

Vergaderjaar 2005–2006

30 422

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Achtergrond en strekking wetsvoorstel

Op 26 maart 2005 hebben de voorzitters van de fracties van CDA, VVD en D66 in de Tweede Kamer in overleg met het kabinet bij het zogenoemde «Paasakkoord» onder meer afgesproken dat een wetsvoorstel zal worden ingediend ter verandering van artikel 131 van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van de rechtstreekse verkiezingen van de burgemeester in de Grondwet¹. Dit wetsvoorstel strekt ter uitvoering van deze afspraak en past binnen de democratische vernieuwingsagenda die het kabinet onlangs aan de Tweede Kamer heeft aangeboden².

Aanleiding tot bedoelde afspraak is het feit dat de Eerste Kamer op 22 maart 2005 de tweede lezing van een wetsvoorstel dat strekte tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester³ heeft verworpen. Dit was overigens niet de eerste keer dat een poging tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester is gestrand. Thorbecke was er reeds voorstander van de regeling van de aanstellingswijze van de burgemeester aan de gewone wetgever over te laten. Niettemin is de kroonbenoeming in de Grondwet van 1848 opgenomen. Daarna is er een aantal pogingen ondernomen om deze constitutionalisering ongedaan te maken, voorbereid door staatscommissies in 1887, in 1922, in 1971 en in 1999/2000. Al die pogingen hebben het niet gehaald. Meestal kwam het zelfs niet tot de indiening van een wetsvoorstel tot grondwetsherziening. Geconstateerd kan worden dat er door de jaren heen onvoldoende draagvlak voor heeft bestaan om de aanstellingswijze van de burgemeester aan de gewone wetgever over te laten. Met het voorliggende grondwetsvoorstel leggen wij ons neer bij de uitkomst van een politieke discussie en slaan een andere weg in om ons doel, te weten invoering van de direct gekozen burgemeester, alsnog te bereiken.

2. Motieven voor invoering van de direct gekozen burgemeester

De regering acht het essentieel dat de positie van de burgemeester wordt versterkt. Daarvoor heeft de burgemeester echter ook een versterking van de externe democratische legitimatie nodig. In de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel intro-

¹ Kamerstukken II, 2004/05, 30 056, nr. 1, blz. 2.

² Kamerstukken II, 2004/05, 30 184, nr. 1.

³ Kamerstukken II, 2001/02, 28 509, nrs. 1–2.

ductie gekozen burgemeester is de regering uitgebreid op de motieven en overwegingen voor de introductie van de direct gekozen burgemeester ingegaan. Op deze plaats wordt volstaan met een verwijzing naar die stukken¹.

3. Inhoud grondwetsvoorstel

Ten aanzien van de verkiezing van de burgemeester worden met dit voorstel de twee hoofdelementen van de directe verkiezing van de burgemeester in de Grondwet geregeld, te weten het actief en passief kiesrecht. Daarnaast wordt bepaald dat de burgemeestersverkiezingen bij geheime stemming plaatsvinden en bevat het wetsvoorstel een regelingsopdracht voor een wet die het kiesrecht en de verkiezing van de burgemeester verder regelt. Er is van afgezien ook het kiesstelsel voor de verkiezing van de burgemeester en de zittingstermijn van de burgemeester in de Grondwet op te nemen. Dit betreft naar ons oordeel onderwerpen die aan de gewone wetgever overgelaten kunnen worden.

Doordat bij de opnemng van de directe verkiezing van de burgemeester in de Grondwet de parallelliteit in de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester wordt doorbroken, zijn de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning enerzijds en de aanstellingswijze van de burgemeester anderzijds in dit wetsvoorstel in twee aparte artikelen opgenomen. Het met dit wetsvoorstel te wijzigen artikel 131 heeft uitsluitend betrekking op de kroonbenoeming van de commissaris van de Koning, terwijl in het voorgestelde artikel 131a de directe verkiezing van de burgemeester wordt geregeld.

Actief kiesrecht voor de burgemeester

Wat betreft het actief kiesrecht voor de verkiezing van de burgemeester wordt in dit wetsvoorstel dezelfde systematiek gevolgd als bij de regeling van het actief kiesrecht voor de gemeenteraden in de artikelen 129, eerste lid, en 130 van de Grondwet: het actief kiesrecht wordt in de Grondwet aan de Nederlandse ingezetenen toegekend (het eerste lid van het voorgestelde artikel 131a), terwijl de mogelijkheid wordt geopend dat bij gewone wetgeving het actief kiesrecht aan niet-Nederlandse ingezetenen wordt toegekend (het tweede lid van het voorgestelde artikel 131a).

Bovendien wordt voor de vereisten voor het actief kiesrecht van de Nederlandse ingezetenen aansluiting gezocht bij de regeling van het actief kiesrecht voor de gemeenteraden: de burgemeester wordt gekozen door de ingezeten Nederlanders van de gemeente die voldoen aan de vereisten voor het actief kiesrecht voor de gemeenteraad (artikel 131, tweede lid, eerste volzin). Dit betekent dat alle Nederlandse ingezetenen van een gemeente die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt en die niet zijn uitgesloten van het kiesrecht, hun stem mogen uitbrengen bij de burgemeestersverkiezingen. Het ligt voor de hand dat voor het actief kiesrecht van de niet-Nederlandse ingezetenen in de gewone wetgeving eveneens aansluiting wordt gezocht bij de regeling van het actief kiesrecht van niet-Nederlandse ingezetenen voor de gemeenteraden in de Kieswet. In het wetsvoorstel verkiezing burgemeester dat thans bij de Tweede Kamer aanhangig is, is hiervoor ook gekozen². Op basis van dat wetsvoorstel zijn EU-onderdanen die in Nederland woonachtig zijn onder dezelfde voorwaarden als Nederlandse ingezetenen kiesgerechtigd voor de burgemeestersverkiezingen, terwijl voor de overige niet-Nederlanders als vereiste geldt dat zij ten minste vijf jaar onafgebroken en met een legale status in Nederland verblijven.

¹ Kamerstukken II, 2004/05, 29 864, nrs. 3 en 8.

² Kamerstukken II, 2004/05, 29 865, nr. 2 (artikel 2.1).

De vereisten voor het burgemeesterschap worden met dit wetsvoorstel in de Grondwet zelf neergelegd. Van belang daarbij is dat in dit wetsvoorstel het burgemeesterschap expliciet aan Nederlanders wordt voorbehouden. Zowel in de huidige Gemeentewet¹, als in het wetsvoorstel Introductie gekozen burgemeester dat thans bij de Tweede Kamer ahangig is², is ook het Nederlanderschap als vereiste voor het burgemeesterschap neergelegd. Er is in dit wetsvoorstel dus niet voor gekozen in de Grondwet de mogelijkheid open te laten dat bij gewone wetgeving het burgemeesterschap tevens wordt opengesteld voor niet-Nederlanders. Richtlijn 94/80/EG van de Raad van 19 december 1994 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een Lid-staat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten (PbEG L 368) biedt de mogelijkheid voor de verkiezing van de burgemeester het passief kiesrecht te beperken tot Nederlanders. De reden dat van deze mogelijkheid in dit wetsvoorstel gebruik wordt gemaakt is dat het burgemeesterschap een eenhoofdige functie betreft, belast met de uitoefening van openbaar gezag en met bijzondere en ingrijpende bevoegdheden, mede op het terrein van openbare orde en veiligheid. Daarnaast wordt met het vereiste van Nederlanderschap de verbondenheid van de ambtsdrager met de Nederlandse samenleving uitgedrukt. Wij achten het op deze gronden ongewenst indien in de Grondwet de mogelijkheid wordt opengelaten dat de gewone wetgever het passief kiesrecht voor de burgemeester aan niet-Nederlanders zou kunnen toekennen.

Een ander belangrijk vereiste voor het burgemeesterschap dat in dit wetsvoorstel is neergelegd is, dat betrokkene ingezetene moet zijn van de gemeente. Voor een betrokkenheid bij de lokale samenleving en een goede uitoefening van de burgemeestersfunctie, achten wij het essentieel dat de burgemeester ook in de desbetreffende gemeente woont. Wel is de mogelijkheid opgenomen om bij of krachtens gewone wetgeving aan de burgemeester ontheffing te verlenen van het vereiste van ingezetenschap. Hiermee wordt het ook voor personen die buiten de gemeente wonen mogelijk gemaakt om mee te dingen naar het burgemeesterschap. Het is reëel, dat een burgemeester na zijn aanstelling een bepaalde periode wordt gegund om een geschikte woning te vinden. In de huidige Gemeentewet³ en in het wetsvoorstel introductie gekozen burgemeester⁴ is een ontheffingsmogelijkheid voor de duur van een jaar opgenomen. De formulering «bij of krachtens de wet te stellen regels» laat de mogelijkheid open deze ontheffing in de wet of daarop gebaseerde regelgeving zelf neer te leggen, dan wel een ander orgaan, bijvoorbeeld de gemeenteraad, een ontheffingsbevoegdheid te geven.

Geheime stemming

Dat de burgemeestersverkiezingen bij geheime stemming plaats dienen te vinden achten wij van zodanig gewicht, dat er in dit wetsvoorstel voor gekozen is dit beginsel ook ten aanzien van deze verkiezingen in de Grondwet neer te leggen. Artikel 53, tweede lid, van de Grondwet bepaalt ten aanzien van de Eerste- en Tweede-Kamerverkiezingen dat deze bij geheime stemming plaatsvinden. Voor staten- en raadsverkiezingen is dit artikel in de Grondwet van toepassing verklaard (artikel 129, derde lid). Deze verkiezingen dienen dus eveneens bij geheime stemming plaats te vinden. In artikel 131a, derde lid, wordt artikel 53, tweede lid, van toepassing verklaard ten aanzien van burgemeestersverkiezingen.

¹ Artikel 63 van de Gemeentewet.

² Kamerstukken II, 2004/05, 29 864, nr. 2 (artikel 61, tweede lid).

³ Artikel 71, tweede lid, van de Gemeentewet.

⁴ Kamerstukken II, 2004/05, 29 864, nr. 2 (artikel 71, tweede lid).

Dit wetsvoorstel bevat als gezegd een regelingsopdracht voor een wet die het kiesrecht en de verkiezing van de burgemeester verder regelt. Artikel 59 van de Grondwet bepaalt dat alles wat (verder) het kiesrecht en de verkiezing betreft, bij wet wordt geregeld. Dit artikel wordt in het voorgestelde artikel 131a, derde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard voor de verkiezing van de burgemeester. Ook de burgemeestersverkiezingen zullen derhalve bij wet geregeld moeten worden. Hiermee wordt wederom aansluiting gezocht bij de wijze van regeling van de verkiezing van de gemeenteraad. In artikel 129, derde lid, van de Grondwet is artikel 59 namelijk eveneens van toepassing verklaard op de raadsverkiezingen.

Overgangsvoorziening

In de artikelen IV en V van het wetsvoorstel zijn twee nieuwe additionele artikelen opgenomen. De artikelen bevatten overgangsvoorzieningen. Zolang de verkiezing van de burgemeester nog niet bij gewone wetgeving is geregeld, blijft het huidige artikel 131 bevattende de kroonbenoeming van de burgemeester onverminderd van kracht en blijft het nieuwe artikel 131a buiten toepassing. De onderhavige wetswijzigingen zullen dus eerst toepassing kunnen vinden indien bij wet de verkiezingsprocedure van de burgemeester is geregeld.

Kroonbenoeming commissaris van de Koning

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat dit wetsvoorstel geen wijziging brengt in de benoeming door de Kroon van de commissarissen van de Koning. Er bestaat geen aanleiding wijzigingen op dit punt voor te stellen.

4. Relaties met andere wetsvoorstellen

Relatie met de twee aanhangige wetsvoorstellen inzake invoering directe verkiezing burgemeester

Hiervoor zijn al de twee wetsvoorstellen aan de orde gekomen die momenteel bij de Tweede Kamer aanhangig zijn en die invoering van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester regelen. Het betreft het wetsvoorstel introductie gekozen burgemeester (29 864) en het wetsvoorstel verkiezing burgemeester (29 865). Uit de aard der zaak zullen deze twee wetsvoorstellen eerst in werking kunnen treden indien de onderhavige grondwetsherziening in tweede lezing is aanvaard.

Relatie met het grondwetsherzieningvoorstel tot deconstitutionalisering van het raads- en statenvoorzitterschap

Bij de Tweede Kamer is thans in eerste lezing aanhangig het grondwetsherzieningvoorstel tot deconstitutionalisering van het staten- en raadsvoorzitterschap¹. De deconstitutionalisering houdt in dat regeling van het staten- en raadsvoorzitterschap aan de gewone wetgever wordt overgelaten. De aanleiding voor de indiening van dat wetsvoorstel was de invoering van de gekozen burgemeester. Het wetsvoorstel is na aandrang van een brede meerderheid van de Tweede Kamer toegezegd en ingediend². In de memorie van toelichting bij bedoeld wetsvoorstel is reeds aangegeven dat het ook door de dualisering van het provincie- en gemeentebestuur in de rede ligt beide voorzitterschappen uit de Grondwet te halen. Door de dualisering wordt het raadsvoorzitterschap van de burgemeester en het statenvoorzitterschap van de commissaris van de Koning in de praktijk als minder vanzelfsprekend ervaren. De regering meent dat

¹ Kamerstukken 2004/05, 29 978, nrs. 1–2.

² Kamerstukken 2003/04, 29 223, nr. 10, blz. 3–4.

deconstitutionalisering van het voorzitterschap een logisch gevolg is van de dualisering. De dualisering vormt dan ook naar het oordeel van de regering een zelfstandige aanleiding om tot deconstitutionalisering van het raads- en statenvoorzitterschap over te gaan. Onderhavig wetsvoorstel en het grondwetsherzieningvoorstel tot deconstitutionalisering van het raads- en statenvoorzitterschap staan derhalve los van elkaar.

5. Tijdpad

In het Paasakkoord is afgesproken onderhavig wetsvoorstel nog deze kabinetsperiode in eerste lezing af te ronden. Na ontbinding en nieuwe verkiezing van de Tweede Kamer zal de grondwetswijziging in tweede lezing opnieuw bij de Tweede Kamer worden ingediend. Na aanvaarding van deze grondwetswijziging in tweede lezing door beide kamers, zal de parlementaire behandeling van eerdergenoemde wetsvoorstellen met betrekking tot de gekozen burgemeester worden afgerond. Dat maakt het mogelijk dat in 2010 alle burgemeesters in Nederland voor het eerst rechtstreeks gekozen worden.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
J. P. Balkenende

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
A. Pechtold

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