

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

B

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

Vastgesteld 2 oktober 2018

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben kennisgenomen van wetsvoorstel 34807 dat beoogt de mogelijkheden te verruimen voor gemeenteraden en provinciale staten om ontheffing te verlenen van het in Gemeente- en Provinciewet verankerde woonplaatsvereiste voor wethouders en gedeputeerden. De regering zegt met deze verruiming meer tegemoet te komen aan de realiteit en aan het principe van de lokale en provinciale autonomie. De leden van de VVD-fractie hebben echter nog een aantal bedenkingen die zij met de regering willen delen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende voorstel. Zij hebben enkele vragen.

De leden van de **PVV**-fractie hebben van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij hebben een aantal vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel dat de bevoegdheid van de raad en provinciale staten verruimt om ontheffing te verlenen van het vereiste van ingezetenschap voor wethouders en gedeputeerden. Genoemde leden hebben een vraag aan de regering.

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), vacature (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) en Fiers (PvdA).

2. Ontheffing van het vereiste van ingezetenschap

Bij de invoering van dualisering in 2002 werd het mogelijk een wethouder buiten de kring van de raad aan te trekken, zo stellen de leden van de **VVD**-fractie vast. Daarnaast werd het mogelijk gemaakt om (korte tijd) zelfs een wethouder van buiten de gemeente te benoemen door een tijdelijke vrijstelling te verlenen van het woonplaatsvereiste. De betrokkene werd geacht zich na de periode van vrijstelling wel in de gemeente gevestigd te hebben. Het argument hiervoor – zo stelt de memorie van toelichting – was dat het voor kleine(re) gemeenten soms moeilijk was om binnen de gemeentegrenzen voldoende kwaliteit aan te boren voor de functie. In 2007 is de ontheffingsmogelijkheid verruimd naar een jaarlijks herbeoordelingsbesluit, waarbij uit de onderbouwing de noodzaak voor de uitzondering moet blijken. Aan de periode van de jaarlijkse ontheffingen was geen beperking verbonden. Bij de invoering van dualisering bij de provincies werd dezelfde uitzonderingsmogelijkheid ingevoerd voor gedeputeerden.

Thans stelt de regering voor gemeenten (en provincies) in staat te stellen ongeclausuleerd en naar eigen keuze vrijstelling te verlenen van het wettelijke woonplaatsvereiste. Met deze derde stap in de verruiming van de toepassing van het woonplaatsvereiste van wethouders en gedeputeerden dreigt er volgens de leden van de VVD-fractie een steeds grotere afstand te ontstaan met het principiële uitgangspunt van het functievereiste voor bestuurders van gemeenten en provincies woonachtig te zijn in de gemeente en provincie. En, zo vragen zij zich af, welke betekenis heeft deze ongeclausuleerde ontheffingsmogelijkheid voor de (stringente) handhaving van hetzelfde vereiste voor burgemeester en raadsleden, dan wel commissarissen en statenleden?

Inmiddels is sinds de invoering van de Wet dualisering het aantal gemeenten van 496 gedaald naar 355 per 1 januari 2019. De omvang van de gemeenten kan daardoor geen argument meer zijn om de vereiste kwaliteit buiten de gemeentegrenzen te moeten zoeken. De aanleiding voor de uitzondering is dus komen te vervallen en is zeker niet van toepassing op de grotere gemeenten of provincies. Waarom dan toch een uitbreiding van de uitzonderingsmogelijkheden in plaats van een inperking of afschaffing, zo vragen de leden van de VVD-fractie zich af.

De regering stelt dat deze wetswijziging past bij het principe van de lokale en provinciale autonomie om zelf de bestuurders te benoemen en zelfs dat deze met deze uitzonderingsmogelijkheid wordt versterkt! Maar waarom, zo vragen de leden van de VVD-fractie, moet die autonomie versterkt worden door ongeclausuleerd uitzonderingen toe te staan terwijl de hoofdregel zelf gehandhaafd blijft? En aan welk principe geeft de regering in dit geval de voorkeur, dat van het woonplaatsvereiste als hoofdregel of dat van de lokale en provinciale autonomie om af te wijken van de wet? Deze – volgens de regering pragmatische – oplossing voor de knelpunten in de huidige uitzonderingspraktijk lijkt voor de leden van de VVD-fractie vooralsnog een ingrijpender wijziging van het woonplaatsvereiste dan wordt geschetst.

De regering stelt, zo lezen de leden van de **CDA**-fractie, dat het huidige stelsel van ontheffingen een «inhoudsloos ritueel» wordt, dan wel dreigt te worden. Hoe verhoudt deze stelling c.q. een «inhoudsloze praktijk» zich tot het huidige vereiste dat een jaarlijks besluit tot ontheffing dient te worden gemotiveerd, uiteraard in het licht van het basisbeginsel van het woonplaatsvereiste?

Volgens de memorie van toelichting (p. 3) verkreeg in 2010 6,5% van de wethouders in het eerste jaar na de gemeenteraadsverkiezingen ontheffing en nam dat aantal het jaar erop af tot 5,5%. Zijn er geactualiseerde cijfers beschikbaar? Welke urgentie of noodzaak is er gelet op deze cijfers om tot een ongeclausuleerde ontheffingsmogelijkheid over te gaan? Gaat het hier om bepaalde typen gemeenten?

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geconcludeerd dat het voorstel op twee gedachten hinkt. De regering heeft vervolgens de eigen visie nader onder woorden gebracht, maar de leden van de CDA-fractie hebben daarin niet een gemotiveerde weerlegging van de conclusie van de Afdeling advisering kunnen lezen. Kan de regering die alsnog verschaffen?

Waarom ontleent de regering de overtuiging dat «kwaliteit» van een bestuurder óók of vooral tot een zoektocht buiten de gemeente of de provincie leidt of moet leiden en wel zodanig dat de vestiging van de betreffende bestuurder in de gemeente of provincie daaraan ondergeschikt moet worden gemaakt? Is de omvang van het territorium van een provincie niet toereikend om een geschikte bestuurder te vinden? Geldt dat voor gemeenten ondanks de grootschalige herindelingen ook? Kan de regering het begrip «kwaliteit» dat zij hier voor ogen heeft nader duiden? Is beschikbaarheid via vestiging binnen het betreffende openbaar lichaam daarvan een onderdeel? Is kwaliteit gerelateerd aan de zwaarte of complexiteit van de vraagstukken die binnen het openbaar lichaam spelen? Was kwaliteit niet gegarandeerd voordat de dualisering was ingevoerd? Graag ontvangen de leden van de CDA-fractie een beschouwing hierover.

Welke aan de praktijk of de staatsrechtelijke theorie ontleende argumenten heeft de regering om het regime van het woonplaatsvereiste van de gedeputeerde op dezelfde wijze te benaderen als dat van de wethouder?

In het huidige stelsel kan, zo stellen de leden van de **PVV**-fractie vast, de ontheffing alleen voor de duur van één jaar verleend en verlengd worden. De basis hiervan ligt in het in 2001 aanvaarde amendement Pitstra/Te Veldhuis, waarin duidelijk werd gesteld dat het ontstaan van een technocratisch wethouderscircuit moet worden voorkomen. De toelichting van het amendement stelt letterlijk:

«Een lokale bestuurder moet binding en voeling met de lokale gemeenschap hebben of krijgen, omdat hij/zij een bestuurder vóór en in het belang van de gehele lokale bevolking is. Een raadslid dient óók ingezetene van een gemeente te zijn. Er moet worden gewaakt voor een te technocratisch wethouderscircuit. Wethouders moeten geen rondreizend gezelschap à la voetbaltrainers (kunnen) worden. De binding cq de relatie burger-bestuur kan geweld worden aangedaan als de wethouder (van buiten) geen ingezetene van de gemeente behoeft te zijn. Terwijl die binding cq relatie juist moet worden versterkt.»²

Ook de Afdeling advisering van de Raad van State wijst hierop in haar advisering. In reactie hierop geeft de regering slechts aan dat de vrees voor het ontstaan van een technocratisch wethouderscircuit niet blijkt uit de bestuurspraktijk van de afgelopen jaren. Kan de regering dit standpunt met onderliggende feiten nader onderbouwen? Kan de regering nader aangeven in hoeverre de afgelopen jaren sprake is geweest van wethouders die achtereenvolgens in verschillende gemeenten wethoudersposten bekleden of hebben bekleden?

² Kamerstukken I 2000/01, 27 751, nr. 59.

Het amendement-Pitstra/Te Veldhuis stelde tevens dat de binding burger-bestuur juist moet worden versterkt. Kan de regering nader aangeven hoe dit wetsvoorstel die binding zou moeten versterken, aangezien het bestuurders nog meer faciliteert om buiten hun gemeente of provincie te kunnen (blijven) wonen? Kan de regering tevens nader onderbouwen op welke gronden het verplichte ingezetenschap voor raadsleden en statenleden wél blijft gelden en enkel voor het uitvoerende deel van het decentrale bestuur niet?

In reactie op het advies van de Raad van State om het voorstel te heroverwegen omdat de hoofdregel van het woonplaatsvereiste verder wordt ondergraven stelt de regering dat het te billijken is «als de raad ter wille van de benoembaarheid van een kwalitatief goede wethouder een ontheffing voor de volledige ambtstermijn verleent».³ Verder stelt de regering: «Naarmate de ambtstermijn vordert, wordt het irreëler te verwachten dat de wethouder alsnog verhuist.»⁴ Kan de regering aangeven hoe deze uitgangspunten zich verhouden tot de hoofdregel van het woonplaatsvereiste? Wordt hiermee de hoofdregel niet ondergeschikt gemaakt en de technocratische kwaliteit leidend gemaakt? Kan de regering tevens aangeven hoe het woonplaatsvereiste als hoofdregel nog controleerbaar en handhaafbaar is gedurende een bestuursperiode, indien nog slechts eenmaal een ontheffing hoeft te worden verleend?

De leden van de **PvdA**-fractie wijzen op het volgende. De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat «gelet op de aard van de voorgestelde verruiming – die neerkomt op een ongeclausuleerde ontheffingsmogelijkheid – het echter niet denkbeeldig [is] dat het woonplaatsvereiste als hoofdregel in de praktijk door het wetsvoorstel (verder) zal worden ondergraven» en dat «in die zin het wetsvoorstel [hinkt] op twee gedachten.»⁵ Deze leden vragen de regering nader in te gaan op de opmerking van de Afdeling advisering van de Raad van State. Hoe beoordeelt de regering de meer principiële benadering van de Raad van State? Hoe weegt zij het belang van het «kennen en gekend worden» van lokale en provinciale bestuurders? Zou niet het moeten wonen in de gemeente/provincie waarin de wethouder/gedeputeerde werkzaam is het uitgangspunt moeten zijn en ontheffing van het vereiste van ingezetenschap de uitzondering?

3. Voorzitterschap commissies

De leden van de **CDA**-fractie hebben ook enige vragen over de (eerste) nota van wijziging. Welk verband houdt het voorgestelde in deze nota van wijziging met het voorstel in het oorspronkelijke wetsvoorstel? Kan de regering ook aanduiden om welke inhoudelijke redenen «diverse» gemeenten hier positief tegenover staan? Om welke gemeenten gaat het? Welke inhoudelijke voordelen ziet de regering zelf en welke bezwaren ziet de regering aan het huidige systeem die niet op andere manieren, zonder wetswijziging, weggenomen kunnen worden?

Via een pas laat in het wetgevingsproces ingebrachte nota van wijziging regelt deze wet tevens het laten vervallen van de verplichting om het voorzitterschap van een raads- of statencommissie te laten vervullen door een verkozen raads- of statenlid, zo constateren de leden van de **PVV**-fractie. De regering heeft ervoor gekozen om geen separaat wetsvoorstel hierover in te dienen. Hierdoor heeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen advies over deze stelselwijziging kunnen

³ Kamerstukken II 2017/18, 34 807, nr. 4, p. 3.

⁴ Kamerstukken II 2017/18, 34 807, nr. 4, p. 3.

⁵ Kamerstukken II 2017/18, 34 807, nr. 4, p. 3.

uitbrengen. Is de regering bereid om deze nota van wijziging, die wezenlijk ingrijpt in het democratisch vertegenwoordigende principe van het decentrale bestuur, alsnog ter advisering voor te leggen bij de Raad van State?

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