

De minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
De heer J.W. Remkes
De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing
en Koninkrijksrelaties
De heer drs. A. Pechtold

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	2005-0000264879	Rfv2005062820	25 november 2005
Inlichtingen bij	Dossier/volgnummer	Doorkiesnummer	
drs. P.W. Tetteroo	55801-030	070-4267217	
Onderwerp			
Advies Bijdrageregeling burgemeestersreferenda			

Geachte heren Remkes en Pechtold,

Bij brief van 31 oktober 2005 vraagt U de Raad om advies over de invoering van een tijdelijke financiële bijdrageregeling voor gemeenten die een raadplegend burgemeestersreferendum houden (hierna: Bijdrageregeling). Hierbij ontvangt U het gevraagde advies.

De adviesaanvraag heeft een open karakter; aan de Raad worden geen specifieke vragen voorgelegd. Evenmin wordt daarin een uiterste adviesdatum genoemd. In feite is de adviesaanvraag vooral een toelichting op de achtergronden en vormgeving van de Bijdrageregeling.

Samenvatting

In dit advies schetst de Raad twee benaderingen op grond waarvan de Bijdrageregeling burgemeestersreferenda kan worden beoordeeld. De Raad komt op basis van verschillende afwegingen tot de uitgesproken voorkeur voor de benadering waarbij gemeenteraden autonoom zijn in hun beslissing tot het houden van burgemeestersreferenda. Om deze reden is de Raad van mening dat gemeenten zelf de financiële consequenties van een positieve beslissing moeten dragen en is daarom geen voorstander van invoering van de Bijdrageregeling. Dit mede omdat dit voornemen haaks staat op het streven van het kabinet om het aantal specifieke uitkeringen drastisch te beperken. Tot slot plaatst de Raad nog enige kanttekeningen van meer financieel-technische aard bij de Bijdrageregeling.

1.

Opbouw van het advies

Dit advies is als volgt opgebouwd. In de volgende paragraaf geeft de Raad zijn commentaar op de Bijdrageregeling. Hij doet dat aan de hand van twee benaderingen van meer principiële aard, waarna de Raad een duidelijke voorkeur uitspreekt voor een van

beide benaderingen. Tot slot plaatst de Raad enige kanttekeningen van financieel-technische aard bij de Bijdrageregeling.

2.

Commentaar van de Raad

Twee benaderingen

Vanuit een principiële invalshoek zijn naar het oordeel van de Raad twee benaderingen mogelijk op grond waarvan de voorliggende Bijdrageregeling kan worden beoordeeld.

1. Autonome beslissing

In de eerste benadering staat centraal dat de gemeenteraden autonoom zijn in hun beslissing tot het houden van een raadplegend burgemeestersreferendum. Hieruit vloeit voort dat zij ook in beginsel zelf de financiële consequenties van een positieve beslissing moeten dragen. Gemeenten zijn in dat geval aangewezen op hun vrij besteedbare middelen (eigen inkomsten en algemene uitkering).

2. Geen financiële drempels

Het uitgangspunt dat aan de tweede benadering ten grondslag ligt is dat kosten geen beletsel voor gemeenten zouden mogen zijn voor het houden van een raadplegend burgemeestersreferendum. Dit is ook de redenering achter en de doelstelling van de voorliggende Bijdrageregeling; het wegnemen, althans sterk verlagen van de financiële drempel voor gemeenten tot het houden van burgemeestersreferenda.

Standpunt

De Raad heeft zich bij het bepalen van zijn standpunt de vraag gesteld hoe de voorliggende Bijdrageregeling zich verhoudt tot de algemene uitgangspunten van de financiële verhouding. In dat verband constateert de Raad het volgende.

Het organiseren van raadplegende burgemeestersreferenda is *geen* verplichte wettelijke taak van gemeenten in de zin van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw), waarbij het Rijk dient aan te geven op welke wijze de gemeenten bepaalde uitgaven moeten bekostigen. Er bestaat, anders geformuleerd, voor het Rijk in dit specifieke geval geen verplichting voor het vestigen van een financiële verhouding met de gemeenten. Hieruit volgt dat gemeenten – indien zij kiezen voor het organiseren van burgemeestersreferenda – zijn aangewezen op hun eigen vrij te besteden middelen (uit eigen inkomsten en algemene uitkering). Dit is in overeenstemming met de eerste benadering.

De andere situatie is die waarin de rijksoverheid, in lijn met de tweede benadering, van mening is dat er gronden zijn om bepaald gedrag van gemeentebesturen te stimuleren

zonder dat er sprake is van een wettelijke gemeentelijke taak. Deze situatie is aan de orde bij de voorliggende Bijdrageregeling. Op grond van deze benadering ligt financiële stimulering via een tijdelijke specifieke uitkering voor de hand, gelet op het feit dat de aard van het onderwerp een tijdelijk karakter heeft, er voorts onvoldoende inzicht bestaat in de omvang van de kosten van de desbetreffende activiteit en er, tot slot, geen gemeentelijke structuurkenmerken kunnen worden aangewezen op basis waarvan verdeling via de algemene uitkering mogelijk is.¹ Om voornoemde redenen ligt de optie van een toevoeging aan en verdeling van middelen via het Gemeentefonds in dit geval niet in de rede.

De Raad constateert evenwel dat invoering van een nieuwe tijdelijke specifieke uitkering in de vorm van de voorliggende Bijdrageregeling haaks staat op de analyse en aanbevelingen van de zogeheten Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (commissie-Brinkman) die door het kabinet zijn overgenomen. Overigens wordt dit ook zonder omhaal in de adviesaanvraag aangegeven. Het uitgangspunt in het rapport van de commissie-Brinkman en in het kabinetsstandpunt is in de kern dat specifieke uitkeringen de gemeenten financieel afhankelijker maken van het Rijk en zodoende de gemeentelijke bestedingsvrijheid inperken. Een uitgangspunt dat ook, met zoveel woorden, wordt ingenomen door de Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad voor het openbaar bestuur in het gezamenlijke advies *Autonoom of automaat?* (p. 50-51).

Bij zijn standpuntbepaling heeft de Raad mee laten wegen dat hem geen aanwijzingen bekend zijn die erop duiden dat er een direct verband staat tussen de beslissing van gemeenteraden om al dan niet een burgemeestersreferendum te houden en de hoogte van de daaraan verbonden kosten.

Het is volgens de Raad moeilijk te bewijzen in welke mate de kosten een doorslaggevend argument zijn voor een gemeenteraad om al dan niet een burgemeestersreferendum te houden. De Raad constateert dat sinds de afspraken in het 'Paasakkoord' tot op heden in geen enkele gemeente, waar sprake was van een burgemeestersvacature, een burgemeestersreferendum is gehouden. Dat sluit niet uit dat in gemeenten waar geen burgemeestersreferendum is georganiseerd dit mede op basis van financiële overwegingen is gebeurd, met dien verstande dat gemeenten uiteraard geen aanspraak konden maken op een regeling die nog niet bestond. Daar staat tegenover dat in een aantal gemeenten in het verleden (Leiden, Best, Vlaardingen en Zoetermeer) op eigen initiatief wél burgemeestersreferenda zijn gehouden. Dit echter zonder enige tegemoetkoming in de kosten door het Rijk. Kennelijk hebben de genoemde gemeenten zich niet door financiële overwegingen laten weerhouden van het houden van een referendum.

Met de uitkering op grond van de voorliggende Bijdrageregeling is hooguit sprake van een beperkte tegemoetkoming aan gemeenten die zij – indien zij toch al van plan waren een

¹ Deze criteria zijn opgenomen in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Fvw 1997, Kamerstukken II, 1995-1996, 24 552, nr. 3, pp. 67-68. Zie ook het Rfv-advies, *Verantwoord specifiek, specifiek verantwoord*, Den Haag, december 2000, pp. 10-11.

referendum te organiseren - niet ongebruikt zullen laten. De Bijdrageregeling is in de ogen van de Raad veeleer een symbool dat overbodig lijkt, omdat gemeenteraden ook andere factoren zullen meewegen in hun beslissing op welke wijze zij hun voorkeur voor een burgemeesterskandidaat inhoud wensen te geven.

Alles afwegende heeft de Raad een uitgesproken voorkeur voor het uitgangspunt dat de gemeenteraad autonoom is in zijn beslissing tot het houden van een raadplegend burgemeestersreferendum en daarom ook zelf de financiële consequenties van deze beslissing moet dragen. Een financiële stimuleringsregeling vanuit het Rijk die is ingegeven om landelijke politieke doelstellingen te verwezenlijken, te weten het stimuleren van het houden van burgemeestersreferenda als opmaat naar invoering van de gekozen burgemeester, verdraagt zich slecht met de bestuursvrijheid of autonomie van de gemeenteraad. Bovendien staat invoering van de Bijdrageregeling haaks op de doelstelling van het kabinet het aantal specifieke uitkeringen drastisch te verminderen.

Overige aspecten

In het voorafgaande heeft de Raad aangegeven waarom hij geen voorstander is van invoering van de voorliggende Bijdrageregeling en tevens waarom de optie van een toevoeging aan en verdeling via het Gemeentefonds niet is aangewezen. Mocht U niettemin vasthouden aan uw voornemen tot invoering van de Bijdrageregeling, dan wil de Raad hieronder nog de volgende opmerkingen maken.

Over de juridische en financieel-technische aspecten van de Bijdrageregeling kan de Raad kort zijn. De bestuurlijke uitgangspunten, vormgeving, criteria en de verdelingssystematiek van de Bijdrageregeling zijn helder, eenvoudig en beperkt gehouden. Behalve dat de gemeente bij het ministerie van BZK een aanvraag doet voor de uitkering met een opgave van het aantal kiesgerechtigden, worden aan de gemeente geen financiële informatie- of verantwoordingsverplichtingen opgelegd. Ook kan vrij simpel, zonder nadere opgave, worden vastgesteld dat een referendum is gehouden.

Omdat de Bijdrageregeling niet is bedoeld ter bestrijding van de reële kosten die gemeenten maken voor het houden van een referendum, kunnen de berekening en vaststelling van de uitkering op basis van de voorgestelde formule op eenvoudige wijze plaatsvinden. Uit de onderliggende stukken kan worden opgemaakt dat de uitkering mede is bedoeld als tegemoetkoming in de campagnekosten voor de beide kandidaten. Dat laat onverlet dat het gemeenten vrij staat om desgewenst eigen middelen aan het uitkeringsbedrag toe te voegen.

De enige kanttekening die de Raad nog wil plaatsen is dat nog onduidelijk is hoe hoog het door de minister van BZK te bepalen normbedrag zal zijn, en op grond van welke criteria dat bedrag zal worden vastgesteld. Dit roept tevens de vraag op welk macrobudget beschikbaar is voor de Bijdrageregeling, welke inschatting er in dat verband is gemaakt ten

aanzien van het aantal jaarlijks te houden burgemeestersreferenda en wat een significante afwijking van deze inschatting in de praktijk betekent voor het normbedrag per individuele gemeente. Het komt de Raad voor dat, gelet op het oogmerk van de regeling, het openeinde karakter ervan niet van invloed mag zijn op het aantal en het tijdstip van de aanvragen.

Namens de Raad voor de financiële verhoudingen,

Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter

Mr. G.A. van Nijendaal, plv. secretaris