

Vergaderjaar 2007–2008

31 393

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

Nr. 3

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt.

MEMORIE VAN TOELICHTING

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot afschaffing van het raadplegend burgemeestersreferendum zoals geregeld in de artikelen 61, 61c en 61e van de Gemeentewet. Het burgemeestersreferendum heeft ten onrechte de suggestie van een verkiezing gewekt, terwijl de positie van de burgemeester in ons lokaal bestuur hem geen ruimte biedt om een eigen beleidsprogramma te presenteren. De burgemeester heeft een onafhankelijke en onpartijdige positie. Daaraan ontleent hij zijn gezag. Het politieke primaat ligt bij de wethouders, die voortkomen uit een meerderheid van de raad. Het burgemeestersreferendum is gebleken niet bevorderlijk te zijn voor de status van het ambt van burgemeester.

De behoefte aan deze bijzondere vorm van volksraadpleging is zowel bij gemeenteraden als bij burgers gering gebleken. In de afgelopen periode is gebleken dat gemeenteraden in de overgrote meerderheid van de gevallen zelf willen bepalen welke kandidaat als eerste op de aanbeveling wordt geplaatst. Voor zover wel referenda hebben plaatsgevonden, laten de opkomstcijfers zien dat de burger van zijn kant niet zit te wachten op de mogelijkheid om de volgorde van een door de gemeenteraad vast te stellen aanbeveling te bepalen.

Dit wetsvoorstel komt tegemoet aan de wens van de Tweede Kamer om op korte termijn de wettelijke regeling over burgemeestersreferenda in te trekken, zoals uitgesproken in de motie-Van der Staaij c.s.¹

Het burgemeestersreferendum is sinds 2001 (facultatief) onderdeel van de benoemingsprocedure. De mogelijkheid tot het houden van een raadplegend burgemeestersreferendum is in 1999 bij nota van wijziging ingebracht in het op 5 juli 1997 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met een aanpassing van de procedure tot benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning². Dat wetsvoorstel gaf uitdrukking aan het streven om binnen het stelsel van de Kroonbenoeming tot een verdere democratisering van de benoemingsprocedure van de burgemeester en de commissaris van de Koning te komen door de introductie van een recht van aanbeveling aan gemeenteraden en provinciale staten. De toevoeging van het burgemeestersreferendum aan het wetsvoorstel vloeide voort uit afspraken daarover die ten grondslag lagen aan het tweede kabinet-Kok in 1998. Doel was om op korte termijn – dus met inachtneming van het

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

² Kamerstukken II 1998/99, 25 444, nr. 6.

geldende grondwettelijke kader – de mogelijkheid te openen ook burgers invloed te geven op de benoeming van de burgemeester. De wens om de mogelijkheid te openen ook de burgers te betrekken bij de totstandkoming van de aanbeveling inzake de benoeming van de burgemeester moet worden geplaatst tegen de achtergrond van de op dat moment aanhangige grondwetswijziging, strekkende tot het doen vervallen van de bepaling inzake de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester¹.

Tijdens het eerste kabinet-Balkenende werd een verkennende notitie uitgebracht waarin verschillende modellen werden besproken voor invoering van een rechtstreeks gekozen burgemeester na afronding van de toen aanhangige grondwetsherziening, strekkende tot wijziging van de bepaling inzake de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester². Ten aanzien van het burgemeestersreferendum was het kabinet van mening dat dit, gelet op de positie en de bevoegdheden van de burgemeester in het gemeentelijk bestel, geen deel moest uitmaken van de benoemingsprocedure. Hiertoe werd een wetsvoorstel ingediend dat onder andere de afschaffing van het burgemeestersreferendum regelde³. Voornoemd voorstel werd echter door het tweede kabinet-Balkenende, dat een andere visie op het instrument van het burgemeestersreferendum had, weer ingetrokken⁴.

Het tweede kabinet-Balkenende streefde aanvankelijk invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester in 2006 na en had daartoe twee wetsvoorstellen ingediend⁵. In het Paasakkoord, dat door de toenmalige coalitiefracties werd gesloten na verwerping door de Eerste Kamer van de tweede lezing van voornoemde grondwetswijziging, werd het burgemeestersreferendum uitdrukkelijk geplaatst in het perspectief van invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester in 2010⁶. Daartoe werd een nieuw voorstel tot wijziging van de Grondwet ingediend, strekkende tot het opnemen van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester⁷. Om tot die tijd het houden van dergelijke referenda te stimuleren, werd het Tijdelijk besluit bijdrage burgemeestersreferendum tot stand gebracht⁸. Deze stimuleringsmaatregel is, nu met het aantreden van het huidige kabinet is afgezien van invoering van een rechtstreeks gekozen burgemeester, inmiddels ingetrokken met ingang van 1 januari 2008⁹.

Zoals hiervoor reeds werd opgemerkt, is de belangstelling voor het houden van deze vorm van volksraadpleging, zowel bij gemeenteraden als bij de burgers, gering gebleken. De ervaringen met het burgemeestersreferendum zijn dan ook beperkt gebleven. Sinds het ontstaan van de wettelijke mogelijkheid tot het houden van een raadplegend burgemeestersreferendum is in slechts acht gemeenten een dergelijk referendum gehouden. Het betreft de gemeenten Vlaardingen (2002), Best (2002), Leiden (2003), Boxmeer (2003), Zoetermeer (2003), Delfzijl (2004), Utrecht (2007) en Eindhoven (2008). Dit aantal staat in schril contrast tot het aantal burgemeestersvacatures in die periode: in 2001 waren dit er 20¹⁰, in 2002 36, in 2003 60, in 2004 45, in 2005 53, in 2006 52 en in 2007 50. In Zoetermeer, Utrecht en Eindhoven werd bovendien de wettelijk vereiste opkomst van 30% voor een rechtsgeldig referendum niet gehaald. De opkomst bedroeg hier achtereenvolgens 27,0%, 9,3% en 25,6%. In Vlaardingen, Best en Leiden viel het referendum samen met gemeenteraads- dan wel provinciale statenverkiezingen. Hierdoor kan niet worden bepaald of het referendum als zodanig qua opkomst succesvol was. De opkomst bedroeg hier achtereenvolgens 49,2%, 61,4% en 48,3%. In Boxmeer en Delfzijl ten slotte bedroeg de opkomst 38,3% onderscheidenlijk 41,1%. Met uitzondering van Zoetermeer en Utrecht hebben evaluaties van de gehouden referenda plaatsgevonden. Hieruit blijkt dat

¹ Kamerstukken 1997/98–2000/01, 25 620.

² Zie Kamerstukken II 2002/03, 28 759, nr. 1 voor de notitie en Kamerstukken 2001/02–2004/05, 28 509 voor de tweede lezing van de grondwetswijziging (eerste lezing: Kamerstukken 2000/01–2001/02, 27 551).

³ Kamerstukken II 2002/03, 28 841.

⁴ Kamerstukken II 2002/03, 29 012, nr. 3.

⁵ Wetsvoorstel introductie gekozen burgemeester en wetsvoorstel Wet verkiezing burgemeester (Kamerstukken II 2004/05, 29 864 onderscheidenlijk 29 865).

⁶ Kamerstukken II 2004/05, 30 056, nr. 1, p. 3.

⁷ Kamerstukken II 2006/06, 30 422.

⁸ Staatsblad 2006, 183.

⁹ Staatsblad 2007, 495.

¹⁰ Gerekend vanaf 1 augustus 2001, toen de wet die het burgemeestersreferendum mogelijk maakte, in werking trad.

de ervaringen met het burgemeestersreferendum wisselend zijn qua verloop en waardering.

Hiervoor werd al aangegeven dat met het burgemeestersreferendum werd beoogd burgers invloed te geven op de benoeming van de burgemeester. Deze invloed is echter in twee opzichten beperkt. Allereerst is de keuze beperkt tot de (twee) door de raad geselecteerde kandidaten. Uitgangspunt in de benoemingsprocedure is immers het recht van aanbeveling van de raad. Van een open systeem van kandidaatstelling kan geen sprake zijn. Voorts is het voor de kandidaat-burgemeesters moeilijk zich in een referendumcampagne te profileren, dit vanwege de onafhankelijke en onpartijdige positie van de burgemeester in het gemeentelijk bestel. Het gemeentelijk beleid is grotendeels een zaak van de wethouders (het college) en uiteindelijk van de raad. Kandidaat-burgemeesters kunnen daarom geen echte campagne voeren. Zij zijn voor het verwezenlijken van toezeggingen grotendeels afhankelijk van de wethouders en uiteindelijk van de raad. Door dit gebrek aan mogelijkheden tot profilering valt er weinig te kiezen.

Dat laat onverlet dat door de grote invloed van de raad in de benoemingsprocedure, de Kroonbenoeming in verregaande mate is gedemocratiseerd. Het is met andere woorden via de representatieve democratie dat de burger invloed heeft op de burgemeestersbenoeming. Veel gemeenteraden consulteren bovendien de lokale bevolking over de profielschets van de nieuw te benoemen burgemeester.

Op grond van deze overwegingen is de regering van oordeel dat er geen reden is om het burgemeestersreferendum nog langer te handhaven.

Na de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel resteert voor gemeenten geen autonome bevoegdheid om een burgemeestersreferendum te houden. De regeling van de benoemingsprocedure in de Gemeentewet is een uitputtende regeling. Dat vloeit voort uit het feit dat de regeling de mate van gemeentelijke betrokkenheid regelt bij de uitoefening van een bevoegdheid die ten principale (grondwettelijk) aan de Kroon is voorbehouden. Het houden van een burgemeestersreferendum zou betekenen dat de vertrouwelijkheid waarmee de benoemingsprocedure is omgeven, wordt doorbroken. Een dergelijke procedure zou in strijd met de (dan geldende) wet zijn.

Het is niet uitgesloten dat op het moment dat het onderhavige wetsvoorstel in werking treedt, een benoemingsprocedure gaande is, bij de aanvang waarvan de gemeenteraad heeft besloten dat een referendum deel zal uitmaken van de procedure. De zorgvuldigheid gebiedt dat een dergelijke procedure wordt afgewikkeld conform de bij de aanvang daarvan geldende regels. Als bij de openstelling van de vacature in de Staatscourant is aangegeven dat een referendum deel zal uitmaken van de procedure – en belangstellenden dat in hun afwegingen om wel of niet te solliciteren hebben betrokken – moet de procedure ook haar beloop hebben en volgens de daarbij behorende regels worden afgewikkeld. Om dat buiten twijfel te stellen, is in artikel II een overgangsregeling opgenomen die referenda waartoe reeds besloten is sauveert.

Een concept van het wetsvoorstel is ter consultatie aangeboden aan de VNG, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) en de Kring van Commissarissen van de Koningin. Deze organisaties hebben laten weten te kunnen instemmen met het voornemen de Gemeentewet op dit punt te wijzigen¹.

¹ De adviezen zijn bijgevoegd; ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

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

