

Vergaderjaar 2005–2006

30 300 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2006

Nr. 76

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 september 2006

1. Inleiding

In haar rapport «Je gaat erover of niet» adviseerde de gemengde commissie Bestuurlijke Coördinatie (cie.-De Grave) een verlenging te overwegen van de zittingsduur van gekozen organen van 4 naar 5 of 6 jaar. De overweging van de commissie daarbij was dat bij een zittingsduur van vier jaar het lastig is de uitvoering van beleid goed op de rails te zetten en daarover verantwoording af te leggen aan de kiezer. De commissie gaf daarbij aan dat het gevaar dreigt van kortetermijnpolitiek zonder langetermijnvisie, om binnen vier jaar koste wat het kost iets van resultaat te boeken. De commissie wees erop dat de burger weliswaar minder vaak de kans krijgt om zich via de verkiezingen uit te spreken over het gevoerde beleid, maar dat de winst van een grotere effectiviteit daar tegenop zou wegen. Bovendien zijn er volgens de commissie steeds meer instrumenten, zoals inspraak, referendum, meningspeilingen etc, om de burger in de tussenliggende periode bij het beleid te betrekken.

Ik hecht eraan vooraf op te merken dat het vraagstuk van de zittingsduur van vertegenwoordigende organen geen mathematische wetmatigheden kent. Er bestaan geen objectieve maatstaven ter vaststelling van een optimale zittingsduur. Het vormen van een oordeel over de zittingsduur van vertegenwoordigende organen gebeurt per definitie op basis van subjectieve waardeoordelen en het wegen van voor- en nadelen en vormt een onlosmakelijk geheel met een brede visie op de toekomst van de lokale democratie.

Voor wat betreft de mogelijkheden om, al dan niet bij wijze van experiment, tot een wijziging van de zittingstermijnen van gemeenteraden en provinciale staten te komen heb ik reeds eerder tijdens een algemeen overleg op 1 februari jl. in een voorlopige reactie gewezen op de mogelijkheid om bij wet slechts in bijzondere gevallen af te wijken van de grondwettelijk bepaalde zittingstermijn van vier jaren. Artikel 129, vierde lid, van

de Grondwet bepaalt dat de zittingstermijn van provinciale staten en de gemeenteraad vier jaar is, behoudens de bij de wet te bepalen uitzonderingen. Blijkens de grondwetsgeschiedenis is bij die uitzonderingen vooral gedacht aan gevallen van gemeentelijke herindeling of grove taakverwaarlozing door gemeenten. Gelet op artikel 129, vierde lid, van de Grondwet is het niet mogelijk binnen het decentraal bestuur de zittingsduur van vertegenwoordigende lichamen op decentraal niveau te verlengen of een experiment met een verlenging van de zittingsduur te houden.¹ Tijdens dat algemeen overleg heb ik evenwel toegezegd dat de mogelijkheid van verlenging van de zittingsduur zal worden verkend. Daarbij zullen de voor- en nadelen van een langere zittingsduur goed moeten worden afgewogen. Verder heb ik de vraag opgeworpen of daadwerkelijk gekozen zou moeten worden voor een periode van vijf jaar, omdat een periode van zes jaar uit oogpunt van continuïteit en het reduceren van politieke dynamiek pas een echte toegevoegde waarde zal hebben. Voor zover in het vervolg van deze notitie wordt gesproken over een verlenging van de zittingsduur, wordt – tenzij anders is aangegeven – daarmee bedoeld op een verlenging van de zittingsduur tot zes jaar.

Deze notitie behandelt in het hier volgende allereerst een historische terugblik inzake de regeling van de zittingstermijnen van gemeenteraden. De zittingsduur van provinciale staten laat ik, vanwege de relatie met de verkiezing van de Eerste Kamer, in dit verband buiten beschouwing. Vervolgens wordt in paragraaf 4 een Europees-vergelijkend perspectief geboden.

Tenslotte volgt een inventarisatie van de voor- en nadelen van een eventuele verlenging van de zittingstermijn van gemeenteraden en een afsluitende conclusie.

2. Historische terugblik

2.1 De 19e eeuw: zesjarige zittingstermijn voor gemeenteraden

In de Grondwet van 1848 werd bepaald dat aan het hoofd van de gemeente een raad staat, «welks leden onmiddellijk door de ingezetenen, op de wijze door de wet te regelen, voor een bepaald aantal jaren worden verkozen». Voordien werden de leden van de raad voor het leven benoemd.

Artikel 27 van de Gemeentewet van 1851 bepaalde dat de leden van de raad zitting hebben gedurende zes jaren. Om de twee jaar trad eenderde van het aantal raadsleden af. Deze zittingstermijn van zes jaar sloot destijds aan bij de grondwettelijke zittingstermijn van provinciale staten die ook op zes jaar was gesteld. Een gelijktijdige periodieke aftreding van alle leden van een vertegenwoordigend lichaam achtte men destijds ongewenst. Dat zou te zeer afbreuk doen aan de continuïteit van de samenstelling van gemeentebesturen.

Het uitgangspunt van aftreding bij gedeelten gold zowel voor beide kamers der Staten-Generaal, als voor provinciale staten en gemeenteraden, maar is geleidelijk verdwenen en ging hand in hand met de introductie van de zittingstermijn van vier jaar. Dat gebeurde het eerst voor de Tweede Kamer. Bij de grondwetswijziging van 1887 werd bepaald dat alle leden van de Tweede Kamer tegelijk om de vier jaar zouden aftreden. Bij de grondwetsherziening van 1917 werd deze zittingstermijn tezamen met de gelijktijdige verkiezing voor alle leden van provinciale staten ook voor het provinciebestuur geïntroduceerd (artikel 127 Grondwet 1917).

2.2 Naar een vierjarige zittingstermijn

De Grondwet van 1917 liet de zittingstermijn van gemeenteraden nog aan

¹ Zie Kamerstukken II, 2005/06, 29 362, nr. 78, p. 9.

de wetgever over. Wel werd in 1917 ook voor de verkiezing van gemeenteraden het stelsel van evenredige vertegenwoordiging geïntroduceerd. Daarvoor gold het censuskiesrecht.

De regering had aanvankelijk voorgesteld dat in gemeenten met meer dan 15 000 inwoners (en tenminste 17 raadsleden) de gedeeltelijke aftreding zou worden gehandhaafd. Voor de kleinere gemeenten (en dat waren destijds veruit de meeste) zou een gelijktijdige aftreding van alle raadsleden worden voorgeschreven. De onderbouwing van een gelijktijdig aftreden van alle raadsleden in deze kleinere gemeenten (met maximaal 15 raadsleden) was dat een formele introductie van de evenredige vertegenwoordiging geen betekenis zou hebben als in feite bij gemeenteraden van 15 leden of minder slechts eenderde van het aantal raadsleden zou worden gekozen.

Nadat de regering in de voorstellen de genoemde grens had opgehoogd tot 20 000 inwoners, stelde het kamerlid Albarda voor in het geheel af te zien van deze differentiatie in zittingsduur en wijze van aftreding. Hij achtte het, naast een gelijktijdig aftreden van alle raadsleden, eveneens gewenst om de zittingsduur van zes jaar naar vier jaar terug te brengen omdat anders de periode tussen twee verkiezingen te lang zou worden. Kiezers zouden bij een zittingstermijn van zes jaar te lang moeten wachten om hun oordeel over het gemeentelijk beleid kenbaar te maken.

Minister van Binnenlandse Zaken Cort van der Linden had geen bezwaar tegen het afzien van de verkiezing van de gemeenteraden in gedeelten. De continuïteit in de samenstelling van de gemeentebesturen achtte hij ook al voldoende gewaarborgd met een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Wel had hij aarzelingen bij het voorstel tot inkorten van de zittingsduur van gemeenteraden naar vier jaar. De vraag rees bij hem of gemeenteraadsleden dan wel voldoende tijd zouden krijgen om met de gemeentelijke zaken vertrouwd te raken. Daartegenover stelde toen het kamerlid Drion het bezwaar dat er, naarmate de zittingsduur langer is, op de kandidatenlijsten voor een groter aantal plaatsvervangers zou moeten worden gezorgd, waardoor de lijsten extra lang zouden moeten worden. Dat laatste argument gaf voor de minister de doorslag om de beide voorstellen van Albarda over te nemen en vanaf 1919 de verkiezingen voor de gemeenteraden om de vier jaar te laten plaatsvinden.

2.3 Zittingstermijn gemeenteraden in de Grondwet

In 1951 werd het uitgangspunt van de vierjarige zittingstermijnen en de gelijktijdig aftreding van alle gemeenteraadsleden in de Kieswet opgenomen. Met de herziening van de Grondwet in 1983 werd de vierjarige zittingstermijn van de gemeenteraden grondwettelijk verankerd. Het oorspronkelijke voorstel tot grondwetsherziening bevatte geen zittingstermijn voor gemeenteraden en provinciale staten, maar delegeerde dit onderwerp aan de wetgever. Tijdens de grondwetsherziening is bij nota van wijziging een zittingsduur van vier jaar vastgelegd.¹ Dit achtte de regering bij nader inzien juist. Het argument daarvoor was dat de zittingsduur voor provinciale staten al indirect werd bepaald door de bepalingen over de verkiezing van de Eerste Kamer, en dat dit ook de aanleiding vormde de zittingsduur voor de gemeenteraden grondwettelijk vast te leggen nu de zittingsduur een belangrijk element vormde voor de verkiezing van vertegenwoordigende organen.

3. Europese vergelijking

Binnen de landen van de Europese Unie verschilt de zittingsduur van gemeenteraden per land en soms ook, afhankelijk van de staatkundige inrichting van het desbetreffende land, binnen een land.²

¹ Kamerstukken II 1975/76, 13 990, nr. 11.

² De informatie in deze paragraaf is in belangrijke mate ontleend aan de publicatie «Local and regional structures in Europe», Council of European Municipalities and Regions.

In België worden de gemeenteraden voor een termijn van zes jaar gekozen.

In de meeste Duitse deelstaten geldt een zittingstermijn van de gemeenteraden van vijf jaar. Eén van de uitzonderingen is Beieren, waar een zittingstermijn van zes jaar wordt gehanteerd. Afhankelijk van de deelstaat waar de gemeente in gelegen is, gelden in Oostenrijk ook zittingstermijnen van vijf of zes jaar.

Andere Europese landen waar gemeenteraden een zittingstermijn hebben van vijf jaar zijn Cyprus, Italië en Ierland.

In Frankrijk worden de gemeenteraden voor de duur van zes jaar gekozen. Datzelfde geldt ook voor Luxemburg.

In Engeland vinden verkiezingen voor de gemeenteraden in de grote steden één keer per jaar plaats waarbij telkens eenderde van de raad opnieuw wordt verkozen. Voor de *Greater London Authority* geldt dat verkiezingen, zowel voor de burgemeester als voor de volksvertegenwoordiging, één maal in de vier jaar plaatsvinden. De kleinere gemeenten kunnen eveneens voor het eerste systeem kiezen of voor verkiezingen voor de gehele gemeenteraad die eens in de vier jaar plaatsvinden.

In de meeste Europese landen hebben de gemeenteraden een zittingstermijn van vier jaar. Behalve Nederland hanteren ook landen als Griekenland, Spanje, Portugal, Zweden, Noorwegen, Finland, Denemarken, Tsjechoë, Slowakije, Estland, Letland en Polen een termijn van vier jaar voor de gemeenteraden.

Tenslotte dient te worden vermeld dat op Malta en in Litouwen de gemeenteraadsleden een mandaat voor drie jaar hebben.

Geconcludeerd kan worden dat in vergelijking tot de andere Beneluxlanden en Duitsland de zittingstermijn van gemeenteraden in Nederland met vier jaar relatief kort is. In breder Europees perspectief komt een zittingstermijn van vier jaar echter het meeste voor.

4. Motieven voor handhaving of verlenging van de zittingsduur

Oordeel kiezers

De geschiedenis van de totstandkoming van de (grond)wettelijke bepaling met betrekking tot de zittingsduur van de gemeenteraden heeft al een aantal overwegingen laten zien die ten grondslag lagen aan de keuze voor een zittingsduur van vier jaren. Bij een gelijktijdige vervanging van de gemeenteraadsleden werd een zittingstermijn van zes jaar te lang bevonden. Kiezers zouden bij een zittingstermijn van zes jaar te lang moeten wachten om hun oordeel over het gemeentelijk beleid kenbaar te maken.

Kandidatenlijsten en rekrutering ambtsdragere

Een ander nadeel zou zijn dat naarmate de zittingsduur langer is, op de kandidatenlijsten voor een groter aantal plaatsvervangers zou moeten worden gezorgd, waardoor de lijsten extra lang zouden moeten worden. Bij een vierjarige zittingstermijn doet de behoefte om te kunnen voorzien in tussentijdse vervanging van aftredende raadsleden zich minder snel voelen. Dit is meer dan slechts een praktische overweging: een langere zittingstermijn stelt dan immers zwaardere eisen aan de rekrutering door politieke partijen van (kandidaat-)raadsleden. Het is bovendien de vraag of in de hedendaagse samenleving in het geheel wel voldoende kandidaten zijn te rekruteren die bereid zijn zich voor de duur van zes jaar beschikbaar te stellen in dienst van het openbaar bestuur. Mensen zijn in de hedendaagse samenleving minder snel bereid hun vrije tijd voor een langere periode op te offeren en geven er de voorkeur aan om meer vrijblijvende en kortetermijn-bindingen aan te gaan.

Uniformiteit

Een zittingstermijn van vijf of zes jaar zou leiden tot een verschil tussen de beide stelsels van decentraal bestuur leiden en afbreuk doen aan de huidige uniformiteit in zittingstermijnen van vertegenwoordigende organen als de Eerste Kamer, de Tweede Kamer, provinciale staten en gemeenteraden.

Daar tegenover staat dat een langere zittingstermijn van gemeenteraden de volgende voordelen kent.

Verminderen kortetermijnpolitiek en versterking continuïteit

In de eerste plaats bergt een langere zittingstermijn het voordeel in zich dat het huidige politieke blikveld – dat veelal gericht is op een korte of middellange termijn van vier jaar – kan worden verlegd naar een langere periode. Zo wijst de commissie-De Grave erop dat bij een zittingstermijn van vier jaar het lastig is de uitvoering van beleidsvoornemens goed op de rails te krijgen en daarover verantwoording af te leggen aan de kiezers. Het gevaar dreigt van kortetermijnpolitiek zonder een langetermijnvisie, om binnen vier jaar koste wat het kost iets van resultaat te boeken. Het voordeel van een zittingstermijn van zes jaar zou dan zijn dat de politiek meer wordt uitgedaagd om een visie en een beleid voor de langere termijn te ontwikkelen.

In het verlengde daarvan geldt eveneens als voordeel dat een langere zittingstermijn ten goede komt aan het verminderen van de politieke dynamiek en bijdraagt aan de continuïteit van het gemeentebestuur en van het gevoerde beleid.

Rekrutering wethouders

Tegenover het nadeel dat rekrutering van raadsleden moeizamer zou kunnen verlopen bij een langere zittingsduur, zou een voordeel kunnen zijn dat het wethoudersambt aantrekkelijker wordt voor (kandidaat-) bestuurders. De nadelen van de onzekerheid die per definitie bij dit politieke ambt hoort, kan worden gecompenseerd door het voordeel van de mogelijkheid van een langere ambtsperiode.

Inwerkperiode

Een andere, eveneens in het verleden genoemde, overweging is dat gemeenteraadsleden bij een langere zittingstermijn meer tijd zouden krijgen om met de gemeentelijke zaken vertrouwd te geraken. Met andere woorden, gemeenteraadsleden zouden zich een langere inwerkperiode kunnen permitteren.

Financieel

Tenslotte is een praktisch voordeel van een langere zittingstermijn gelegen in de besparing op de kosten van de uitgaven ten behoeve van gemeenteraadsverkiezingen.

5. Conclusies

De hiervoor genoemde motieven kunnen op verschillende wijzen worden beoordeeld en gewogen. Evident is dat het financiële argument op zichzelf onvoldoende is om een keuze voor een langere zittingstermijn te rechtvaardigen.

Enkel en alleen een afweging van de voor- en nadelen van een verlenging van de zittingsduur doet naar mijn oordeel echter ook nog onvoldoende recht aan de samenhang van de verscheidene vraagstukken van de lokale democratie. Een eventuele keuze voor een langere zittingstermijn dient te zijn gebaseerd op een brede visie op de toekomst van het lokaal bestuur. Meerdere aspecten en ontwikkelingen ten aanzien van de lokale democratie dienen daarbij te worden betrokken.

In dat verband constateer ik dat momenteel op verscheidene bestuurlijke niveaus strategische verkenningen plaatsvinden ten aanzien van de toekomst van het lokaal bestuur. Zo bereidt de VNG een manifest voor als agenda voor de komende kabinetsperiode. Dat manifest zal mede zijn gebaseerd op een door een commissie in opdracht van de VNG opgesteld rapport waarin de commissie een visie heeft ontvouwd over de gemeenten in 2015.¹ Ik heb inmiddels met belangstelling kennis genomen van deze ontwikkelingen. Mede in het licht daarvan acht ik het niet opportuun om nog in deze kabinetsperiode een standpunt in te nemen over de wenselijkheid van het entameren van een grondwetswijziging teneinde de huidige zittingstermijn van gemeenteraden te verlengen. Ik acht het zeer wel denkbaar dat het vraagstuk van de zittingsduur in een volgende kabinetsperiode wordt betrokken bij andere beleidsvoornemens inzake de toekomst van de lokale democratie.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

¹ Commissie Toekomst Lokaal Bestuur, *Wil tot verschil; gemeenten in 2015*, Den Haag 2006.