

31-10-91
91/73a

KIESRAAD

GEVESTIGD IN HET GEBOUW VAN HET MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN TE 'S-GRAVENHAGE - TEL. (070) 71 79 11

Schedeldoekshaven 200
Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken
Postbus 20011
2500 EA 's-GRAVENHAGE

Uw brief van	Ons kenmerk	's-Gravenhage.
12 juli 1991 GSG90/1/U58	KR91/41	31 oktober 1991

Onderwerp

Adviesaanvraag inzake
"Bestuur op niveau:
deel 2"

Geachte mevrouw De Graaff-Nauta,

Bij bovenvermelde brief hebt u de Kiesraad toegezonden het kabinetsstandpunt "Bestuur op niveau: deel 2", waarin is opgenomen een voorontwerp Interimwet bestuur stedelijke gebieden, met het verzoek u van advies te dienen over de kiesrechtelijke aspecten hiervan.

De Kiesraad heeft het kabinetsstandpunt en het bijgevoegde voorontwerp van wet besproken in zijn vergaderingen van 25 september en 23 oktober j.l. Het geeft de Raad aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Strekking van het voorontwerp

Blijkens het kabinetsstandpunt streeft het kabinet ernaar dat in een aantal stedelijke gebieden via een groeiproces een vorm van regionaal bestuur tot stand komt. Anders dan in het verleden wil het kabinet echter niet een bepaald bestuursmodel van hogerhand opleggen. Het wil primair de initiatieven uit de regio laten komen en deze met wettelijke maatregelen ondersteunen. Aldus kunnen in de onderscheiden regio's bestuursorganen met verschillende takenpakketten ontstaan.

Het kabinet wil uitdrukkelijk geen vierde bestuurslaag. Er mag geen orgaan met een open huishouding komen, tenzij gelijktijdig een ander orgaan met een open huishouding (gemeente, provincie) vervalst.

De Interimwet is bedoeld voor een periode van 12 jaar met een mogelijke uitloop van 5 jaar. Daarna moeten er voor de onderscheiden regio's definitieve wettelijke regelingen komen die de bestuursvorm en de bevoegdheden regelen.

VERZOEKE BIJ BEANTWOORDING DATUM, KENMERK EN ONDERWERP TE VERMELDEN

Vooruitlopend op definitieve wettelijke regelingen biedt de Interimwet twee mogelijkheden, te regelen bij algemene maatregel van bestuur (art. 1.5.):

- a. hoofdstuk 2 ("Intergemeentelijk bestuur") maakt het mogelijk bepalingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen in stedelijke gebieden aan te scherpen, provinciale en rijksbevoegdheden over te dragen naar het regionaal bestuur en een gemeenschappelijke regeling op te leggen aan gemeenten die niet meewerken;
- b. hoofdstuk 3 bevat een verdergaande variant: instelling van een stedelijk-gebiedsautoriteit waaraan eigen taken, bevoegdheden en financiële middelen kunnen worden toegekend. De bestuurders van een stedelijk-gebiedsautoriteit dienen allereerst de belangen van het gehele stedelijk gebied te behartigen en niet in de eerste plaats de belangen van één gemeente in dat gebied.

Er wordt vanuit gegaan dat in alle genoemde stedelijke gebieden vanaf de aanvang de onder a genoemde bestuursvorm zal worden ingevoerd: een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8 lid 1 Wet gemeenschappelijke regelingen met toepassing van de afwijkingsmogelijkheden van hoofdstuk 2 van de Interimwet. Binnen 2 jaar na de totstandkoming daarvan moet een evaluatie plaatsvinden, aan de hand waarvan bezien moet worden of een stedelijk-gebiedsautoriteit voor het betreffende gebied moet worden ingesteld, dan wel of al een definitieve regeling van de bestuursorganisatie voor dat gebied bij wet moet worden ingevoerd. In het eerste geval moet 4 jaar daarna een wetsvoorstel met een definitieve bestuursorganisatie worden ingediend.

Bijlage I bij het voorontwerp (pag. 125) bevat het maximale takenpakket voor een orgaan van aangescherpt intergemeentelijk bestuur als bedoeld in hoofdstuk 2. Bijlage II (pag. 127) bevat het maximale takenpakket van een stedelijk-gebiedsautoriteit.

2. De kiesrechtelijke bepalingen in het voorontwerp

Artikel 2.1.4. van het voorontwerp bepaalt dat in de algemene maatregel van bestuur waarbij een vorm van aangescherpt intergemeentelijk bestuur wordt ingevoerd, in afwijking van de Wet gemeenschappelijke regelingen, bepaald kan worden dat de leden van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam in ieder geval door de leden en de voorzitters van de betreffende gemeenteraden, hetzij afzonderlijk, hetzij gezamenlijk, worden aangewezen, en dat als lid van het algemeen bestuur kunnen worden aangewezen degenen die voorkomen op de kandidatenlijsten voor de verkiezingen van de gemeenteraden alsmede de voorzitters van die raden.

De Wet gemeenschappelijke regelingen bepaalt dat de leden van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam per gemeente door de leden en voorzitters van de raad uit hun midden worden gekozen, waarbij het aantal leden dat door iedere gemeente wordt geleverd, van tevoren is vastgesteld. Als bezwaar hiervan wordt ervaren, dat de afgevaardigde gemeenteraadsleden zichzelf primair als representanten van hun gemeente zien en in het algemeen bestuur met een conflict van belangen kunnen worden geconfronteerd.

De voorgestelde regeling wijkt van de Wet gemeenschappelijke regelingen af in die zin:

1. dat de verkiezing niet per gemeente afzonderlijk behoeft plaats te vinden, en
2. dat niet slechts zittende gemeenteraadsleden en -voorzitters, doch ook niet-verkozen gemeenteraadskandidaten in het algemeen bestuur kunnen worden gekozen.

De artikelen 3.2.2.2. t/m 3.2.2.4. regelen de verkiezing van het algemeen bestuur van een stedelijk-gebiedsautoriteit.

Hierbij worden twee alternatieven mogelijk gemaakt:

- a. verkiezing door de gemeenteraadsleden en -voorzitters uit de ingezetenen van de betreffende gemeenten, volgens een kiesstelsel dat zoveel mogelijk overeenkomt met dat van de Eerste-Kamerverkiezingen;
- b. verkiezing door de ingezetenen van de gemeenten uit de gemeenteraads-kandidaten en -voorzitters, volgens een kiesstelsel dat zoveel mogelijk overeenkomt met dat van de gemeenteraadsverkiezingen.

3. Commentaar op de kiesrechtbepalingen

3.1. De Kiesraad acht het een groot gemis, dat in de toelichting bij het voorontwerp in het geheel niet wordt gerept over de eisen die artikel 4 van de Grondwet stelt aan de verkiezing van algemeen vertegenwoordigende organen. Op pag. 156 wordt slechts opgemerkt, dat de voor de stedelijk-gebiedsautoriteit gekozen verkiezingsvarianten gelegen zijn tussen de mogelijkheden die hoofdstuk 2 van het voorontwerp biedt en algemene rechtstreekse verkiezingen in de zin van artikel 4 van de Grondwet.

Artikel 4 van de Grondwet bepaalt, dat iedere Nederlander gelijkelijk recht heeft de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen. Blijkens de toelichting bij die bepaling, moet de wettelijke regeling van de getrapte verkiezing van de Eerste Kamer gezien worden als zo'n bij de wet gestelde beperking en uitzondering.

In het wetsvoorstel herziening Gemeentewet, dat thans bij de Eerste Kamer aanhangig is, is in verband met artikel 4 Grondwet een bepaling opgenomen, die regelt dat de raden van deelgemeenten die een zodanig takenpakket hebben dat zij als algemeen vertegenwoordigende organen moeten worden gezien, rechtstreeks moeten worden gekozen door en uit de ingezetenen.

Naar het oordeel van de Kiesraad had in de toelichting bij het voorontwerp Interimwet moeten worden aangegeven of openbare lichamen als bedoeld in hoofdstuk 2 c.q. stedelijke-gebiedsautoriteiten als bedoeld in hoofdstuk 3, indien daaraan het maximale takenpakket als omschreven in bijlage I c.q. bijlage II is toegekend, aangemerkt moeten worden als algemeen vertegenwoordigende organen in de zin van artikel 4 Grondwet. Met name het maximale takenpakket van een stedelijk-gebiedsautoriteit leidt naar het oordeel van de Raad tot de conclusie dat het hier om een algemeen vertegenwoordigend orgaan kan gaan.

Indien de conclusie is, dat het bestuur van een stedelijk-gebiedsautoriteit moet worden aangemerkt als een algemeen vertegenwoordigend orgaan, zou in de toelichting bij het wetsontwerp gemotiveerd moeten worden waarom in casu wordt afgeweken van het beginsel van artikel 4 van de Grondwet.

De Kiesraad is overigens van oordeel, dat het feit dat de in de Interimwet gecreëerde bestuursvormen gezien moeten worden als een onderdeel van een groeiproces naar meer definitieve bestuursvormen, een reden kan zijn om af te wijken van het bepaalde in artikel 4 van de Grondwet en vooralsnog af te zien van algemene rechtstreekse verkiezingen van het bestuur van die organen.

Het feit dat in de toelichting niet duidelijk is aangegeven, waarom het kabinet afziet van rechtstreekse verkiezing van de besturen van stedelijk-gebiedsautoriteiten, kan de indruk wekken dat het kabinet mede door de keuze van het kiesstelsel wil voorkomen, dat het nieuw te vormen orgaan als een

vierde bestuurslaag wordt gezien. De Kiesraad zou het niet juist vinden, indien dit de werkelijke reden is waarom is afgezien van rechtstreekse verkiezing. Bepalend voor het antwoord op de vraag of een nieuw te creëren bestuursorgaan kan worden aangemerkt als een vierde bestuurslaag, is immers niet de wijze van verkiezing maar het pakket van taken en bevoegdheden.

3.2. Ten aanzien van artikel 2.1.4. (verkiezing algemeen bestuur van een "aangescherpt wgr"-orgaan) merkt de Kiesraad het volgende op. Bij de uitwerking hiervan die, naar de Raad aanneemt, bij de desbetreffende algemene maatregelen van bestuur zal moeten plaatsvinden, zal men op een aantal vragen stuiten.

Hoe dient één gezamenlijke verkiezing door alle gemeenteraadsleden (en -voorzitters) uit alle gemeenteraadskandidaten plaats te vinden?

Vindt de verkiezing plaats volgens een lijstenstelsel?

Vormt iedere gemeente een kieskring of wordt het gebied niet in kieskringen verdeeld? In het laatste geval dient men er rekening mee te houden dat de politieke groeperingen wellicht niet op de schaal van het stedelijk gebied zijn georganiseerd, zodat de opstelling van één kandidatenlijst voor het gehele gebied een probleem kan opleveren.

Ten slotte rijst de vraag of per gemeente aan de stem van een raadslid een verschillende stemwaarde moet worden toegekend (aan de hand van het aantal inwoners dat hij of zij vertegenwoordigt), zoals dat ook bij de verkiezing van de Eerste Kamer geschiedt. Indien het de bedoeling is dat deze bestuursorganen zoveel mogelijk worden samengesteld op basis van evenredige vertegenwoordiging lijkt invoering van (per gemeente verschillende) stemwaarden noodzakelijk, omdat in dit systeem (anders dan in het huidige systeem van de Wet gemeenschappelijke regelingen) niet langer bepaald wordt hoeveel leden van het algemeen bestuur door de onderscheiden gemeenten worden geleverd. De Raad wijst erop dat, indien aan de stem van ieder gemeenteraadslid een zelfde gewicht zou worden toegekend, de (indirecte) invloed van een inwoner van een kleine gemeente op de samenstelling van het bestuursorgaan groter zou zijn dan die van een inwoner van een grote gemeente.

Deze vragen zullen aan de orde moeten komen in de algemene maatregelen van bestuur waarbij uitvoering gegeven wordt aan artikel 2.1.4. Het lijkt de Raad niettemin wenselijk dat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel reeds de visie van de regering over deze punten wordt gegeven.

3.3. Ten aanzien van de artikelen 3.2.2.2. en volgende, die de verkiezing van het algemeen bestuur van een stedelijk-gebiedsautoriteit regelen, merkt de Kiesraad het volgende op.

Volgens de toelichting wordt in de beide varianten van artikel 3.2.2.2. gedacht aan één gezamenlijke verkiezing voor het gehele stedelijke gebied. Dit sluit de vorming van kieskringen, waarbij iedere gemeente een kieskring vormt, niet uit. Bij de Eerste-Kamerverkiezingen, waarvan de regeling op de eerste variant van overeenkomstige toepassing wordt verklaard, is iedere provincie een kieskring, waardoor statenleden slechts hun stem kunnen uitbrengen op kandidaten die voorkomen op de in hun provincie ingediende lijsten. Bij de op de tweede variant van overeenkomstige toepassing verklaarde gemeenteraadsverkiezingen kan de gemeente niet in kieskringen worden verdeeld.

In de eerste variant (getrapte verkiezingen, artikel 3.2.2.2. sub a) wordt ook aan de (niet-gekozen) voorzitters van de gemeenteraden het actief

kiesrecht toegekend. Dit past evenwel niet in het (zoveel mogelijk van toepassing verklaarde) stelsel van de verkiezingen van de Eerste Kamer. Het toekennen van actief kiesrecht aan burgemeesters strookt niet met de gedachte van getrapte verkiezingen, immers zij zijn zelf niet gekozen.

Bij de eerste variant rijst ook weer de vraag, of met het oog op een evenredige vertegenwoordiging niet een verschillende stemwaarde aan de leden van de onderscheiden raden moet worden toegekend. Indien men samenstelling van de besturen van stedelijk-gebiedsautoriteiten op basis van evenredige vertegenwoordiging wenst, valt hieraan niet te ontkomen. De Raad neemt aan dat de invoering van verschillende stemwaarden besloten ligt in het zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing verklaren van de regeling van de Eerste-Kamerverkiezing.

Bij de tweede variant (artikel 3.2.2.2. sub b) wordt het passief kiesrecht beperkt tot degenen die kandidaat (hebben ge)staan voor de gemeenteraden alsmede de burgemeesters. In deze variant hebben alle kiesgerechtigde ingezetenen van de gemeenten actief kiesrecht.

De Kiesraad vraagt zich af of er in deze variant nog wel sprake is van een substantieel verschil met rechtstreekse algemene verkiezingen. De beperkingen ten aanzien van de kandidaatstelling zullen immers door de meeste kiezers niet worden opgemerkt.

Ervan uitgaande dat het gehele stedelijk gebied één kieskring omvat - immers de regeling van de gemeenteraadsverkiezingen wordt op deze variant zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing verklaard -, rijst overigens ook hier de vraag of de politieke partijen op het niveau van dit gebied zijn georganiseerd, zodat zij tot de indiening van één kandidatenlijst kunnen komen.

4. Conclusie

De Kiesraad is van oordeel dat het -indien wordt afgezien van rechtstreekse algemene verkiezingen- de voorkeur verdient in de Interimwet te kiezen voor één kiesstelsel voor de samenstelling van de besturen van de stedelijk-gebiedsautoriteiten, te weten getrapte verkiezing conform de verkiezing van de Eerste Kamer: slechts de gekozen gemeenteraadsleden treden op als kiezers, terwijl alle ingezetenen kandidaat kunnen worden gesteld. Iedere gemeente zou daarbij één kieskring moeten vormen, terwijl voorts aan de stemmen van de leden van de onderscheiden gemeenteraden verschillende gewichten zouden moeten worden toegekend naar rato van het aantal inwoners dat zij vertegenwoordigen. Aan de politieke partijen kan worden overgelaten of zij voor het gehele gebied één kandidatenlijst willen indienen, dan wel per (groep van) gemeente(n) een lijst.

Ook indien een stedelijk-gebiedsautoriteit op grond van haar takenpakket als een algemeen vertegenwoordigend orgaan in de zin van artikel 4 Grondwet moet worden aangemerkt, is getrapte verkiezing als hiervoor vermeld mogelijk, doch in dat geval zal in de memorie van toelichting moeten worden aangegeven, waarom bij wet wordt afgeweken van het beginsel van artikel 4 Grondwet. De

Kiesraad is van oordeel dat in het feit dat deze bestuursorganen onderdeel vormen van een groeiproces naar meer definitieve bestuursvormen, een rechtvaardiging kan worden gevonden om in casu van het beginsel van artikel 4 van de Grondwet af te wijken.

Hoogachtend,

De Kiesraad,



, voorzitter



, secretaris

Jur/Dij/595