

## KIESRAAD

00/122

Aan  
de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
De heer mr. K.G. de Vries  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
-		KR00/U96036	20 november 2000
Inlichtingen bij		Doorkiesnummer	
Mw. mr. drs. A.G. van Dijk		070-426 8523	
Onderwerp			
Voorontwerp van wet tot dualisering van het gemeentebestuur			

Zeer geachte heer De Vries,

Bij brief van 27 september 2000 zond u de Kiesraad het voorontwerp van wet tot dualisering van het gemeentebestuur en de daarbij behorende memorie van toelichting toe en gaf u gelegenheid tot het geven van commentaar.

De materie van het voorontwerp valt grotendeels buiten het werkkterrein van de Kiesraad. In artikel III van het voorontwerp worden detailwijzigingen in enkele artikelen van de Kieswet voorgesteld. Deze houden verband met de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap. In deze reactie beperkt de Kiesraad zich, gelet op zijn werkkterrein, tot deze wijzigingen en de daarmee samenhangende wijzigingen van de Gemeentewet. Bij de advisering is in aanmerking genomen dat het kabinetsstandpunt over dualisme een vaststaand gegeven is.

De voorgestelde wijzigingen van de Kieswet en de daarmee samenhangende wijzigingen van de Gemeentewet, houden verband met het voorstel voor een gewijzigde regeling van het aftreden en benoemen van wethouders na de verkiezingen en in samenhang daarmee van de eerste samenkomst van de raad in nieuwe samenstelling. De essentie van het nieuwe systeem is dat de nieuwe raad op de in kiestechnische zin vroegst mogelijke termijn bijeenkomt. Binnen een periode van zes weken vanaf die datum worden de wethouders benoemd. Intussen blijven de oude wethouders, zoals dat op landsniveau met het oude kabinet het geval is, demissionair in functie. Met de opzet van dit nieuwe systeem stemt de Kiesraad in. In hoofdzaak komt het overeen met de gang van zaken bij de Tweede-Kamerverkiezingen. In 1985 werd voor de reguliere Kamerverkiezingen de periode tussen de dag van de stemming en de eerste samenkomst van de Kamer in nieuwe samenstelling teruggebracht van vier maanden tot 13 dagen. Voor de gemeenteraadsverkiezingen vond tegelijkertijd eveneens een verkorting plaats van deze termijn, die toen drie maanden bedroeg, tot 41 dagen. Een verdere verkorting was niet mogelijk, omdat op de dag van de eerste vergadering van de nieuwe gemeenteraad het proces van collegevorming diende te zijn afgerond. Deze

belemmering valt thans weg als gevolg van de ontvlechting van het raadlidmaatschap en het wethouderschap. Van de mogelijkheid de eerste vergadering van de raad te vervroegen dient gebruik te worden gemaakt. Zodra voor een vertegenwoordigend orgaan verkiezingen hebben plaatsgevonden, vervalt materieel de legitimatie van het orgaan in oude samenstelling. Voor de voortgang van het bestuur is het wenselijk dat het orgaan in nieuwe samenstelling zo spoedig mogelijk in functie treedt.

In het navolgende worden de concrete wijzigingen in Gemeentewet en Kieswet waarmee het nieuwe stelsel in het voorontwerp wordt geïmplementeerd behandeld, voor zover de Kiesraad daarbij een kanttekening plaatst.

*Artikel I, onderdelen C en J (artt. 13 en 36c Gemeentewet)*

In deze artikelen wordt de incompatibiliteit raadslid/wethouder van twee kanten geregeld. In beide artikelen wordt een tweede lid opgenomen dat een uitzondering op de onverenigbaarheid inhoudt voor de periode van de dag van de stemming tot zes weken na de eerste vergadering van de raad in nieuwe samenstelling. Dit met het oog op de mogelijkheid dat een zittende wethouder bij de verkiezing tot raadslid wordt gekozen. Strikt genomen is het niet nodig deze tijdelijke verenigbaarheid in alle gevallen tot het genoemde tijdstip te laten voortduren. Met de ratio van de bepaling zou in de ogen van de Kiesraad meer in overeenstemming zijn de verenigbaarheid te laten eindigen op het tijdstip van aftreden van de wethouders na de verkiezing. Dat kan dus zijn òf het moment dat de helft van de wethouders is benoemd òf zes weken na de eerste vergadering van de raad (art. 42, eerste lid, onder a of b). De tekst van de memorie van toelichting op blz. 64, eerste alinea ("... of zoveel eerder als de raad voor hem een opvolger heeft benoemd") suggereert trouwens ook dat de regeling zo luidt. De Kiesraad adviseert de artikelen 13 en 36c van de Gemeentewet in de hiervoor bedoelde zin aan te passen.

*Artikel I, onderdeel K (art. 37 Gemeentewet)*

Het gewijzigde artikel 37 handhaaft de regel dat de wethouders worden benoemd in de eerste vergadering van de nieuwe gemeenteraad, maar voegt daaraan toe dat het ook kan gebeuren in een maximaal zes weken latere vergadering. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat door de vervroeging van de datum van samenkomst van de nieuwe raad benoeming in de eerste vergadering doorgaans niet mogelijk zal zijn. De vraag rijst dan waarom niettemin benoeming in de eerste vergadering toch voorop blijft staan. Dit lijkt een relict uit het oude stelsel. Meer voor de hand ligt te bepalen dat de nieuwe raad uiterlijk binnen zes weken de wethouders benoemt.

*Artikel 18 Gemeentewet*

Dit artikel bepaalt wanneer de eerste vergadering van de nieuw gekozen raad plaats vindt. Het artikel blijft in het voorontwerp ongewijzigd. Het tweede lid bepaalt dat in het geval van artikel V 15 van de Kieswet (de situatie dat op het wettelijk tijdstip van aftreden van de raad nog niet meer dan de helft van de geloofsbrieven van de nieuwe leden onherroepelijk is goedgekeurd) de eerste vergadering wordt gehouden zo spoedig mogelijk *nadat veertien dagen zijn verlopen* nadat de toelating van meer dan de helft van de leden onherroepelijk is geworden.

Naar de mening van de Kiesraad is er geen reden deze termijn van veertien dagen in de nieuwe situatie te handhaven. Deze termijn hield verband met het voorschrift dat de raad in zijn eerste bijeenkomst de wethouders moest benoemen. Na de goedkeuring van de geloofsbrieven was er dan veertien dagen tijd om de benoeming van wethouders voor te bereiden. Dit argument vervalt echter, omdat de benoeming van wethouders tot zes weken na de eerste vergadering kan plaatsvinden. De Raad stelt daarom voor het tweede lid van artikel 18 te schrappen.

*Artikel III, onderdeel A (art. C 4 Kieswet)*

De wijziging van artikel C 4 strekt ertoe dat de datum van aftreden van de oude raad (en dus ook van aantreden van de nieuwe raad) valt op de 20e dag na de stemming in plaats van op de 41e dag. Voor de verkiezingen van provinciale staten blijft, totdat ook het provinciaal bestuur gedualiseerd wordt, de bestaande aftredingsdatum gelden.

Bij de Tweede-Kamerverkiezing treedt de oude Kamer af op de 13e dag na de stemming. Dat de termijn tussen stemming en eerste samenkomst bij de raadsverkiezingen een week langer zal zijn dan bij de Kamerverkiezingen, houdt verband met de - bij de Kamerverkiezing ontbrekende - termijn van beroep tegen toelatingsbesluiten, die zes dagen bedraagt. Weliswaar staat daar tegenover dat de zitting tot vaststelling van de uitslag eerder plaatsvindt dan bij de Kamerverkiezingen, omdat het tussenniveau van de hoofdstembureaus ontbreekt. Niettemin is het verschil van een week redelijk, zeker indien men de eerste samenkomst op een dinsdag wil blijven stellen.

De voorgestelde bepaling die de aftredingsdatum van de gemeenteraden stelt op de dinsdag in de periode van 22 tot en met 28 maart, kan ertoe leiden dat in bepaalde schrikkeljaren de termijn tussen stemming en eerste vergadering niet 20 dagen maar 27 dagen is. In de regeling van de aftredingsdatum van de Tweede Kamer is dit voorkomen door een 'schrikkeljaarbepaling' op te nemen (art. C 1, tweede lid). Het is wenselijk om dit voor de gemeenteraden ook te doen.

Het bestaande artikel C 4 kent geen 'schrikkeljaarbepaling', zodat in bepaalde schrikkeljaren de termijn tussen stemming en eerste vergadering niet 41 dagen maar 48 dagen is. Aangezien deze termijn er niet primair op gericht was het vertegenwoordigend orgaan in nieuwe samenstelling zo snel mogelijk bijeen te laten komen, was deze incidentele verlenging van de termijn geen bezwaar. Bij de voorgestelde termijn voor de gemeenteraden is dat anders en ligt een met de Tweede-Kamerverkiezing vergelijkbare regeling meer voor de hand.

De onlangs ingevoerde mogelijkheid, bij koninklijk besluit, de dag van de stemming enigszins te verschuiven (art. F 1, derde lid) maakt het onder meer mogelijk de stemming voor de gemeenteraden te houden op dinsdag of woensdag in de week na de wettelijke datum. In de datum van de eerste vergadering treedt geen verschuiving op, zodat de termijn tussen stemming en eerste vergadering dan met een week wordt verkort. De vraag rijst of de termijn daardoor niet te kort wordt. Voor de Tweede-Kamerverkiezingen is juist met het oog hierop een verschuiving van de dag van de stemming naar de volgende week uitgesloten. De Kiesraad adviseert dit ook voor de gemeenteraden uit te sluiten.

*Artikel III, onderdeel B (art. V 12 Kieswet)*

In de bestaande situatie bepaalt de Kieswet niets over het tijdstip waarop besloten moet worden over de toelating van de nieuw gekozen leden. Voor provinciale staten en de gemeenteraden stelt de Kieswet wel een, zij het niet al te dringend geformuleerde, termijn: uiterlijk de 27e dag na de stemming of, indien dit niet mogelijk is, zo spoedig mogelijk daarna. In de nieuwe situatie kan deze termijn door de vervroeging van de eerste vergadering uiteraard voor leden van de gemeenteraad niet gehandhaafd worden. Voorgesteld wordt de termijn te vervangen door "zo spoedig mogelijk na de stemming". Opneming van de termijn waarbinnen het geloofsbriefonderzoek na raadsverkiezingen moet plaatsvinden had destijds tot doel een einde te maken aan de onzekerheid of het onderzoek door de oude dan wel door de nieuwe raad zou moeten geschieden. Uit dit oogpunt is opneming van een termijn niet strikt noodzakelijk meer. Indirect blijkt dit ook al uit artikel 18, tweede lid, Gemeentewet. Eventueel zou kunnen worden overwogen om uitdrukkelijk te bepalen dat de oude raad het geloofsbriefonderzoek verricht. Een dergelijke bepaling zou wel de ruimte moeten bieden dat nagekomen gevallen (bijv. wegens afwezigheid of beroep) door de nieuwe raad worden behandeld.

Een andere mogelijkheid, die de voorkeur van de Kiesraad heeft, zou zijn de termijn van 27 dagen te vervangen door een concrete kortere termijn. In de nieuwe situatie zal het geloofsbriefonderzoek tenminste zes dagen (de beroepstermijn) vóór het tijdstip van de eerste vergadering moeten worden gehouden. Dat wil dus zeggen uiterlijk op de dertiende dag na de stemming in een geval waarin de stemming wordt gehouden op de reguliere woensdag. Indien echter gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid van artikel F 1, derde lid, Kieswet, om de dag van kandidaatstellen en daarmee die van de stemming uit te stellen, dient uiterlijk op de elfde dag na de stemming het onderzoek te zijn afgerond. Hierbij is uitgegaan van de hiervoor voorgestelde beperking van de mogelijkheid van uitstel. De Kiesraad beveelt aan om in artikel V 12 te bepalen dat de beslissing betreffende de toelating van de bij een verkiezing voor de gemeenteraad gekozen leden van de gemeenteraad wordt genomen uiterlijk op de elfde dag na de stemming. Met inachtneming van deze termijn wordt de beslissing steeds – ook bij uitstel van de verkiezingsdatum - tijdig voor de eerste samenkomst gehouden.

Blijft het voorstel om de termijn van 27 dagen te wijzigen in "zo spoedig mogelijk" gehandhaafd, dan rijst de vraag of er nog een zinvol verschil bestaat tussen "zo spoedig mogelijk" bij een verkiezing en "onverwijld" bij tussentijdse vacatures. Het is dan beter in het tweede geval te spreken van "zo spoedig mogelijk na de aanneming van de benoeming".

*Artikel III, onderdeel C (art. V 14 Kieswet)*

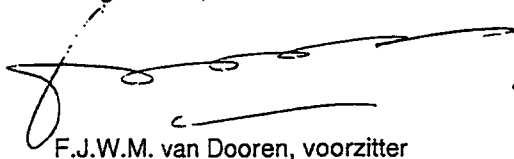
Het bestaande tweede lid van artikel V 14 behelst een beslistermijn van 12 dagen voor de Afdeling bestuursrechtspraak bij beroepen inzake de toelating van bij een verkiezing gekozen leden van provinciale staten. De voorgestelde wijziging van het artikel verruimt dit voorschrift in tweeërlei opzicht. In de eerste plaats geldt de beslistermijn ook bij gemeenteraadsverkiezingen. In de tweede plaats geldt de beslistermijn ook bij tussentijdse vacatures.

Alleen de eerste verruiming wordt in de toelichting besproken. Deze verruiming is in het licht van het streven de nieuwe raad zo spoedig mogelijk te laten functioneren begrijpelijk. Weliswaar is de termijn van 12 dagen afgestemd op het tijdstip van de kandidaatstelling voor de Eerste Kamer (voorkomen diende te worden dat door het instellen van beroep tegen de toelating van een statenlid dit lid mogelijk niet aan de kandidaatstelling en stemming voor de Eerste-Kamerverkiezing zou kunnen deelnemen), maar er bestaat geen bezwaar tegen deze termijn ook bij gemeenteraadsverkiezingen te laten gelden.

De tweede verruiming (tot tussentijdse vacatures) is niet toegelicht en voorziet ook niet echt in een behoefte. De Kiesraad ziet dan ook geen reden het tamelijk krasse middel van een beslistermijn ook voor deze categorie in te zetten.

De Kiesraad adviseert u met het bovenstaande rekening te houden bij de voorbereiding van het wetsvoorstel.

Hoogachtend,

  
F.J.W.M. van Dooren, voorzitter

  
A.G. van Dijk, secretaris