

Vergaderjaar 2014–2015

33 691

Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Waterschapswet (institutionele bepalingen)

B

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

Vastgesteld 30 september 2014

Het voorbereidend onderzoek 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 met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Met de verwerking van een groot aantal wijzigingen in Gemeentewet, Provinciewet, WolBES en Waterschapswet kunnen zij instemmen. Daarbij willen zij echter een paar opmerkingen maken en een enkele vraag stellen over de onderwerpen integriteit, woonplaatsvereiste burgemeester en stemmingen herbenoeming en ontslag burgemeester.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden zijn verheugd dat de wijziging die bij nota van wijziging (nr. 9) is aangebracht, ertoe strekkende dat stemmingen over (her)benoeming of ontslag van een burgemeester of wethouder hoofdelijk (in het openbaar) plaatsvinden, bij amendement (nr. 10) is teruggedraaid, en dat datzelfde mutatis mutandis geldt voor de politieke ambtsdragers op provinciaal niveau, voor de waterschappen en op de BES-eilanden. De leden van de CDA-fractie achten het van belang dat, zoals nu expliciet bepaald wordt, dergelijke stemmingen schriftelijk

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kox (SP), Sylvester (PvdA) (*vicevoorzitter*), Engels (D66) (*voorzitter*), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Hermans (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), De Vries (PvdA), De Vries-Leggedoor (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Koole (PvdA), Van Dijk (PVV), Sörensen (PVV), Schouwenaar (VVD), Kok (PVV), Duivesteijn (PvdA), Meijer (SP)

(bij geheime stemming) plaatsvinden. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de fractie van **D66** hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het gewijzigde wetsvoorstel. Zij stonden aanvankelijk zeer aarzelend ten opzichte van het oorspronkelijke ontwerp, maar hebben met het nodige genoegen vastgesteld dat de Tweede Kamer een aantal onverstandige elementen uit het voorstel heeft geamendeerd. Om die reden kijken zij thans met een positiever gevoel naar het voorstel, al hebben zij op enkele onderdelen nog wel behoefte aan een nadere gedachtewisseling met de regering.

2. Gemeenteraad en college

Als gevolg van een amendement is het woonplaatsvereiste versoepeld. Dat wil zeggen dat na de eenjarige ontheffing door de gemeenteraad de commissaris van de Koning dit twee maal voor de periode van één jaar eveneens kan doen. Bij de inwerkingtreding van wetsvoorstel 33691 geldt deze mogelijkheid voor alle nieuw te benoemen burgemeesters. Omdat deze wijziging (terecht) is ingegeven door de stagnering op de woningmarkt hebben de leden van de **VVD**-fractie hierbij drie vragen:

1. Wordt deze mogelijkheid opgeheven zodra de woningmarkt zich (enigszins) heeft hersteld?
2. Overweegt de regering deze versoepeling met terugwerkende kracht van toepassing te verklaren op recent (maximaal één jaar) benoemde burgemeesters?
3. Hoe verhoudt zich deze versoepeling zich tot de rechtsgelijkheid voor (recent) benoemde burgemeesters, die zich wel hebben gevoegd naar het woonplaatsvereiste en – sommigen al langere tijd – met dubbele woonlasten worden geconfronteerd?

Kan de regering voor de leden van de **PvdA**-fractie uiteenzetten hoe het niet-opnemen in het wetsvoorstel van het recht van burgemeesters om tussentijds geïnformeerd te worden over de voortgang van de college-onderhandelingen zich verhoudt tot het feit dat de burgemeester zelf ook portefeuillehouder is in een volgend college (altijd op het terrein van veiligheid, maar soms ook nog op andere terreinen) en dat de burgemeester als voorzitter van het volgende college gehouden is zorg te dragen voor een doelmatige besluitvorming omtrent de voornemens uit het college-akkoord?

Volgens het gewijzigde wetsvoorstel kunnen burgemeesters maximaal drie jaar ontheffing krijgen van de verhuisplicht, gevolgd door maximaal twee jaar vergoeding van dubbele woonlasten (het laatste volgens de nu vigerende circulaire «Huisvestingsvoorzieningen burgemeesters en wethouders»). De leden van de PvdA-fractie achten de uitbreiding van de ontheffingsmogelijkheid van één tot drie jaar een wenselijke verandering. Voor op dit moment zittende burgemeesters komen echter reeds na drie jaar de dubbele woonlasten geheel voor hun rekening (één jaar ontheffing en twee jaar vergoeding dubbele woonlasten). De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of hier geen sprake is van rechtsongelijkheid en, zo ja, of zij bereid is deze ongelijkheid te repareren.

In de brief van 11 september 2014 (nr. 18) reageert de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Fokke (nr. 17), waarin gevraagd wordt een juridisch houdbaar voorstel te onderzoeken betreffende lokale en provinciale volksvertegenwoordigers die zelden of nooit aanwezig zijn op de vergaderingen van raad of staten. De conclusie is dat een dergelijk juridisch houdbaar voorstel niet mogelijk is. De leden van de PvdA-fractie

vragen de regering op welke andere wijze zij kan bevorderen dat dit fenomeen van «spookvertegenwoordigers» kan worden tegengegaan.

Een van de drijfveren voor de aanpassing van de institutionele bepalingen inzake het decentraal bestuur was de zogeheten Staat van de dualisering, zo constateren de leden van de **D66**-fractie. Uit deze evaluatie bleek onder meer dat de zogenaamde «voorhangbepaling» in artikel 169, lid 4 van de Gemeentewet geschrapt zou moeten worden. Dit bij amendement ingevoegde voorschrift heeft een monistische inslag en compliceert – zulks in relatie met het tweede lid van artikel 169 – de actieve inlichtingplicht van het college, zowel voor het college zelf als voor de raad in zijn controlerende rol. Deze leden kunnen niet goed begrijpen waarom de regering heeft afgezien van het schrappen van deze voorhangprocedure. Graag vragen zij die keuze nog eens toe te lichten.

3. Benoeming en herbenoeming van burgemeesters

Uit de beschrijving en duiding van de herbenoemingsprocedure blijkt (wederom) dat de onafhankelijke positie van de burgemeester steeds meer onder druk komt te staan.

De in de volgende paragraaf genoemde kanttekeningen bij artikel 170, tweede lid, dragen daar volgens de leden van de **VVD**-fractie onder meer aan bij. Het is goed dat het wetsvoorstel de essentie van herbenoeming benadrukt. Toch wordt een herbenoemingsprocedure door en buiten de raad vaak beleefd als een nieuwe benoeming, met alle gevaren van de eerder geschetste afhankelijkheid van dien. Hebben de leden van de **VVD**-fractie goed begrepen dat de voorgeschreven wijze van stemming bij herbenoeming erin kan resulteren dat bij staking van stemmen het lot beslist over herbenoeming of ontslag? Indien dit daadwerkelijk het geval is, willen zij graag van de regering vernemen of zij dat wenselijk vindt.

In het oorspronkelijk wetsvoorstel stond dat bij de (her)benoeming van burgemeesters hoofdelijk (openbaar) zou moeten worden gestemd, zo constateren de leden van de **PvdA**-fractie. In het gewijzigd wetsvoorstel is vastgelegd dat er schriftelijk (en dus geheim) zal worden gestemd, met als argument dat de stemgerechtigde zijn stem op een persoon volledig vrij moet kunnen uitbrengen, zonder enige druk van buitenaf. De leden van de **PvdA**-fractie vragen de regering of zij het stemmen over politieke functies op één lijn stelt met het stemmen over personen in het algemeen, waarbij een geheime stemming wenselijk en gebruikelijk is. Of is zij van oordeel dat het burgemeestersambt een politieke functie is en om die reden kan worden onderscheiden van niet-politieke functies, waarover in het geheim wordt gestemd? Zo ja, hoe verhoudt dat onderscheid zich tot onderhavige wetsvoorstel? Zo nee, welke redenering lag er dan ten grondslag aan het oorspronkelijke wetsvoorstel, waarin een hoofdelijke stemming werd voorgesteld?

Meer in het algemeen vragen de leden van de **PvdA**-fractie of de regering van mening is dat de (her)benoeming van burgemeesters steeds meer gepolitiseerd is geworden. Zo ja, hoe waardeert de regering deze ontwikkeling en is haar opvatting hierover van invloed op haar zienswijze over de wijze van stemmen bij (her)benoemingen van burgemeesters?

Op het punt van de herbenoeming van de burgemeester stelt de regering vast dat gemeenteraden in de herbenoemingsprocedure soms kennelijk aanleiding zien om tot een heroverweging van de keuze van de burgemeester te komen. Terecht merkt de regering daarbij op dat de krachtige positie van de raad ten opzichte van de positie van de burgemeester in het bestaande regime blijkbaar ook zichtbaar is in het kader van een herbenoeming. Niettemin meent de regering dat een herbenoemingsprocedure

niet bedoeld is om tot een heroverweging van de eerder gemaakte keuze te komen. Dit proces zou er vooral toe strekken de verwachtingen ten aanzien van het functioneren van de burgemeester opnieuw uit te spreken. Dit zou betekenen dat een gemeenteraad ten opzichte van een niet-functionerende burgemeester slechts bijgestelde verwachtingen zou kunnen uitspreken. Deze gedachtegang kunnen de leden van de fractie van **D66** niet goed volgen. Zonder hier nu met concrete voorbeelden uit de recente praktijk te komen mag toch worden vastgesteld dat een dergelijke marginale toetsing uit een oogpunt van goed gemeentebestuur niet de bedoeling kan zijn.

Het is in hun ogen van tweeën één. Ofwel wij accepteren de bestaande aanstellingsprocedure van de burgemeester, met dien verstande dat de raad hier feitelijk het primaat heeft, en derhalve een geheel eigen, zij het redelijke afweging moet maken of een burgemeester kan worden herbenoemd. Ofwel wij stellen vast dat de raad hier een te sterke rol heeft ten opzichte van een rechtspositioneel zwakke burgemeester en ontwerpen een andere aanstellings- en daarmee tevens herbenoemingsprocedure. Op dit moment menen deze leden dat de regering zich hier te beschermend opstelt richting de burgemeester en daarmee rol en taak van de raad te zeer beperkt. Graag vernemen zij een reactie van de regering. In deze context vragen zij voor de goede orde eveneens of de regering de circulaire «benoeming, functioneringsgesprekken en herbenoeming» (Stcrt. 2012, 15046) op korte termijn gaat herzien, nu het wetsvoorstel juist op dit onderdeel substantieel is gewijzigd, er in de praktijk op onderdelen verschillen van inzicht bestaan over de juistheid van de inhoud van de circulaire en er bovendien op onderdelen onduidelijkheden bestaan over de toepassing van de circulaire.

4. Bestuurlijke integriteit en bestuurlijke crises

Artikel 170, tweede lid, Gemeentewet draagt de burgemeester op de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen. Uit de toelichting blijkt dat deze opdracht (ook) strekt tot een verantwoordelijkheid voor de integriteitbewaking van raad en college, zo lezen de leden van de **VVD**-fractie. De toelichting suggereert tevens dat deze toevoeging de burgemeester in staat stelt (krachtdadig) op te treden in gevallen waarin de integriteit in het geding is. De leden van de VVD-fractie zijn echter van mening dat in die gevallen de burgemeester nog steeds met lege handen staat, sterker nog: hij heeft door artikel 170, tweede lid, wel de opdracht gekregen op te treden, maar beschikt niet over instrumenten om dit kracht bij te zetten. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat in de wet verankerde verantwoordelijkheden gepaard moeten gaan met in de wet verankerde bevoegdheden. Uiteraard geldt dit ook ten aanzien van de commissaris van de Koning in zijn verantwoordelijkheid met betrekking tot provinciale en gedeputeerde staten. Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden een reactie van de regering.

De leden van de **CDA**-fractie hebben nog vragen over de zorgplicht van de burgemeester (met op de achterhand een adviserings- en bemiddelingsplicht van de commissaris van de Koning) en de commissaris van de Koning op het gebied van bestuurlijke integriteitsbewaking. Zij achten een cultuur van persoonlijke en collectieve integriteit gekoppeld aan een helder normenstelsel op essentiële onderdelen onontbeerlijk voor het goed functioneren van het openbaar bestuur. De leden van de CDA-fractie hebben echter serieuze aarzelingen bij de voorgestelde zorgplichten, ook al klinken zij sympathiek. Welk normenkader is hier van toepassing? Is dat normenkader voor zover aanwezig wel inhoudelijk adequaat om als basis te dienen voor de zorgplicht? Hoe ver reikt de wettelijke zorgplicht? Strekt die zich bijvoorbeeld ook uit tot al dan niet territoriale commissies en

instellingen als rekenkamer en ombudsman? Welke instrumenten staan de burgemeester respectievelijk de commissaris van de Koning ten dienste? Hoe verhoudt deze zorgplicht zich tot dwingendrechtelijk geformuleerde wettelijke bepalingen die beogen bestuurlijke integriteit te borgen (zoals die inzake incompatibiliteiten) en daarop betrekking hebbende wettelijke procedurevoorschriften en rechtsgangen? Waar liggen de grenzen van deze zorgplicht?

De leden van de CDA-fractie zien het gevaar dat bij wettelijke introductie van de zorgplicht de burgemeester respectievelijk de commissaris van de Koning al snel worden «meegezogen» in bestuurlijke integriteitkwesities die terecht of ten onrechte worden opgeworpen vanwege onhelderheid van het normenkader, de reikwijdte van de zorgplicht of het ontbreken van instrumenten om die zorgplicht waar te maken. Waar het om het niveau van de gemeente gaat, zien zij het risico dat de burgemeester om die redenen al snel de commissaris zal inschakelen, die vervolgens in een zelfde positie verkeert. Ziet de regering meer concrete en effectieve alternatieven voor de voorgestelde bepalingen? De leden van de CDA-fractie vragen de regering nauwgezet en zorgvuldig te reageren op een tweetal artikelen in de Gemeentestem waarin dergelijke aarzelingen ook verwoord zijn, namelijk het artikel van C.J.N. Verstedden, «De nieuwe bepalingen in Gemeentewet en Provinciewet inzake de zorg voor bestuurlijke integriteit: een zorgplicht tevens zorgelijke plicht?» (Gst. 2014/40) en D.J. Elzinga, «Integriteitstoets wethouders is riskant» (Gst. 2014/33).

5. De commissaris van de Koning als rijksorgaan

De leden van de fractie van **D66** kunnen op zichzelf genomen instemmen met het voorstel de verantwoordingsplicht van de commissaris van de Koning inzake de uitvoering van de Ambtsinstructie formeel te regelen, door het opmaken van een verantwoordingsrapportage wettelijk voor te schrijven. Daarvoor is te meer reden, nu de taken van de commissaris van de Koning als rijksorgaan worden uitgebreid met bijvoorbeeld de benoeming van een waarnemend burgemeester. Het is de aan het woord zijnde leden wel opgevallen dat deze rapportage op voorhand als vertrouwelijk wordt gekwalificeerd en uit dien hoofde niet openbaar is. De motivering van de regering hiervoor is dat de rapportages veelal persoonlijke beleidsopvattingen bevatten en in de regel naar hun aard vertrouwelijke onderwerpen behandelen. Alleen de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het bestuursorgaan waarvoor de rapportage is opgesteld, kan op grond van een verzoek op basis van de Wet openbaarheid van bestuur tot openbaarmaking van gegevens uit deze rapportages besluiten tot openbaarmaking.

Deze leden vragen de regering in hoeverre daarmee een volwaardige politieke verantwoording is gewaarborgd. Het ene eenhoofdige bestuursorgaan legt bestuurlijke verantwoording af aan een ander, in zekere zin «hoger» eenhoofdige bestuursorgaan, maar deze constructie kent niet een vorm van directe politieke controle door een vertegenwoordigend orgaan. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties staat formeel weliswaar onder de politieke controle van de Staten-Generaal, maar ingeval een van beide Kamers de ministeriële verantwoordelijkheid op dit punt zou willen activeren kan de Minister zich beroepen op de wettelijke vertrouwelijkheid van deze rapportages. Deze constructie belemmert met andere woorden de transparantie ten aanzien van het functioneren van de commissaris van de Koning als rijksorgaan. Het is de vraag of de door de regering aangedragen rechtvaardigingsgrond daarvoor voldoende grondslag kan bieden. Graag vragen deze leden hoe de regering deze lacune in het publieke verantwoordingsproces beoordeelt.

6. Privaatrechtelijke taakbehoefte door decentrale overheden

Met de regering constateren de leden van de **D66**-fractie dat provincies en gemeenten de laatste jaren in toenemende mate gebruik zijn gaan maken van de mogelijkheid publieke taken via een privaatrechtelijke rechtsvorm uit te oefenen. Vanwege de grotere flexibiliteit die het civielrecht biedt om bestuurlijke samenwerkingsfiguren van juridische waarborgen te voorzien kunnen deze leden deze ontwikkeling in de praktijk wel volgen. In die zin begrijpen zij dat de praktijk om redenen van bestuurlijke slagvaardigheid al enige jaren nadrukkelijk vraagt om een legitieme plaats voor privaatrechtelijke samenwerkingsconstructies naast de publiekrechtelijke vormen zoals aangeboden in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Aanvankelijk leek de regering genegen de in Gemeente- en Provinciewet neergelegde voorkeur voor een publiekrechtelijk vorm gegeven bestuurlijke samenwerking te laten vervallen. Het huidige kabinet wenst echter de bestaande voorkeur in stand te houden.

De aan het woord zijnde leden vragen de regering in de eerste plaats hoe dit standpunt zich verhoudt tot de in de literatuur aangehangen tweewegenleer. Deze theorie gaat uit van een in beginsel voor gemeenten bestaande vrijheid om te kiezen voor een privaat- of publiekrechtelijke vorm om bepaalde beleidsdoelen te realiseren. Slechts indien de wet de publiekrechtelijke weg expliciet voorschrijft of indien het volgen van de privaatrechtelijke weg als een doorkruising van het publiekrecht moet worden beschouwd bestaat deze vrijheid volgens de rechter niet. In dat licht zou het aanvankelijke standpunt van de regering heel goed gevolgd kunnen worden. Deze leden vragen de regering nog eens te beargmenteren waarom niettemin tot een bijstelling van deze keuze is gekomen.

De regering stelt dat het publiekrecht ten aanzien van het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsprocedures, beïnvloedingsmogelijkheden, toezicht, democratische controle en openbaarheid meer waarborgen biedt dan het privaatrecht. De praktijk laat naar het oordeel van deze leden een geheel ander beeld zien. De bestuurlijke samenwerking op grondslag van de verplichte regels in de Wet gemeenschappelijke regelingen kent bovendien aanzienlijke problemen in termen van slagvaardigheid, democratische legitimatie en politieke controle. De onlangs gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen biedt voor deze vraagstukken nauwelijks oplossingen. Privaatrechtelijke constructies daarentegen bieden de mogelijkheid op die punten eigenstandige en op de specifieke lokale wensen en omstandigheden afgestemde procedures in te richten, waarmee aanzienlijke voordelen zijn te behalen in termen van bestuurlijke slagkracht en democratische betrokkenheid van vertegenwoordigende organen en belanghebbende burgers, bedrijven en instellingen. Het argument dat beleid en wetgeving er al decennia lang op gericht zijn het ongebreidelde gebruik van privaatrechtelijke rechtsvormen door de overheid terug te dringen is niet onderbouwd en los daarvan weinig overtuigend, nu om te beginnen al onduidelijk is wanneer sprake is van ongebreidelde gebruik. Het feit dat de voorkeur voor publiekrechtelijke samenwerking is opgenomen in de Bestuursafspraken 2011–2015 is inhoudelijk geen argument.

Graag vernemen deze leden met andere woorden van de regering welke meer valide redenen er zijn om vast te houden aan de voorkeur voor publiekrechtelijk vormgegeven samenwerkingsstructuren.

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning wacht met belangstelling de antwoorden van de regering af 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