoemingsprocedure is echter iets anders dan het geven van zoveel mogelijk vrijheid aan gemeenten om het lokale proces vorm te geven. Dat is geen uitgangspunt dat past bij de hiervoor beschreven verantwoordelijkheidsverdeling. De inrichting van de benoemingsprocedure is voorbehouden aan de wetgever. Wij zien dan ook geen noodzaak tot het houden van een peiling onder gemeenteraden naar de noodzaak tot afschaffing van het burgemeestersreferendum. Sinds 2001 is in slechts acht gevallen een burgemeestersreferendum gehouden, dit op gemiddeld 50 vacatures per jaar. Het burgemeestersreferendum is daarmee voor gemeenten niet van toegevoegde waarde gebleken.

De leden van de fractie van de SP hebben met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie hebben met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel.

De leden van de PVV-fractie zijn een groot voorstander van de direct gekozen burgemeester en daarom tegen de afschaffing van het burgemeestersreferendum. Zij zijn van mening dat op basis van acht referenda niet kan worden gesteld dat het burgemeestersreferendum een mislukking is. Bij twee van de drie referenda die de drempel van 30% niet haalden, was er een keus tussen twee PvdA-kandidaten. Dat heeft hoogstwaarschijnlijk meer bijgedragen aan de lage opkomst dan de vormgeving van het burgemeestersreferendum als volksraadpleging. Deze leden zijn voorstander van het voortzetten van het burgemeestersreferendum, waarbij in ieder geval gekozen moet kunnen worden uit meer personen, van in ieder geval twee of meer partijen.

Wij kunnen de leden van de PVV-fractie niet volgen in de koppeling die zij leggen tussen hun streven naar de direct gekozen burgemeester en hun verzet tegen de afschaffing van het burgemeestersreferendum. Weliswaar heeft het burgemeestersreferendum oppervlakkig gezien iets weg van een burgemeestersverkiezing, dat is het niet. Met die onduidelijkheid is ook het probleem van het burgemeestersreferendum gegeven. Het wekt verwachtingen die niet kunnen worden ingelost. Het is daarom niet vreemd dat noch gemeenteraden noch burgers veel belangstelling voor het referendum hebben getoond. Wij verschillen met de leden van de PVV-fractie daarom eveneens van mening over het succes van het burgemeestersreferendum. Op basis van de beschikbare gegevens kan immers geconcludeerd worden dat dit instrument voor gemeenten niet van toegevoegde waarde is gebleken. Een burgemeestersreferendum met meer dan twee kandidaten, zoals door de aan het woord zijnde leden bepleit, neemt niet weg dat deze kandidaten, gelet op de positie van de burgemeester in het gemeentelijk bestel, niet in staat zullen zijn een inhoudelijke campagne te voeren, waaraan een eigen politiek programma ten grondslag ligt. De selectie van kandidaten voor het referendum is aan de raad. De raad zal slechts twee (of meer) kandidaten van dezelfde politieke partij selecteren indien deze naar de overtuiging van de raad de beste kandidaten zijn. Omdat de burgemeester in ons stelsel boven de partijen staat, speelt de partijpolitieke achtergrond van kandidaten in het selectieproces van gemeenteraden een ondergeschikte rol. De gemeenteraden willen de beste kandidaat. Kiezers associëren het uitbrengen van een stem echter met het uitspreken van partijpolitieke voorkeuren. Wij menen dat de Kroonbenoeming niet moet worden vermengd met elementen die de indruk wekken dat er een verkiezing plaatsvindt. Overigens menen wij dat het de wetgever niet past om gemeenteraden wettelijke richtlijnen te geven bij hun selectie van kandidaten.

De leden van de SGP-fractie hebben met instemming kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij constateren dat hiermee wordt voldaan aan de doelstelling van de motie-Van der Staaij c.s. van najaar 2007¹, die om spoedige intrekking van de wettelijke regeling van het burgemeestersreferendum vroeg. De indiening van dit wetsvoorstel ligt naar de mening van deze leden voor de hand, nu in de praktijk uit de gehouden referenda is gebleken dat de onafhankelijke en onpartijdige positie van de burgemeester in ons staatsbestel op gespannen voet staat met profilering van kandidaten in een referendum. Bovendien schrikt een burgemeestersreferendum kwalitatief goede kandidaten af. Deze leden zouden graag bevestigd willen zien dat dit kabinet geen verdere plannen heeft om verdere wijzigingen aan te brengen in de kandidaatstelling voor het burgemeesterschap.

Uitgangspunt voor het kabinet is dat de burgemeester door de Kroon wordt benoemd op basis van een aanbeveling van de gemeenteraad, zoals geregeld in artikel 61 van de Gemeentewet. Er bestaan geen voor-nemens tot wijziging van de geldende procedure.

2. Overwegingen

De leden van de PvdA-fractie vragen of de toegenomen betekenis van de verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid c.a. naar de mening van de regering niet een voldoende mogelijkheid biedt aan kandidaat-burgemeesters om in een referendumcampagne een «eigen» programma te presenteren. Voorts vragen zij of het gemiddelde opkomstpercentage van de burgemeestersreferenda nu echt zoveel afwijkt van andere raadplegende referenda en sommige verkiezingen (voor waterschappen, provincies, Europees Parlement) dat dit gegeven het besluit tot indiening van dit wetsvoorstel kan dragen.

Het functioneren van de burgemeester in het gemeentelijk bestel is van meer afhankelijk dan zijn optreden als eenhoofdig orgaan, in welke hoedanigheid hij vooral belast is met de handhaving van de openbare orde en veiligheid. De burgemeester is vooraleerst voorzitter van de raad. Dit raadsvoorzitterschap maakt dat de burgemeester de natuurlijke schakel tussen raad en college is, een positie die met de invoering van de dualisering aan belang heeft gewonnen en naar onze overtuiging van meerwaarde is voor het functioneren van het gemeentebestuur. Daarnaast is de burgemeester voorzitter en lid van het college, in welke hoedanigheid hij belast kan zijn met een inhoudelijke portefeuille, los van zijn wettelijke taken. Het kabinet heeft gekozen voor behoud van de Kroonbenoeming en dus voor intrekking van de wetsvoorstellen inzake de invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester. Met die keuze is gegeven dat het ambt van burgemeester zich niet leent voor een versterking van diens politieke profiel, bijvoorbeeld door zich in een referendumcampagne te manifesteren op een bepaald beleidsterrein.

Een vergelijking van de gemiddelde opkomst bij burgemeestersreferenda met andere referenda en verkiezingen valt niet goed te maken. Immers, het raadplegend burgemeestersreferendum is een geheel eigensoortig referendum. Andere referenda, zoals dat over de Europese Grondwet (2005) of lokale referenda, hebben immers een beleidsthema en niet een persoon als onderwerp. Bovendien viel in drie gemeenten het referendum samen met gemeenteraads- dan wel provinciale statenverkiezingen. Hierdoor kan niet worden bepaald of het referendum als zodanig qua opkomst succesvol was. Het burgemeestersreferendum is ook weer geen echte verkiezing, zoals de verkiezingen voor algemeen vertegenwoordigende organen. De rechtsgeldigheid van het burgemeestersreferendum is door de wetgever zelfs afhankelijk gesteld van de opkomst, wat bij de verkiezing van algemeen vertegenwoordigende organen weer niet het geval is. Door dit eigen en afwijkende karakter van het burgemeestersreferendum is het moeilijk, zo niet onmogelijk vergelijkingen te gaan trekken, laat

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 40.

staan om daaraan conclusies te verbinden. Het burgemeestersreferendum dient daarom op zijn eigen merites beoordeeld te worden. Die beoordeling is negatief, zowel ten aanzien van het instrument als zodanig als ten aanzien van de gebleken gebruikswaarde in de praktijk.

De leden van de fractie van de ChristenUnie missen in de argumentatie van de regering om in het vervolg van het burgemeestersreferendum af te zien, het element van conflicterende kiezersmandaten. De rechtstreeks gekozen burgemeester krijgt een eigen direct mandaat van de inwoners en zal dus moeten beschikken over de mogelijkheden aan dit mandaat ook invulling te geven. Terecht stelt de regering dat de burgemeester nauwelijks mogelijkheden heeft om zich te profileren, dit vanwege de onafhankelijke en onpartijdige positie van de burgemeester in het gemeentelijke bestel. In de situatie van een gekozen burgemeester is de burgemeester primair man of vrouw van de burgers. Uit een oogpunt van vertrouwen tussen overheid en burgers lijkt dit aantrekkelijk. Probleem is echter dat diezelfde burgers ook, maar dan op een partijpolitieke gedifferentieerde manier, hun vertrouwen hebben gegeven aan de raad, aan wie de burgemeester en het college verantwoording schuldig zijn. Naar de opvatting van de leden van de fractie van de ChristenUnie moet mede om die reden het primaat liggen bij de representatieve democratie en niet bij de directe democratie. Dat neemt niet weg dat zij, net als de regering van mening zijn, dat de betrokkenheid van burgers via allerlei inspraak- en consultatierondes kan worden verbeterd.

Het element van de conflicterende kiezersmandaten wordt in de memorie van toelichting niet vermeld, omdat daarvan bij een burgemeestersreferendum geen sprake is. Een kiezersmandaat veronderstelt een verkiezing (dat wil zeggen een open kandidaatstelling) en een positie (zowel institutioneel als qua bevoegdheden) om het vertrouwensvotum van de kiezers in beleid om te zetten. Beide ontbreken hier. Het burgemeestersreferendum is op de keper beschouwd niet meer dan een advies van burgers ten aanzien van de volgorde van twee, door de gemeenteraad geselecteerde kandidaten op de aanbeveling inzake de benoeming. Zoals gezegd heeft het burgemeestersreferendum de suggestie van een verkiezing gewekt, terwijl dit niet in verhouding staat tot zijn positie in het gemeentelijk bestel. Het intrekken van de wettelijke regeling van het burgemeestersreferendum neemt die onduidelijkheid weg.

3. Toekomstige mogelijkheden

De regering wijst er op, zo stellen de leden van de CDA-fractie vast, dat de Kroonbenoeming van burgemeesters «in verregaande mate is gedemocratiseerd», zeker sinds de gemeenteraad nauw betrokken is bij de selectie van een nieuwe burgemeester. Volgens de regels van de representatieve democratie kunnen burgers via de gemeenteraad invloed uitoefenen op de benoeming van hun burgemeester. Zijn er, zo vragen deze leden, grenzen gesteld aan dat soort raadplegingen van burgers na het afschaffen van het burgemeestersreferendum? Ook vragen zij wat er gebeurt indien een gemeente toch besluit zo'n volksraadpleging te organiseren.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de regering schrijft dat de benoemingsprocedure in de Gemeentewet uitputtend is beschreven en dat gemeenten dan dus geen autonome bevoegdheid meer hebben om een burgemeestersreferendum te houden. Betekent deze procedure dan ook dat bijvoorbeeld het houden van peiling naar de voorkeur van de bevolking voor een kandidaat uitgesloten is, zo vragen deze leden?

In de memorie van toelichting is aangegeven dat na aanvaarding van het onderhavige wetsvoorstel geen autonome bevoegdheid resteert voor het houden van een burgemeestersreferendum, aangezien de Gemeentewet de benoemingsprocedure uitputtend regelt. Uitgangspunt daarbij is het

vertrouwelijke karakter van de procedure, gericht op de bescherming van kandidaten. Dat maakt dat de speelruimte voor de raad om de bevolking bij de selectie van kandidaten te betrekken, gering is. De bevolking kan vooraf worden gevraagd mee te denken over het profiel van de toekomstige burgemeester. Ruimte om een oordeel te geven over individuele kandidaten is er echter niet. Het is allereerst aan de commissaris van de Koningin er op toe te zien dat een gemeenteraad niet alsnog voor een referendumachtige constructie kiest. Dat zou overigens ook niet in het belang van de gemeente zijn, nu een dergelijke situatie naar onze verwachting goede kandidaten zou afschrikken te solliciteren. Immers, men zal niet gauw bereid zijn mee te doen aan een niet-wettelijk beschermde procedure, waarvan de status bovendien onduidelijk is. De minister van BZK is eindverantwoordelijk voor de procedure. Indien een gemeenteraad blijkens zijn opstelling in de profielschetsvergadering in een concreet geval zou aansturen op een constructie die in strijd is met de wet, zal dat reden zijn om de gemeenteraad daarop te wijzen. Indien de gemeenteraad blijft bij zijn wens om een procedure te volgen die in strijd is met de wet, dan zal de openstelling van de vacature moeten worden uitgesteld. In het uiterste geval zou de minister van BZK zich gedwongen kunnen zien om in te grijpen en de procedure door de commissaris van de Koningin te laten voeren. Wij hechten er overigens aan om erop te wijzen dat wij geen enkele reden zien om met een dergelijk scenario rekening te houden.

De leden van de SP-fractie delen de opvatting dat het burgemeestersreferendum in de huidige vorm niet vruchtbaar is en dat ook niet zal worden. Dit mede doordat de burgemeester wel een inhoudelijke campagne moet voeren, maar niet de uiteindelijke zeggenschap heeft over het te voeren beleid. Zij menen dat in de lokale politiek niet de burgemeester, maar de rechtstreeks gekozen gemeenteraad het laatste woord moet hebben. Desondanks zijn deze leden van mening dat democratisering van de aanstellingswijze van de burgemeester mogelijk is, bijvoorbeeld door het loslaten van de benoeming. Zij zien liever dat de gemeenteraad de mogelijkheid krijgt om de burgemeester te kiezen. Deze leden vragen de regering nader onderzoek te doen naar de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van deze vorm van gekozen burgemeester. Zoals bekend houdt het kabinet vast aan de Kroonbenoeming. Een door de raad *benoemde* burgemeester – de term «gekozen» reserveren wij ter onderscheiding voor een directe stemming door de bevolking, zoals bij de gemeenteraadsverkiezingen of in het model van de rechtstreeks gekozen burgemeester – heeft daarom niet de voorkeur van het kabinet, los van het feit dat daarvoor de Grondwet gewijzigd zou moeten worden¹. Met inachtneming van de grondwettelijke implicaties van de Kroonbenoeming is in de Gemeentewet (artikel 61) aan de raad het recht van aanbeveling toegekend, waarmee de invloed van de raad binnen het huidige systeem maximaal is. Daarmee kan gesteld worden dat de benoemingsprocedure in verregaande mate is gedemocratiseerd. Wij zien dan ook geen reden voor het door de leden van de SP-fractie gevraagde onderzoek. Overigens benadrukken wij dat wij het niet zinvol achten de aandacht te richten op de aanstellingswijze van de burgemeester. De positie van de burgemeester in het gemeentelijk bestel dient naar ons oordeel centraal te staan. De aanstellingswijze dient de positie van de burgemeester te ondersteunen.

4. Lopende procedures

De leden van de CDA-fractie refereren aan de overgangsregeling uit het wetsvoorstel: gemeenten waar op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel een benoemingsprocedure loopt waarbij is besloten dat een referendum deel uitmaakt van de procedure, mogen dit volgens de

¹ Artikel 131 van de Grondwet bepaalt immers dat de burgemeester bij koninklijk besluit wordt benoemd.

huidige regeling afronden. Deze leden gaan er echter van uit dat dergelijke burgemeestersreferenda niet voor subsidie in aanmerking komen. Zij vernemen graag de opvatting van de regering op dit punt.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of zij signalen heeft dat er op dit moment gemeenten zijn waar een benoemingsprocedure gaande is, waarbij de gemeenteraad bij aanvang heeft besloten dat een referendum deel zal uitmaken van de procedure. In aanvulling daarop vragen zij de regering naar de vergoeding van de kosten die voor een dergelijk referendum worden gemaakt, nu de subsidieregeling al is ingetrokken.

De leden van de SGP-fractie vragen ten slotte of er op dit moment nog gemeenten zijn waar het burgemeestersreferendum deel uitmaakt van de procedure. Zullen er naar verwachting tot de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog zulke referenda gehouden worden? Uit een oogpunt van bestuurlijke zorgvuldigheid is bij dit wetsvoorstel voorzien in een overgangsregeling, die lopende referendumprocedures sauveert. Er zijn thans geen benoemingsprocedures gaande waarbij gekozen is voor een burgemeestersreferendum. Of tot het moment van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel nog tot het houden van dergelijke referenda zal worden besloten, valt moeilijk te voorspellen. Tot dat moment hebben gemeenteraden immers het recht tot een burgemeestersreferendum te besluiten. Zoals bekend is de subsidieregeling met ingang van 1 januari 2008 ingetrokken¹. Nu er geen wettelijke grondslag voor het verstrekken van subsidie meer is, is het uitgesloten dat het Rijk nog een bijdrage zal leveren aan eventuele toekomstige burgemeestersreferenda. Gemeenten die in de resterende periode nog besluiten tot het houden van een burgemeestersreferendum, zullen zelf in de kosten daarvan moeten voorzien.

II. ARTIKELSGEWIJS

De leden van de SGP-fractie hebben ten slotte nog een opmerking bij de overblijvende formulering van artikel 61c, derde lid. Zij vragen of het niet mogelijk zou zijn dit artikellid eenvoudiger te formuleren, nu de openbaarheid van de aanbeveling op grond van artikel 61, vijfde lid, altijd slechts één persoon geldt.

De behoefte aan een eenvoudiger formulering van artikel 61c, derde lid, is voorstelbaar gegeven de lengte van de huidige bepaling en de vele verwijzingen die erin voorkomen. De behoefte lijkt echter te zijn ingegeven door de veronderstelling dat onderhavig wetsvoorstel gevolgen heeft voor het geldende openbaarheidsregime van de verschillende soorten aanbevelingen. De aanbeveling op grond van artikel 61, vijfde lid, blijft echter uit twee personen bestaan, waarvan alleen de naam van de als eerste aanbevolen persoon openbaar is. Een eenvoudiger formulering is daarom niet mogelijk.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

¹ Stb. 2007, 495. Die besluitvorming stond overigens los van het onderhavige wetsvoorstel. Het betrof immers een tijdelijk besluit, dat in het perspectief van de destijds beoogde invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester per 2010 moet worden gezien.