

Vergaderjaar 2017–2018

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 19 februari 2018

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken. Ik constateer dat de leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66 en de ChristenUnie steun uitspreken voor het wetsvoorstel. Alleen de leden van de fractie van 50Plus steunen het wetsvoorstel niet. Hieronder zal ik ingaan op de vragen en opmerkingen van de leden van de verschillende fracties, waarbij zoveel mogelijk de volgorde van de inbreng is gevolgd. Op enkele punten is van die volgorde afgeweken om vergelijkbare vragen in samenhang te kunnen beantwoorden.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het voorstel betreft een verruiming van de bestaande bevoegdheid van de raad en provinciale staten om ontheffing van het woonplaatsvereiste aan wethouders en gedeputeerden te verlenen. Het is een uitwerking van de breed gesteunde motie-Litjens c.s.¹ waarin de Kamer uitspreekt dat de beslissing over het woonplaatsvereiste van wethouders moet worden overgelaten aan de gemeenteraad zodat maatwerk mogelijk is en meer recht wordt gedaan aan de lokale autonomie.

De leden van de VVD-fractie wijzen er op dat de regering als risico van de huidige regeling ziet dat het al dan niet verlengen van de ontheffing vatbaar kan zijn voor partijpolitieke beoordeling. Naar hun mening kunnen partijpolitieke overwegingen dan nog steeds een rol spelen. Zij vragen hoe de regering dit met deze regeling denkt te voorkomen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende voorstel. Met het wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de motie-Litjens. Een van de overwegingen van deze motie was, dat de wettelijk verplichte verleningsverzoeken in principe altijd worden gehonoreerd, zodat deze verzoeken hun doel voorbijschieten. De

¹ Kamerstukken II, 2014/15, 33 691, nr. 19.

leden maken er melding van dat de regering in de memorie van toelichting ook aanvoert dat er besluiten tot niet-verlenging worden genomen die (mede) door politieke overwegingen worden ingegeven. De leden van de CDA-fractie vragen de regering hiervan voorbeelden te geven. Ook vragen deze leden in hoeverre met het voorliggende wetsvoorstel voorkomen wordt, dat besluiten tot niet-verlenging van de ontheffing door politieke overwegingen of mede door politieke overwegingen worden ingegeven.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zijn van mening dat de wijziging maatwerk en meer lokale autonomie oplevert, die kan bijdragen aan een stabielere en sterke lokale democratische vertegenwoordiging die duidelijkheid schept voor het bestuur, alsmede voor de bestuurder zelf. Deze leden lezen in de memorie van toelichting dat het al dan niet verlengen van de ontheffing vatbaar kan zijn voor politieke beoordeling. Zij vragen de regering of gemeenten hebben aangegeven dat dit een reëel probleem is. Immers, uit het onderzoek van 2011 blijkt dat alle verlengingsverzoeken werden gehonoreerd.

De regering beschikt niet over cijfermatige gegevens met betrekking tot gevallen waarin politieke motieven een rol hebben gespeeld bij de besluitvorming omtrent de verlenging van een ontheffing. Wel zijn er signalen dat dit voorkomt, althans, zo wordt het door wethouders soms ervaren. In dergelijke situaties staat niet zozeer de vraag centraal of er nog steeds een goede grond is om de ontheffing te handhaven, maar meer de vraag of de wethouder naar behoren functioneert. De regering vindt dat onwenselijk. Het feit dat het niet de raad is die heeft bepaald dat besloten moet worden omtrent de verlenging van de ontheffing, maar dat de wet ertoe verplicht dat jaarlijks telkens opnieuw te doen, kan er gemakkelijk toe leiden dat de nadruk komt te liggen op het functioneren van de wethouder en minder op de grond voor de ontheffing. De voorgestelde ongeclausuleerde bevoegdheid maakt dat het de raad is die zelf het gewicht van het woonplaatsvereiste bepaalt en zelf beslist of en op welk moment hij opnieuw oordeelt over de grond van de ontheffing. Een raad die zelf verantwoordelijk is voor de afweging over het woonplaatsvereiste en voor het al dan niet stellen van voorwaarden daarbij, zal zich naar verwachting beperken tot het beoordelen of is voldaan aan de voorwaarden die hij zelf ter zake heeft gesteld. Uiteraard is ook dan niet helemaal uit te sluiten dat politieke motieven bij de raad of een deel daarvan een rol zullen kunnen spelen, aannemelijk is wel dat de kans daarop kleiner wordt.

De leden van D66 vragen of er is onderzocht hoeveel gedeputeerden op dit moment niet woonachtig in hun provincie zijn en of er behoefte is aan wijziging van de Provinciewet.

De reden waarom wordt voorgesteld naast de Gemeentewet ook de Provinciewet te wijzigen, is gelegen in de gewenste parallelle tussen deze wetten, tenzij het vanwege de aard van de materie noodzakelijk is om een afwijkende regeling te treffen. Dat is hier niet het geval. De ontheffingsregeling staat sinds haar ontstaan in beide wetten. Op dit moment zijn er twee gedeputeerden die buiten hun provincie woonachtig zijn en aan wie door provinciale staten ontheffing van het vereiste van ingezetenschap is verleend. De wetswijziging kan op de steun van het IPO rekenen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorgestelde wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet. Zij hechten aan het uitgangspunt van ingezetenschap voor wethouders en gedeputeerden, vanwege de voeling en binding met de

lokale gemeenschap. Tegelijk zien deze leden de behoefte aan meer ruimte voor een lokale afweging. De leden van deze fractie hebben nog op een enkel punt behoefte aan een nadere toelichting.

De leden van de fractie van 50PLUS hebben kennisgenomen van de voorliggende wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet en het advies van de Raad van State ter zake. Onder verwijzing naar twee passages uit het advies van de Raad van State verzoeken zij de regering het wetsvoorstel in te trekken.

Aan het verzoek van de leden van de fractie van 50PLUS heeft de regering geen gevolg gegeven. De regering kan het verzoek ook niet goed plaatsen, mede omdat de Raad van State niet heeft geadviseerd het voorstel in te trekken. Daarbij vermeldt de regering nog dat de door de leden van de 50PLUS-fractie bedoelde passages uit het advies van de Raad van State betrekking hebben op de voeling en binding van de wethouder van buiten met de ingezetenen, waarop in dit verslag nader wordt ingegaan.

2. Achtergrond en inhoud van het voorstel

De leden van de VVD-fractie hechten aan het uitgangspunt van ingezetenschap. Het is hen opgevallen dat de Raad van State constateert dat het wetsvoorstel op twee gedachten lijkt te hinken: optimale ruimte voor gemeenten om ter zake een eigen afweging te maken enerzijds, maar anderzijds handhaving van het woonplaatsvereiste als hoofdregel. De Raad van State constateert dat in dat geval een nadere bezinning op het woonplaatsvereiste als zodanig op zijn plaats zou zijn. Zij vinden het antwoord van de regering daarop niet geheel overtuigend en vragen een nadere motivering van de reactie op de constatering van de Raad van State.

De regering handhaaft met dit wetsvoorstel het uitgangspunt van het woonplaatsvereiste. De praktijk laat zien dat ook gemeenteraden hechten aan het woonplaatsvereiste en in de regel een ingezetene tot wethouder benoemen. De mogelijkheid om iemand van buiten de gemeente tot wethouder te benoemen, bestaat sinds de dualisering in 2002. Dit vergde een bevoegdheid voor de raad om ontheffing te verlenen van het vereiste van ingezetenschap; ingezetenschap is immers een functievereiste en het niet voldoen daaraan staat derhalve aan de benoeming tot wethouder in de weg. Hoewel de regering daarbij geen beperking in tijdsduur voor ogen stond, is als gevolg van het amendement Pitstra/Te Veldhuis² de termijn strikt in de tijd begrensd door de ontheffingsmogelijkheid te beperken tot de duur van maximaal één jaar. Vervolgens is het in 2007 mogelijk gemaakt in een bijzonder geval een onbeperkt aantal keer de ontheffing te verlengen, telkens wederom voor de maximale duur van één jaar. Daarbij is aan de gemeenteraden overgelaten te bepalen wanneer sprake is van een bijzonder geval. Voorwaarde is slechts dat bij het verlengingsbesluit een motivering wordt gegeven.³ Daarmee hebben gemeenteraden reeds onder het huidige stelsel de facto de mogelijkheid om uiteindelijk gedurende de gehele raadsperiode ontheffing van het woonplaatsvereiste te verlenen. De regering heeft de motie-Litjens zo verstaan dat de Tweede Kamer deze consequentie van het huidige stelsel aanvaardt en de gemeenteraden ook in formele zin de ruimte wil geven om het gewicht van het woonplaatsvereiste te bepalen. Dat doet recht aan de lokale autonomie en maakt maatwerk mogelijk. De regering meent dat daarmee een eenduidige keuze wordt gemaakt: waar het reeds een eigen keus van de gemeenteraad is iemand van buiten als wethouder aan te

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

³ Kamerstukken II, 2005/06, 30 480.

trekken, wordt het met dit voorstel ook aan de gemeenteraad overgelaten te beslissen over de tijdsduur dat betrokkene buiten de gemeente mag blijven wonen.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de regering denkt te borgen dat gemeenteraden voldoende bewust omgaan met het uitgangspunt van het woonplaatsvereiste. Daarbij vragen zij of dit punt tijdens de consultatieronde aan de orde is geweest.

Belangrijk is dat de gemeenteraad zich bij de aanvang van de ambts-termijn van een wethouder van buiten, duidelijker dan onder het huidige stelsel, moet uitspreken over de vraag of de kandidaat wethouder bereid moet zijn om naar de gemeente te verhuizen. De gemeenteraad is immers zelf volledig verantwoordelijk voor het verlenen van de ontheffing, de duur ervan en het eventueel stellen van voorwaarden daaraan. Daarover moet op grond van eigen afwegingen een besluit worden genomen. Op die wijze borgt het wetsvoorstel dat gemeenteraden bewust omgaan met het woonplaatsvereiste. Dit punt is in de consultatie niet aan de orde gesteld.

De leden van de D66-fractie merken op dat in het advies van de Raad van State wordt gewezen op de onderbouwing bij het amendement Pitstra/Te Veldhuis van het gevaar van een technocratisch wethouderscircuit. Zij vragen of de regering dit een relevant probleem acht en of er signalen zijn die daarop wijzen.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven dat het woonplaatsvereiste als zodanig niet ter discussie staat en uitgangspunt blijft. Zij vragen de regering nader te onderbouwen dat de praktijk die zich de laatste jaren ontwikkeld heeft, laat zien dat de vrees voor het ontstaan van een technocratisch wethouderscircuit, waardoor de wethouder te ver komt af te staan van de lokale samenleving, ongegrond is gebleken. Zij vragen hoe deze constatering zich verhoudt tot de stelling van de Raad van State dat er in de bestuurspraktijk, zeker in de kleinere gemeente een toenevende behoefte is om, mede met het oog op de gewenste kwaliteit, bestuurders van buiten aan te stellen.

De vrees voor het ontstaan van een technocratisch wethouderscircuit vormde een van de overwegingen die ten grondslag lagen aan het eerder genoemde amendement Pitstra/Te Veldhuis dat de ontheffingsmogelijkheid aanvankelijk maximeerde tot één jaar. De regering is, gelet op de bestuurlijke praktijk van de afgelopen jaren, van mening dat wethouders van buiten de gemeente als volwaardige wethouders worden ervaren en dat zij in voldoende mate voeling en binding met de lokale samenleving hebben of ontwikkelen. Zij vormen geen rondreizend gezelschap van wethouders die van gemeente naar gemeente gaan. Dat ervaringen in de bestuurspraktijk erop zouden wijzen, zoals de Afdeling advisering van de Raad van State stelt, dat zeker in de kleinere gemeenten een toegenomen behoefte is om mede met het oog op de gewenste kwaliteit bestuurders van buiten aan te stellen, doet daar niet aan af.

De leden van de CDA-fractie vragen hoeveel procent van de wethouders op dit moment binnen de gemeente woont, en of de regering de verwachting heeft dat dit wetsvoorstel tot gevolg zal hebben dat in meer gevallen ontheffing zal worden verleend van het woonplaatsvereiste. De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het percentage niet-ingezeten wethouders groeit. Deze leden vragen de regering of zij, door het vereenvoudigen van een vrijstelling van de vereiste van het ingezetenschap, een groei van het aantal niet-ingezeten wethouders verwacht, en hoe zij dit effect kwalificeert.

Tweejaarlijks wordt vanuit mijn departement de Staat van het Bestuur uitgebracht. Daarin staat ook vermeld hoeveel wethouders buiten de gemeente woonachtig zijn. De laatste editie vermeldt dat in 2016 9% van de wethouders buiten de gemeente woonachtig was. Zoals hiervoor is overwogen, hebben gemeenteraden reeds onder het huidige stelsel de mogelijkheid om gedurende de gehele raadsperiode ontheffing van het woonplaatsvereiste te verlenen. Thans is dat echter het resultaat van een reeks van jaarlijkse verlengingsbesluiten. Het lijkt daarom niet waarschijnlijk dat deze wetswijziging als zodanig tot een bredere ontheffingspraktijk zal leiden.

3. Advies en consultatie

De leden van de VVD-fractie constateert dat de regering niet de waarde inziet van het huidige ontheffingssysteem nu dat niet meer is dan een administratieve handeling inzake een jaarlijkse (steeds op dezelfde wijze) gemotiveerde verlening van de ontheffing. De leden vragen de regering of bij het opstellen van het wetsvoorstel en de gevoerde advies- en consultatieronde is ingegaan op de mogelijkheid in de wet op te nemen dat de ontheffing jaarlijks stilzwijgend verlengd wordt tenzij daartegen bezwaar is. Zo nee, waarom niet?

De door de leden van de VVD-fractie genoemde mogelijkheid is door de regering niet overwogen en ook niet in de consultatie aan de orde gesteld. Een dergelijke mogelijkheid is moeilijk te verenigen met de gedachte dat de raad een weloverwogen besluit moet nemen over de afwijking van het woonplaatsvereiste. Er kan bovendien gemakkelijk onduidelijkheid bestaan over de vraag of de raad bewust de termijn heeft laten verlopen en aldus heeft «besloten» voor verlenging. Dat kan tot ongewenste politieke discussies leiden, waarin bijvoorbeeld de coalitiefracties zou kunnen worden verweten dat zij de termijn hebben laten verlopen terwijl de oppositiefracties zouden hebben aangedrongen op een debat als hen duidelijk was gemaakt dat de termijn op enig moment zou verlopen. In reactie op de motie-Litjens c.s. heeft de regering overwogen dat in de achterliggende jaren reeds verschillende modaliteiten de revue hebben gepasseerd dan wel zijn toegepast. Mede gelet daarop heeft de regering gemeend op passende wijze bij die motie aan te sluiten door een ongeclausuleerde ontheffingsbevoegdheid voor te stellen.

In de memorie van toelichting wordt gesteld, zo constateren de leden van de VVD-fractie, dat het de bedoeling is dat de verruiming van de bevoegdheid om ontheffing te verlenen ingaat bij aanvang van de volgende zittingsperiode (maart 2018). Zij constateren voorts dat er nu nog maar weinig tijd resteert om de wet in maart 2018 in te laten gaan. Zij vragen zich af waarom het wetsvoorstel pas in oktober jl. aan de Kamer is gezonden. Overigens vragen de leden van de VVD-fractie zich af wanneer de wijziging voor provinciale staten zal ingaan. Zal dit ook in maart 2018 zijn of pas in maart 2019?

De leden van de D66-fractie lezen dat het de intentie is om de verruiming van de bevoegdheid om ontheffing te verlenen in te laten gaan in het voorjaar van 2018. Acht de regering dat haalbaar?

De regering acht het in ieder geval mogelijk dat ten aanzien van de wethouder van buiten gemeenteraden in het eerste jaar kunnen beschikken over de nieuwe ontheffingssystematiek. Na afloop van die verleende ontheffing of na inwerkingtreding van deze wet kunnen gemeenteraden een nieuw besluit nemen. Hoewel de wetswijziging voor

gemeenten en provincies op hetzelfde tijdstip in werking zal treden, zal het voor de provincies pas van praktische betekenis zijn na de statenverkiezingen in 2019.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren