

Vergaderjaar 2018–2019

34 807

Wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met de verruiming van de bevoegdheid van de raad en provinciale staten om ontheffing te verlenen van het vereiste van ingezetenschap voor wethouders en gedeputeerden

D

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT/ ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING¹

Vastgesteld 18 februari 2019

1. Inleiding

De reactie van de regering op de door de leden van de **VVD**-fractie gestelde vragen en opmerkingen bij bovenvermeld wetsvoorstel is voor deze leden aanleiding tot het stellen van nadere vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben van de memorie van antwoord kennisgenomen. Zij hebben nog een aantal vragen.

De leden van de **PVV**-fractie hebben van de memorie van antwoord kennisgenomen. Zij hebben nog verschillende vragen.

2. Ontheffing van het vereiste van ingezetenschap

In hun eerdere vragen hebben de leden van de **VVD**-fractie de zorg door willen laten klinken die zij hebben over het verder versoepelen van de mogelijkheid wethouders van buiten de gemeente te benoemen. Zij zijn van mening dat slechts onder zwaarwegende omstandigheden en onder stringente regels van deze uitzondering gebruik mag worden gemaakt. Daarbij is voor hen niet het huidige aantal dat daarvan gebruik maakt relevant, zoals de regering stelt, maar is het principe van het vereiste van ingezetenschap leidend.

¹ Samenstelling:

Engels (D66) (*voorzitter*), Nagel (50PLUS), Meijer (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Strik (GL), De Vries-Leggedoor (CDA), Flierman (CDA), vac. (D66), Schouwenaar (VVD), Van Strien (PVV), P. van Dijk (PVV), Gerkens (SP), Van Hattem (PVV), Köhler (SP) (*vice-voorzitter*), Lintmeijer (GL), Pijlman (D66), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Verheijen (PvdA), Bikker (CU), Klip-Martin (VVD), Sini (PvdA), Van der Sluijs (PVV), Fiers (PvdA).

De regering stelt dat met dit voorstel niets verandert aan de systematiek van de uitzonderingssituatie, maar dat hiermee slechts wordt aangesloten op de huidige praktijk. «Een dergelijke termijn van ontheffing is ook reeds onder het huidige systeem mogelijk, maar dan als gevolg van jaarlijkse verlengingsbesluiten», aldus de regering.² Geleidelijk aan is dus blijkbaar de afwijking van de uitzonderingsregel praktijk geworden, welke de regering wenst te regelen in een wetwijziging. Zij voert hiervoor een aantal pragmatische redenen aan, samengevat: «het is toch al zo». Een inhoudelijke onderbouwing ontbreekt en aan vragen en bedenkingen over het steeds verder afstand nemen van het woonplaatsvereiste, c.q. de binding aan de gemeente of provincie, wordt voorbijgegaan.

De leden van de VVD-fractie concluderen dat raad of provinciale staten met dit voorstel de bevoegdheid krijgen voor de duur van het functioneren van de betrokken bestuurder ongeclausuleerd+ af te wijken van het woonplaatsvereiste. Zij blijven vooralsnog van mening dat hiermee door de wetgever verder afstand genomen wordt van dit principe.

Voor de duidelijkheid stellen de aan het woord zijnde leden dat zij niet tegen een uitzondering zijn onder zwaarwegende omstandigheden, maar dat zij er bezwaar tegen hebben dat de uitzondering stap voor stap eenvoudiger wordt gemaakt en dat hierdoor twee soorten bestuurders ontstaan: zij die woonachtig zijn in de gemeente en zij die dat niet zijn. De regering voert aan dat wethouders geen volksvertegenwoordigers (meer) zijn, dus de fysieke band met de gemeente niet opportuun (meer) is. In die redenering zou dezelfde ontheffingssouplesse ook van toepassing kunnen zijn op de burgemeester en de commissaris van de Koning, zo constateren deze leden.

Voorts stelt de regering dat het past bij de lokale en provinciale autonomie om zelf het gewicht te bepalen dat aan het woonplaatsvereiste wordt toegekend. In dat licht zou het ook denkbaar zijn het woonplaatsvereiste voor wethouders geheel te schrappen en de keuze vrij aan de raden en provinciale staten te laten. Kan de regering aangeven welke waarde zij toekent aan het woonplaatsvereiste in het functioneren van de lokale democratie? En deelt de regering de verwachting van de leden van de VVD-fractie dat deze versoepeling van de uitzondering een volgende stap is naar het loslaten van het vereiste van het ingezetenschap?

De regering motiveert het voorliggende wetsvoorstel vooral pragmatisch, zo stellen de leden van de **CDA**-fractie vast. Volgens de regering is «slechts» sprake van een wijziging in de systematiek van de uitzonderingssituatie waar het gaat om het woonplaatsvereiste van wethouders en gedeputeerden.

Is de regering het met de leden van de CDA-fractie eens dat een opeenvolging van wijzigingen van meer of minder inhoudelijk gewicht kunnen leiden tot een situatie die uiteindelijk afwijkt van de uitgangspunten van een bestuurlijk model? Is de regering het, mede in het licht van het historisch overzicht dat de leden van de VVD-fractie gaven en dat de regering herhaald heeft in de memorie van antwoord³, eens met degenen die beweren dat hier sprake is van een dergelijke ontwikkeling?

De regering beroept zich nogal eens op de mogelijkheid van «maatwerk» dat dit wetsvoorstel zou dienen. Ook gebruikt de regering het criterium van «kwaliteit» van wethouders en gedeputeerden die een zoektocht buiten de gemeente c.q. de provincie zouden rechtvaardigen. Tegelijk wil

² Kamerstukken I 2018/19, 34 807, C, p. 2.

³ Kamerstukken I 2018/19, 34 807, C, p. 1–2.

de regering geen nadere duiding van dat begrip kwaliteit geven en ook niet beweren dat de kwaliteit van de ambtsdragers te wensen overliet in de tijd van vóór de dualisering en de grootschalige herindelingsontwikkeling bij gemeenten. De leden van de CDA-fractie draaien het dan om: waarom is het uitgangspunt van het woonplaatsvereiste dan niet meer leidend?

De regering stelt weliswaar dat het in concrete gevallen aan de gemeente c.q. de provincie is om te bepalen of er op grond van «kwaliteitsargumenten» buiten de gemeente of provincie gezocht moet worden naar bestuurders, maar het is de regering die om die reden de ontheffingssystematiek wil wijzingen. Dat veronderstelt dat de regering ook een idee heeft over het begrip «kwaliteit» in dit verband. De leden van de CDA-fractie vragen de regering om een bespiegeling hierover.

En wanneer de regering als haar visie geeft dat de jaarlijkse ontheffingsverlening een «inhoudsloos ritueel» is, maar dat een eenmalige ontheffing voor de gehele ambtsperiode gemotiveerd moet worden, kan daar dan niet tegenover gesteld worden, dat elk besluit, ook een besluit tot jaarlijkse ontheffingsverlening inhoudelijk gemotiveerd moet zijn net als een besluit tot ontheffing voor de gehele ambtsperiode?

De regering stelt dat voor volksvertegenwoordigers, in dit geval dus raadsleden en leden van provinciale staten, «uiteraard» geldt dat zij ingezetenen moeten zijn van de gemeente c.q. de provincie. Hoe kijkt de regering aan tegen lijsten voor provinciale statenverkiezingen die landelijk ongeveer gelijklopend zijn en zijn samengesteld uit kandidaten die ten tijde van de verkiezingen geen woonplaats in de desbetreffende provincie hebben?

Hoe verhoudt dit voorstel dat de band tussen kiezer en bestuurder vergroot zich tot de initiatieven om juist het lokale bestuur dichter bij de kiezer te brengen en de kiezer meer daarin te laten participeren?

De leden van de CDA-fractie zien nog niet goed waarom de «gewenste parallelle» tussen de organisatie van de provincie en gemeente er juist op het punt van het wetsvoorstel toe zou moeten leiden dat voor gedeputeerden het stelsel van ontheffingsmogelijkheid veranderd zou moeten worden. Kan de regering toelichten dat er daadwerkelijk knelpunten zijn? Daarmee doelen de leden van de CDA-fractie niet op het huidige kennelijk enkele geval van een gedeputeerde aan wie daadwerkelijk ontheffing is verleend, maar wel op structurele knelpunten die wijziging van het stelsel rechtvaardigen.

In de memorie van antwoord⁴ lezen de leden van de **PPV**-fractie:

«Het uitgangspunt blijft dat wethouders en gedeputeerden woonachtig zijn in de gemeente en provincie waar zij bestuurder zijn. Dit wetsvoorstel ziet uitsluitend op de systematiek van de uitzonderingssituatie, in het geval dat de gemeenteraad of provinciale staten ten aanzien van een bestuurder een ontheffing van het uitgangspunt wenselijk achten.»

Tevens stelt de regering:

«Het wetsvoorstel is geen uitbreiding van de uitzonderingsmogelijkheid. Ook nu is het immers mogelijk dat een wethouder de gehele raadsperiode buiten de gemeente woonachtig is, namelijk in het geval de raad ieder jaar het besluit neemt de verleende ontheffing te verlengen.»

⁴ Kamerstukken I 2018/19, 34 807, C, p. 2–3.

Verder geeft de regering aan:

«Een ongeclausuleerde ontheffingsbevoegdheid betekent overigens niet dat een ontheffingsbesluit (voor welke duur ook) ongemotiveerd kan zijn; ieder besluit van een bestuursorgaan dient van een deugdelijke motivering te zijn voorzien.»

Kan de regering nader duiden welke criteria zij van belang vindt om te motiveren of er sprake is van een uitzonderingssituatie?

De regering stelt dat er geen sprake is van uitbreiding van de uitzonderingsmogelijkheid, maar kan zij aangeven of door de criteria van de uitzonderingsmogelijkheid eenvoudiger te maken (door niet meer verplicht jaarlijks op gemotiveerde basis te verlengen) wel sprake is van een te verwachten uitbreiding van toepassing van de uitzonderingsmogelijkheid?

In de in 2011 opgestelde evaluatie⁵ van de verruiming van de bevoegdheid van de raad om tijdelijk ontheffing te verlenen van het vereiste van ingezetenschap voor wethouders stelt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

«Ook na de wetswijziging is het wettelijke uitgangspunt het woonplaatsvereiste van wethouders. Het is immers van belang dat lokale bestuurders voeling en binding met de lokale gemeenschap hebben of krijgen en vooral dat zij zelf de effecten van het door hen gevoerde bestuur ervaren.»

Kan de Minister aangeven of zij achter het in deze evaluatie uitgesproken standpunt van haar ambtsvoorganger staat over het belang van het woonplaatsvereiste voor voeling en binding van lokale bestuurders met de lokale gemeenschap en het ervaren van het effecten van het door hen gevoerde bestuur? Kan de regering aangeven hoe een wethouder/gedeputeerde de effecten van diens bestuur kan ervaren zonder te voldoen aan het woonplaatsvereiste?

In de evaluatie is de volgende passage opgenomen over de motivering van een verlengingsbesluit:

«Wanneer een wethouder het eerste jaar ontheffing van het woonplaatsvereiste verkreeg, zal tegen het einde van dat eerste jaar de vraag opkomen of de wethouder inmiddels aan het woonplaatsvereiste voldoet. Zo dit niet het geval is, is de vraag aan de orde of er sprake is van een bijzonder geval, zodat verlenging van ontheffing kan worden verleend. Dezelfde vraag doet zich voor wanneer een verlengingsbesluit afloopt. Indien volgens de raad inderdaad van een bijzonder geval sprake is, wordt een raadsbesluit tot verlenging van de ontheffing voorbereid. In deze voorbereiding van of toelichting op het concept raadsbesluit staat, naar men mag aannemen, de motivering om tot verlenging van de ontheffing over te gaan. Op die manier kan de raad invulling geven aan het begrip «bijzonder geval». Zo dit niet in de voorbereiding op het raadsbesluit is gebeurd, zal dit toch in ieder geval in de beraadslagingen naar voren moeten komen. De raad zal immers bij de behandeling van het ontheffingsbesluit de motivering moeten toetsen.»

Kan de regering aangeven hoe zij het woonplaatsvereiste nog als uitgangspunt kan handhaven, als zij voorstelt het motiveren van bijzondere gevallen te schrappen uit artikel 36a lid 2 Gemeentewet? Kan de regering duiden of het hiermee ook haar bedoeling als wetgever is dat

⁵ Kamerstukken II 200/11, 30 902, nr. 19.

toepassing van de uitzonderingsmogelijkheid door ontheffing niet meer als «bijzonder geval» hoeft te worden uitgelegd? Kan zij nader uitleggen hoe haar opmerking in de memorie van antwoord dat een ontheffingsbesluit (voor welke duur ook) niet ongemotiveerd kan zijn zich verhoudt tot het schrappen van de bepaling over het motiveren van «bijzondere gevallen»? Kan zij aangeven wanneer sprake is van voldoende motivering bij besluiten in dit kader? Welke aspecten zijn van belang? Is de regering ook voornemens om gemeenten/provincies aan te spreken indien de motivering van een ontheffingsbesluit tekortschiet?

In de memorie van antwoord geeft de regering ten aanzien van de vraag over het ontstaan van een technocratisch wethouderscircuit alleen de uitleg dat zij een systematiek voorstaat waarbij het aan de gemeenteraden is om deze afwegingen te maken, maar gaat zij niet nader in op de vraag in hoeverre uit de bestuurs**praktijk** blijkt of er een technocratisch wethouderscircuit ontstaat. Kan de regering alsnog duidelijker op dit aspect ingaan? Kan de regering aangeven of zij het mogelijk ontstaan van een technocratisch wethouderscircuit vanuit zowel staatsrechtelijk perspectief als vanuit de openbare bestuurscultuur wenselijk acht?

3. Voorzitterschap commissies

Voor wat het deel van het voorstel met betrekking tot de commissievoorzitters betreft, stellen de leden van de **PVV**-fractie de volgende vragen. Kan de regering duiden hoe zij de positie ziet van een niet-raadslid/statenlid als commissievoorzitter ten opzichte van gekozen volksvertegenwoordigers bij de uitoefening van maatregelen in commissievergaderingen, zoals het ontnemen van het woord? Acht de regering het in ons democratisch systeem gepast dat een niet-gekozen voorzitter dergelijke maatregelen kan uitoefenen tegenover gekozen volksvertegenwoordigers?

Kan de regering aangeven in hoeverre niet-gekozen commissievoorzitters verbonden zijn aan geheimhouding bij besloten vergaderingen? Acht de regering het wenselijk dat een niet-gekozen commissievoorzitter kan initiëren om in beslotenheid te vergaderen?

Aan het raadslidmaatschap/statenlidmaatschap zijn wettelijke verplichtingen en vereisten verbonden, zoals de verboden handelingen voor raadsleden in artikel 15 Gemeentewet. Kan de regering aangeven in hoeverre dergelijke bepalingen ook op de niet-gekozen commissievoorzitters van toepassing (kunnen) zijn? Kan de regering tevens aangeven in hoeverre de incompatibiliteiten voor raads- en statenleden op niet-gekozen commissievoorzitters van toepassing zijn?

Commissievoorzitters kunnen een sturende rol uitoefenen op de agenda van raad/staten, door bijvoorbeeld stukken te agenderen, agendering te weigeren of uit te stellen. Kan de regering aangeven in hoeverre zij het wenselijk acht dat die rol door een niet-gekozen persoon kan worden uitgeoefend?

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koning ziet met belangstelling uit naar de nadere memorie van antwoord en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na vaststelling van dit nader voorlopig verslag.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Engels

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Bergman