

Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Onderwerp
Advies gemeentelijke herindelingen

Inleiding

In uw brief van 3 december 2009 hebt u de Kiesraad en de Raad voor het openbaar bestuur verzocht om gezamenlijk advies uit te brengen over het onderwerp herindelingsverkiezingen in relatie tot de zittingsduur van gemeenteraden.

U stelt in uw adviesaanvraag aan de orde dat bij gemeentelijke herindelingen die plaatsvinden op de helft van de reguliere zittingsduur van de gemeenteraden, de situatie ontstaat dat er drie raadsverkiezingen plaatsvinden in een periode van vier jaren. Hoewel dit zich in een bepaald gebied slechts één keer in de vier jaar kan voordoen, vindt u deze situatie om een aantal redenen (van bestuurlijke en democratische aard) minder wenselijk. Mede in het licht van het grondwettelijke uitgangspunt dat gemeenteraden een keer per vier jaar worden gekozen, vraagt u welke oplossingen denkbaar zijn, alsmede welke oplossing de voorkeur heeft van de Raden.

In het licht van de taakopdracht van de Kiesraad zal het advies van de Raad zich richten op de vraag hoe lang de zittingsduur van een gemeenteraad maximaal verlengd kan worden en op de uitvoeringstechnische aspecten van het kiesrecht. De andere punten worden meegenomen in het advies van de Raad voor het openbaar bestuur.

Nadat de achtergrond en het wettelijk kader worden geschetst waarbinnen uw vraag moet worden gezien, wordt aandacht besteed aan de twee afzonderlijke onderwerpen. Daarbij zal de Kiesraad aangeven naar welke oplossing zijn voorkeur uitgaat.

Achtergrond en wettelijk kader

Tot het jaar 1951 bepaalden de colleges van burgemeester en wethouders de dag waarop in hun gemeenten de verkiezingen voor de gemeenteraad werden

SECRETARIAAT KIESRAAD

Datum
1 april 2010

Ons kenmerk
2010-0000203538

Inlichtingen
mw.mr.drs. K.Th. van
Barneveld
T 070 426 82 19
F 070 426 64 89

Uw kenmerk
2009-0000629414

Blad
1 van 5

Aantal bijlagen
0

Bezoekadres
Herengracht 21
2511 EG Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.kiesraad.nl

Emailadres
kiesraad@kiesraad.nl

Datum
1 april 2010

Ons kenmerk
2010-0000203538

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
2 van 5

gehouden. Daarbij dienden zij alleen acht te slaan op het voorschrift dat de dag van stemming binnen 45 dagen na de kandidaatstelling zou moeten vallen. Deze regeling had als gevolg dat de verkiezingen voor gemeenteraden op verschillende dagen werden gehouden. Als bezwaar daarvan werd – zo is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot algehele herziening van de Kieswet in 1989¹ te lezen - gevoeld dat met name in wat grotere bedrijven, waarvan een dikwijls groot aantal personeelsleden in omliggende gemeenten woonde, de voortgang van de werkzaamheden werd verstoord. Hierbij dient met name ook bedacht dat in die tijd nog een opkomstplicht gold.

Sedert de Kieswetswijziging van 1951 vinden alle gemeenteraadsverkiezingen op één en dezelfde dag plaats, te weten de 43ste dag na de kandidaatstelling. In de eerder genoemde memorie van toelichting² kwam opnieuw de kwestie van de eventuele spreiding van verkiezingstijdstippen aan de orde. Aandacht werd besteed aan voor- en nadelen ervan. De nadelen werden doorslaggevend geacht; zij waren zowel van organisatorisch-technische (zoals samenloop gemeenteraads- en Tweede-Kamerverkiezingen) als van politieke aard (onderlinge beïnvloeding van verkiezingsuitslagen). Deze zienswijze werd gevolgd door de Tweede Kamer³.

Bij deze herziening van de Kieswet werd in de Tweede Kamer ook de keuze om de staten- en raadsverkiezingen altijd in maart te houden besproken en in dat verband in het bijzonder de vraag of het niet de voorkeur zou verdienen om in jaren waarin zowel een Tweede-Kamerverkiezing als verkiezingen voor provinciale staten of gemeenteraadsverkiezingen worden gehouden, eerst de Tweede-Kamerverkiezing te laten plaatsvinden en daarna de staten- of raadsverkiezingen, in plaats van andersom. Met het argument dat het niet aangaat om gemeentelijke en provinciale verkiezingen, die in ons staatsrecht als vaststaand worden geacht en waarvan de verkiezingen vierjaarlijks in dezelfde periode terugkeren, zo nu en dan ondergeschikt te maken aan een noodzakelijke Tweede-Kamerverkiezing en dan tot een verschuiving daarvan te komen, werd dit idee verworpen.

De Kiesraad zal de door u gestelde vraag beantwoorden binnen de thans bestaande (wettelijke) kaders. Daarbij wordt er vanuit gegaan dat (1) alle gemeenteraadsverkiezingen op dezelfde dag plaatsvinden, en (2) de zittingsduur van de gemeenteraad in beginsel vier jaar is, behoudens uitzonderingen bij de wet.

De zittingsduur van de gemeenteraad (en van provinciale staten) is vier jaar, zo is bepaald in artikel 129, vierde lid, van de Grondwet. Bij de wet zijn daarop uitzonderingen mogelijk. Die uitzonderingen hangen met name samen met eventuele gemeentelijke (en provinciale) herindelingen. Uit de parlementaire

¹ Kamerstukken II, 1987/88, 20264, nr. 3, p. 19

² Kamerstukken II, 1987/88, 20264, nr. 3, p. 20

³ Kamerstukken II, 1988/89, 20264, nr. 7 en nr. 14

Datum
1 april 2010

Ons kenmerk
2010-0000203538

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
3 van 5

geschiedenis blijkt dat deze keuze van vier jaar niet principieel is, maar vooral is ingegeven door praktische motieven. In de Grondwet was tot 1983 geen bepaling over de zittingsduur opgenomen; in de Grondwet van 1972 was bepaald dat de zittingsduur van gemeenteraden en provinciale staten in de Kieswet werd geregeld.

De Wet Algemene regels herindeling (wet Arhi) regelt het proces en de gevolgen van de gemeentelijke herindeling. In de wet Arhi is in artikel 1, lid 1, onder h, bepaald dat herindelingsregelingen plaatsvinden per 1 januari volgend op de dag van inwerkingtreding van de herindelingsregeling. Deze datum van 1 januari heeft als (vooral praktische) achtergrond dat een vast ijkmoment kan worden gehanteerd voor kerngegevens van de herindelingsregelingen, zoals het aantal inwoners. Hoofdstuk VII van deze wet is van toepassing op een tussentijdse raadsverkiezing die krachtens een herindelingsregeling plaatsvindt. Voorafgaande aan de feitelijke herindeling vinden er gemeenteraadsverkiezingen plaats. In genoemd hoofdstuk is nader geregeld op welke manier dergelijke verkiezingen plaatsvinden en hoe daartoe bijvoorbeeld de kandidaatstelling en registratie plaatsvinden.

Maximale zittingsduur

In zijn advies van 2 maart 1995⁴ heeft de Kiesraad het volgende aangetekend: 'De Kiesraad is van oordeel dat er onderscheid gemaakt dient te worden tussen een verlenging van de zittingsduur die bij wet is geregeld voorafgaand aan de te verlengen zittingsperiode van de gemeenteraden dan wel provinciale staten en een verlenging van de lopende zittingsperiode van raden of staten. Een tussentijdse verlenging van het mandaat dient zo mogelijk te worden vermeden. Immers in dat geval zijn de kiezers die de zittende raads- dan wel statenleden hebben gekozen, bij de verkiezing niet op de hoogte geweest van het feit dat de zittingsduur langer zou zijn dan vier jaar'.

In datzelfde advies heeft de Kiesraad wel ingestemd met de gedraglijn van de regering dat de zittingsduur van die gemeenteraden met acht maanden kan worden verlengd vanwege een komende herindeling. De Kiesraad gaf in het advies te kennen dat een beperkte verlenging van de zittingsduur van een gemeenteraad vanwege een mogelijke herindelingswet beter is dan het houden van twee verkiezingen binnen één jaar.

Meer recent heeft de Kiesraad op 27 augustus 2009 de minister van Verkeer en Waterstaat geadviseerd over de wijziging van de Waterschapswet⁵. Dat advies had betrekking op een wijziging van de Waterschapswet, waarbij de zittingsduur van de zittende algemene besturen met ten hoogste twee jaar wordt verlengd

⁴ Advies van de Kiesraad van 2 maart 1995 aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, ons kenmerk KR95/17

⁵ Advies van de Kiesraad van 27 augustus 2009 aan de minister van Verkeer en Waterstaat, zie www.kiesraad.nl

Datum
1 april 2010

Ons kenmerk
2010-0000203538

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
4 van 5

dan wel verkort. In dit advies merkt de Raad op dat dit nagenoeg aansluit bij het beleid dat geldt voor een maximale zittingsduur van vijf à vijf en een half jaar in het geval van een gemeentelijke herindeling.

De Kiesraad handhaaft het standpunt dat – ook gelet op de in de Grondwet bepaalde termijn – de zittingsduur van een gemeenteraad in beginsel maximaal vijf à vijf en een half jaar zou moeten zijn. In het uitzonderlijke geval dat een gemeentelijke herindeling exact plaatsvindt midden in de normale raadsperiode, acht de Kiesraad het aanvaardbaar wanneer de zittingsduur wordt opgerekt tot maximaal zes jaar en drie maanden (periode van 1 januari van jaar van herindeling – maart van jaar waarin weer wordt aangesloten bij reguliere gemeenteraadsverkiezingen)

De Kiesraad heeft overwogen of – in lijn met de gerealiseerde dualisering op lokaal niveau – onder bepaalde voorwaarden ontbindingsverkiezingen mogelijk geacht zouden moeten worden. De Raad heeft hiervan afgezien, omdat hij van oordeel is dat een dergelijke gedachte het kader van de onderhavige adviesaanvraag te buiten zou gaan. Niettemin sluit de Raad niet uit dat hij hierop op een later moment terugkomt.

Uitvoeringstechnische aspecten

Bij een langere zittingsduur van de leden van de gemeenteraad kan lijstuitputting eerder aan de orde zijn dan bij de normale zittingsduur van vier jaar. Naast een reguliere tussentijdse vacature kan er ook sprake zijn van een tijdelijke tussentijdse vacature in verband met ziekte en zwangerschap. Ook dient rekening te worden gehouden met het feit dat niet alle kandidaten op een lijst ook daadwerkelijk in de raad zitting willen of kunnen nemen. Sinds de Kieswetswijziging van 1 januari 2010 bepaalt artikel H 6, tweede lid, van de Kieswet nu, dat op een lijst de namen van ten hoogste 50 kandidaten mogen worden geplaatst (en in bepaalde situaties maximaal 80). Nu een gemeenteraad maximaal 45 leden telt, gaat de Kiesraad ervan uit dat het aantal kandidaten per lijst voldoende zal zijn om in de behoefte te voorzien, en ziet de Kiesraad op voorhand geen reden om aan te nemen dat dit aantal bij een verlenging van de zittingsduur tot maximaal zes jaar en drie maanden tot spanning zou kunnen leiden. Wel dient de praktijk op dit punt kritisch te worden gevolgd.

Conclusie

Binnen de thans gestelde wettelijke kaders spreekt de Kiesraad zijn voorkeur uit voor het handhaven van het vaste moment waarop gemeenteraden worden verkozen. In uitzonderlijke gevallen acht de Kiesraad een maximale zittingsduur

Datum
1 april 2010

Ons kenmerk
2010-0000203538

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
5 van 5

van zes jaar en drie maanden aanvaardbaar. De Kiesraad ziet daarbij geen uitvoeringstechnische bezwaren.

De Kiesraad komt mogelijk op een later moment terug op het vraagstuk van een meer flexibele vorm van gemeenteraadsverkiezingen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een regeling waarbij een gemeente in bepaalde gevallen de mogelijkheid krijgt om tussentijdse ontbinding mogelijk te maken en verkiezingen uit te schrijven.

DE KIESRAAD,
voor deze,

G.J. Schutte,
ondervoorzitter

M. Bakker,
secretaris-directeur