

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

G

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 16 april 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.

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de inbreng van de verschillende fracties.

2. Ontheffing van het vereiste van ingezetenschap

De leden van de **VVD**-fractie vragen de regering aan te geven welke waarde zij toekent aan het woonplaatsvereiste in het functioneren van de lokale democratie. Ook vragen deze leden of de regering met hen de verwachting deelt dat de versoepeling van de uitzondering een volgende stap is naar het loslaten van het vereiste van ingezetenschap.

De kern van het wetsvoorstel is dat het voortaan aan de lokale democratie wordt overgelaten een oordeel te vormen over de wenselijke duur van een ontheffing en de vraag in hoeverre verlenging van een verleende ontheffing mogelijk is. Waar het reeds een autonome beslissing van de raad is om een wethouder van buiten de gemeente aan te trekken, kan het naar de opvatting van de regering ook aan de raad worden overgelaten te beslissen over de tijdsduur dat een wethouder buiten de gemeente mag blijven wonen.

De regering vindt binding en voeling met de lokale gemeenschap belangrijk voor het lokaal bestuur. Het woonplaatsvereiste blijft daarom het uitgangspunt en staat niet ter discussie. De regering vindt het echter vanuit het oogpunt van democratische legitimatie bij uitstek aan de raad

en de provinciale staten om zelf te kunnen bepalen of zij een wethouder of gedeputeerde van buiten de gemeente of provincie benoemen en te oordelen of zij van mening zijn dat de betreffende bestuurder voldoende binding en voeling heeft met de lokale of provinciale gemeenschap. Dit sluit aan op de overwegingen uit de motie-Litjens c.s.¹ om de ontheffingsbevoegdheid van de raad te verruimen zodat maatwerk mogelijk is en meer recht gedaan wordt aan de lokale autonomie, en wordt gesteund door de VNG, het IPO en de Wethoudersvereniging.

De leden van de **CDA**-fractie vragen of de regering met hen deelt 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. Ook vragen deze leden of met het onderhavige wetsvoorstel sprake is van een dergelijke ontwikkeling. Tevens vragen deze leden waarom het uitgangspunt van het woonplaatsvereiste niet meer leidend is.

Zoals ook volgt uit het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie blijft het woonplaatsvereiste het uitgangspunt en is naar de mening van de regering geen sprake van een dergelijke ontwikkeling. 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. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt niet af te wijken van de uitgangspunten van het huidige bestuurlijke model. Het woonplaatsvereiste blijft dan ook het uitgangspunt, met de mogelijkheid hiervan af te wijken wanneer de lokale of provinciale context hier naar het oordeel van de gemeenteraad of provinciale staten om vraagt. In het verlengde van de mogelijkheid om een bestuurder van buiten de gemeente of provincie aan te trekken, moeten gemeenteraden en provinciale staten ook zelf kunnen bepalen of betrokkene (op termijn) binnen de gemeente of provincie moet komen wonen.

De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering om een bespiegeling over het begrip «kwaliteit» van bestuurders, nu de regering het volgens deze leden aan de gemeente of provincie wil laten om op grond van «kwaliteitsargumenten» de ontheffing te verlenen voor een deel van, of de gehele zittingstermijn.

De regering hecht aan kwaliteit van het openbaar bestuur en draagt graag bij aan de investeringen die daartoe op lokaal en provinciaal niveau gedaan worden. De kwaliteit van de lokale democratie en het lokaal bestuur wordt voor een belangrijk deel bepaald door de kwaliteit van bestuurders. Dat heb ik recentelijk nog onderstreept in de brief aan de Tweede Kamer over het Plan van Aanpak Versterking Lokale Democratie en Bestuur.² Daarin kondig ik verschillende acties en maatregelen aan, waarmee ik voortbouw op de investeringen in de kwaliteit van democratie en bestuur die op lokaal niveau gedaan worden. Dit neemt niet weg dat de versterking van de lokale democratie en het lokaal bestuur primair een zaak is van gemeenten en provincies zelf. Het onderhavige wetsvoorstel is ingegeven door de overtuiging van de regering dat het ook primair een zaak van gemeenteraden en provinciale staten zelf is om in concrete gevallen te bepalen of zij een wethouder of gedeputeerde van buiten de gemeente aantrekken en dat zij vervolgens zelf moeten kunnen bepalen of de desbetreffende wethouder of gedeputeerde op termijn ingezetene moet zijn. Zoals ook aangegeven in de memorie van antwoord³ is het een zaak van de raad en provinciale staten, en niet van de regering, om te bepalen welke kwaliteitseisen aan wethouders of gedeputeerden worden

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

² Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VII, nr. 69.

³ Kamerstukken I 2018/19, 34 807, C, p. 5.

gesteld. Met de door de leden van de CDA-fractie aangehaalde passage uit de memorie van toelichting heeft de regering willen aangeven dat de kwaliteit van een beoogd wethouder aanleiding kan geven om diegene te benoemen ondanks het feit dat deze niet in de gemeente woont. Het is als gezegd aan de raad om daar een oordeel over te vormen.

De leden van de **CDA**-fractie en de leden van de **PVV**-fractie vragen naar de motivering van een ontheffing. Zo vragen de leden van de **CDA**-fractie of, wanneer de regering als haar visie geeft dat de jaarlijkse ontheffingsverlening een «inhoudsloos ritueel» is geworden, maar dat een eenmalige ontheffing voor de gehele ambtsperiode gemotiveerd moet worden, daar dan niet tegenover gesteld kan 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 leden van de **PVV**-fractie vragen of de regering nader kan 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» en wanneer sprake is van voldoende motivering bij besluiten in dit kader en welke aspecten hierbij van belang zijn. Ook vragen deze leden of de regering ook voornemens is om gemeenten/provincies aan te spreken indien de motivering van een ontheffingsbesluit tekortschiet. *Ieder besluit van een bestuursorgaan moet van een deugdelijke motivering zijn voorzien. Dat geldt ook voor een ontheffingsbesluit, voor welke duur dan ook. Daarbij zijn de Algemene wet bestuursrecht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing.*

De leden van de **CDA**-fractie vragen hoe de regering aankijkt 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. *Voor statenleden geldt dat zij volksvertegenwoordiger zijn, daarbij is ingezetenschap vereist op basis van artikel 129 van de Grondwet. Op basis van artikel H 7, derde lid, van de Kieswet zijn kandidaten die ten tijde van de verkiezingen geen woonplaats in de desbetreffende provincie hebben toegestaan, mits zij van tevoren verklaren dat ze bereid zijn om te verhuizen als ze eenmaal worden verkozen, door middel van een zogenaamde verklaring van voorgenomen vestiging. Op basis van artikel I 6, eerste lid, aanhef en onder f, van de Kieswet moet het centraal stembureau de naam van de kandidaat schrappen van een kandidatenlijst van wie blijkt dat hij in meer dan een provincie een verklaring van voorgenomen vestiging heeft ingeleverd. Het is dus niet mogelijk om landelijk gelijklopende lijsten in te dienen.*

De leden van de **CDA**-fractie en de **PVV**-fractie vragen naar de voeling en binding van lokale bestuurders met de lokale gemeenschap. Zo vragen de leden van de **CDA**-fractie hoe dit voorstel zich verhoudt tot de initiatieven om juist het lokale bestuur dicht bij de kiezer te brengen en de kiezer daarin meer te laten participeren. De leden van de **PVV**-fractie vragen of de Minister kan aangeven of zij achter het in de 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 de effecten van het door hen gevoerde bestuur. Tevens vragen deze leden de regering aan te geven hoe een wethouder/gedeputeerde de effecten van diens bestuur kan ervaren zonder te voldoen aan het woonplaatsvereiste. *Met het onderhavige wetsvoorstel worden de raad en staten bevoegd naar eigen inzicht in ontheffing van het vereiste van ingezetenschap van hun bestuurders te voorzien. Daarmee is de raad – voor zover de ontheffing ziet op de betreffende raadsperiode – volledig vrij de duur*

ervan te bepalen, daaraan al dan niet voorwaarden te stellen en bij een beperkte duur al dan niet in verlenging te voorzien. De raad kan daar, naar de mening van de regering, als lokale volksvertegenwoordiging op basis van de lokale context het beste een autonome afweging in maken. Datzelfde geldt voor provinciale staten ten aanzien van gedeputeerden. Voeling en binding met de lokale gemeenschap vindt de regering belangrijk voor het lokaal bestuur. Dat is waarom het woonplaatsvereiste het uitgangspunt is en blijft. Het belang van voeling en binding van de wethouder respectievelijk de gedeputeerde wordt door raden en staten in de bestuurlijke praktijk echter verschillend gewaardeerd.⁴ Die verschillende waardering bevestigt dat de keuze om af te wijken van het woonplaatsvereiste context gebonden is. Zo kan het voorkomen dat een wethouder woonachtig is in een naastgelegen gemeente. Het zou dan gelet op de beperkte ambtstermijn van 4 jaar, het politieke karakter van het ambt en de tijd die nodig kan zijn om te verhuizen, te rechtvaardigen zijn als de volksvertegenwoordiging ter wille van de benoembaarheid van een kwalitatief goede bestuurder een ontheffing voor de volledige ambtstermijn verleent. Ook de persoonlijke omstandigheden van de kandidaat bestuurder kunnen een rol spelen, bijvoorbeeld als een eigen huis niet verkocht blijkt te kunnen worden of specifieke gezinsomstandigheden.

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. Zij vragen of de regering kan toelichten dat er daadwerkelijk knelpunten zijn.

Het uitgangspunt is parallelle tussen de Provinciewet en de Gemeentewet, tenzij het vanwege de aard van de materie noodzakelijk is om een afwijkende regeling te treffen. De regering ziet geen noodzakelijke reden om de termijn van de ontheffingssystematiek in de Provinciewet anders te regelen dan in de Gemeentewet. De praktijk wijst echter uit dat ook gedeputeerden gebruik maken van de mogelijkheid ontheffing van het vereiste van ingezetenschap te vragen; daarmee voorziet het wetsvoorstel in een behoefte.

De leden van de **PVV**-fractie vragen de regering nader te duiden welke criteria zij van belang vindt om te motiveren of er sprake is van een uitzonderingssituatie. Ook vragen deze leden of de regering kan aangeven of door de criteria van de uitzonderingsmogelijkheid eenvoudiger te maken wel sprake is van een te verwachten uitbreiding van toepassing van de uitzonderingsmogelijkheid. De aan het woord zijnde leden vragen de regering tevens aan te geven 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. Ook vragen zij de regering te duiden of het hiermee ook haar bedoeling als wetgever is dat toepassing van de uitzonderingsmogelijkheid door ontheffing niet meer als «bijzonder geval» hoeft te worden uitgelegd. *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. Tevens beoogt het onderhavige voorstel geen wijzigingen aan te brengen in de motiveringsplicht van de raad. Het nieuw voorgestelde tweede lid brengt tot uitdrukking dat de raad bevoegd is – net als nu – naar eigen inzicht in ontheffing van het vereiste van ingezetenschap van wethouders te voorzien als de situatie daar naar het oordeel van de raad om vraagt. De voorgestelde wijziging houdt in dat de raad voortaan zelf bepaalt voor*

⁴ Zie reacties VNG en IPO, bijlagen bij Kamerstukken II 2017/18, 34 807, nr. 3.

welke duur zij ontheffing verleent binnen een raadsperiode, daaraan al dan niet voorwaarden stelt en of er mogelijkheid bestaat de ontheffing te verlengen bij een tijdelijke ontheffing. Dat in de formulering van het voorgestelde tweede lid niet meer wordt gesproken van «bijzonder geval», doet er niet aan af dat op een bestuursorgaan altijd een motiveeringsplicht rust, in het bijzonder wanneer voor een uitzondering op een hoofdregel wordt gekozen. Dat geldt ook zo voor de provinciale staten ten aanzien van gedeputeerden.

Tot slot vragen de leden van de **PVV**-fractie de regering alsnog duidelijker in te gaan op de vraag in hoeverre uit de bestuurspraktijk blijkt of er een technocratisch wethouderscircuit ontstaat en of de regering kan aangeven of zij het mogelijk ontstaan van een technocratisch wethouderscircuit vanuit zowel staatsrechtelijk perspectief als vanuit de openbare bestuurscultuur wenselijk acht.

Het is de regering vooralsnog niet uit de bestuurspraktijk gebleken dat er een technocratisch wethouderscircuit ontstaat of zal ontstaan. Ik heb onderzoek laten doen naar de mate waarin gemeenten en provincies bestuurders van buiten de gemeente en provincie benoemen en naar de hoeveelheid gemeenten waar iemand wethouder is geweest. Bijgaand treft u de resultaten van dit onderzoek aan. Uit het onderzoek volgt dat van alle wethouders die in maart 2019 het wethouderschap uitoefenden, 13.9% in het verleden in één andere gemeente wethouder is geweest. Voor 2.8% van de wethouders geldt dat zij eerder in twee andere gemeenten wethouder waren. Slechts 0.9% van de huidige wethouders is in drie of meer gemeenten wethouder geweest. Uit het onderzoek blijkt ook dat 88.5% van de wethouders woont in de gemeente waar zij wethouder zijn.

3. Voorzitterschap commissies

De leden van de **PVV**-fractie vragen naar een duiding van de positie van een niet-raadslid of niet-statenlid als commissievoorzitter ten opzichte van gekozen volksvertegenwoordigers bij de uitoefening van maatregelen in commissievergaderingen, zoals het ontnemen van het woord. Zij vragen of de regering het in het democratisch systeem gepast acht dat een niet-gekozen voorzitter dergelijke maatregelen kan uitoefenen tegenover gekozen volksvertegenwoordigers.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de gemeenteraad ruimte te geven bij de invulling van het voorzitterschap van raadscommissies. De gemeenteraad stelt de commissies in, benoemt de leden en beslist of zij het voorzitterschap aan een raadslid overlaat of aan niet-raadsleden toevertrouwt. Dat kan een commissielid zijnde geen raadslid zijn, maar ook iemand van buiten de commissie, een externe. De raad kan vervolgens op grond van het eerste lid van artikel 82 van de Gemeentewet bij verordening regels vaststellen over de benoeming, de bevoegdheden en de werkwijze van de voorzitter. De Gemeentewet bevat geen bepalingen over het door de voorzitter kunnen ontnemen van het woord als ordemaatregel tijdens de vergaderingen van raadscommissies en het is een autonome bevoegdheid van de raad om hier bij verordening naar eigen inzicht regels over te stellen. Dit voorstel brengt hierin geen verandering. Voor de provinciale staten is de verordenende bevoegdheid op dezelfde wijze geregeld in artikel 80, eerste lid, Provinciewet. Omdat de zeggenschap over de instelling, bevoegdheden en de werkwijze van een externe voorzitter bij de gekozen volksvertegenwoordiging ligt, brengt het voorstel geen wijziging in de eindverantwoordelijkheid van de raad en de staten en past de voorgestelde wijziging binnen het lokaal democratisch systeem.

De aan het woord zijnde leden vragen voorts in hoeverre niet-gekozen commissievoorzitters verbonden zijn aan geheimhouding bij besloten vergaderingen en of de regering het wenselijk acht dat een niet-gekozen commissievoorzitter kan initiëren om in beslotenheid te vergaderen. *De voorzitter van de commissie dient geheimhouding in acht te nemen ten aanzien van hetgeen achter gesloten deuren is behandeld en de stukken die aan de commissie onder geheimhouding worden overgelegd door de raad, het college of de burgemeester of waarop de commissie zelf geheimhouding heeft gelegd. Hier geldt geen onderscheid tussen een raadslid of statenlid die het voorzitterschap vervult, een commissielid niet zijnde raads- of statenlid of een externe voorzitter. De geheimhoudingsplicht geldt op grond van artikel 86 van de Gemeentewet voor aanwezige commissieleden en alle anderen die van het behandelde of de stukken kennis dragen. De voorzitter kan voorlopige geheimhouding leggen op stukken die hij aan de commissie overlegt en deze geheimhouding wordt in acht genomen totdat de raad deze opheft, of als de voorzitter de geheimhouding zelf opheft. Dit is op dezelfde manier geregeld voor statencommissies in artikel 91 van de Provinciewet. Het uitgangspunt is voorts dat raads- en statencommissies in het openbaar vergaderen. De voorzitter kan het initiatief nemen tot het sluiten van de deuren als hij dat nodig oordeelt. Het is vervolgens de commissie die met meerderheid van stemmen beslist of met gesloten deuren wordt vergaderd. De commissie dient hiertoe een belangenafweging te maken of de belangen die beschermd worden door het sluiten van de deuren zo zwaarwegend zijn, dat het belang van openbaarheid van de vergadering, dat eveneens een zwaarwegend belang is moet wijken.⁵ De beslissing over het sluiten van de deuren is dus aan de commissie, en geen eigenstandige beslissing van de voorzitter.*

De leden van de **PVV**-fractie vragen voorts in hoeverre de bepalingen over wettelijke verplichtingen en vereisten aan het raadslidmaatschap en het statenlidmaatschap, zoals de verboden handelingen voor raadsleden in artikel 15 Gemeentewet, ook op de niet-gekozen commissievoorzitters van toepassing (kunnen) zijn. Zij vragen tevens in hoeverre de incompatibiliteiten voor raads- en statenleden op niet-gekozen commissievoorzitters van toepassing zijn.

De formele vereisten die de Gemeentewet stelt aan het raadslidmaatschap, zoals beëdiging, onverenigbare betrekkingen of verboden handelingen, zijn onlosmakelijk verbonden met het functioneren als raadslid. Raadscommissies hebben tot taak de besluitvorming van de raad voor te bereiden en met het college en de burgemeester overleg te voeren. Zij nemen echter geen besluiten, aangezien er geen bevoegdheden kunnen worden overgedragen. De Gemeentewet bevat geen benoemingsvereisten ten aanzien van niet-raadsleden in commissies. Als de raad kiest voor een externe voorzitter, is het een autonome bevoegdheid van de raad om bij verordening al dan niet benoemingsvereisten te formuleren. In de praktijk komt het nu reeds voor dat gemeenteraden aan het raadscommissielidmaatschap van niet-raadsleden dezelfde benoemingsvereisten stellen als de wetgever doet aan het raadslidmaatschap, waaronder incompatibiliteiten. Dit staat gemeenteraden vrij. Hetzelfde geldt voor provinciale staten ten aanzien van het voorzitterschap van statencommissies.

De aan het woord zijnde leden stellen ten slotte dat commissievoorzitters een sturende rol kunnen uitoefenen op de agenda van raad en de staten, door bijvoorbeeld stukken te agenderen, agendering te weigeren of uit te stellen, en zij vragen in hoeverre de regering het wenselijk acht dat die rol door een niet-gekozen persoon kan worden uitgeoefend.

⁵ Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 82.

De raadscommissies bepalen hun eigen agenda. De betrokkenheid van de commissievoorzitter bij de agendering wordt in de praktijk geregeld in de verordening op de raadscommissies. In de VNG modelverordening op de raadscommissies 2018 is bijvoorbeeld opgenomen dat de commissievoorzitter een voorlopige agenda opstelt die een aantal dagen voor de vergadering wordt verstuurd naar de leden en dat de definitieve agenda uiteindelijk bij aanvang van de vergadering door de raadscommissie wordt vastgesteld.⁶ De raad is vervolgens ook zelf verantwoordelijk voor de vaststelling van de eigen agenda en het is uiteindelijk de raad die besluit op welk moment bepaalde besluitvorming voorligt. De definitieve vaststelling van de agenda's blijft dus een bevoegdheid van de raadscommissies respectievelijk de raad, bij de aanvang van de betreffende vergadering. Het voorstel stelt op dit punt geen wijzigingen voor. Bovendien gaat de raad, en niet de raadscommissie, over de uiteindelijke besluitvorming. Voor de agendering vanuit statencommissies ter voorbereiding op de besluitvorming van provinciale staten geldt hetzelfde uitgangspunt.

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

⁶ Zie bijvoorbeeld artikel 7 in de Model Verordening op de raadscommissies 2018.