

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de bevoegdheid van de raad inzake het verlenen van ontheffing van het vereiste van ingezetenschap van wethouders te verruimen. In plaats van de huidige ontheffingssystematiek die een verplicht tijdelijk karakter kent, wordt voorgesteld de raad een ongeclausuleerde bevoegdheid toe te kennen inzake het verlenen van ontheffing. Dat betekent dat de raad bevoegd is naar eigen inzicht in ontheffing van het vereiste van ingezetenschap van wethouders 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. Een dergelijke ruime ontheffingsbevoegdheid maakt een einde aan de huidige praktijk waarin plichtmatige (jaarlijkse) verlengingsbesluiten en (mede) door politieke overwegingen ingegeven besluiten tot niet-verlenging worden genomen.

Dit wetsvoorstel is aangekondigd in de brief van 15 december 2014¹ in reactie op een breed gesteunde motie-Litjens c.s.², 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. In voornoemde brief is aangekondigd dat eenzelfde regeling wordt getroffen voor provinciale staten ter zake van het vereiste van ingezetenschap van gedeputeerden.

2. Achtergrond en inhoud van het voorstel

Historie ontheffingbevoegdheid

Onder het monisme was het wethouderschap gekoppeld aan het raadslidmaatschap: wethouders waren afkomstig uit de raad en bleven daarvan deel uitmaken. Door deze koppeling waren de vereisten voor het

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

² Kamerstukken II, 2014/15, 33 691, nr. 16.

raadslidmaatschap automatisch van toepassing op wethouders; zo ook het vereiste van ingezetenschap. Bij de dualisering van het gemeentebestuur in 2002 werden het raadslidmaatschap en het wethouderschap ontkoppeld: wethouders waren niet langer lid van de raad, zij konden daardoor bovendien buiten de kring van de raadsleden aangetrokken worden.³ Deze ontkoppeling noodzaakte tot een expliciete bepaling inzake de vereisten van het wethouderschap (artikel 36a, eerste lid).⁴ Het niet voldoen aan een van deze functievereisten staat aan benoeming tot wethouder in de weg.

Ingezetenschap werd – middels voornoemde bepaling – als functievereiste gecontinueerd. De regering vond het namelijk van belang dat de lokale bestuurder binding heeft met de lokale gemeenschap. Tegelijkertijd had de regering echter oog voor de veranderingen in de samenleving die hebben geleid tot een relativering van de voorheen sterke koppeling tussen feitelijke woonplaats enerzijds en binding met een bepaalde lokale gemeenschap anderzijds. Een ander argument dat de regering aandroeg ter relativering van het woonplaatsvereiste was gelegen in de behoefte aan kwalitatief goede bestuurders, die rekrutering buiten de grenzen van de eigen gemeente kan rechtvaardigen. Daarom wilde de regering de mogelijkheid openen dat de raad ontheffing kan verlenen van de verplichting voor de wethouder om de werkelijke woonplaats in de gemeente te hebben.⁵ Omdat ingezetenschap een functievereiste is en het ontbreken daarvan aan de benoeming in de weg staat, werd voor wethouders van buiten de gemeente een voorziening noodzakelijk om ontheffing van dit vereiste te kunnen verlenen. De regering stelde dan ook voor de raad een – ongeclausuleerde – bevoegdheid toe te kennen om ontheffing van het vereiste van ingezetenschap te verlenen. Als gevolg van de aanvaarding van het amendement Pitstra/Te Veldhuis werd de duur van deze ontheffing echter beperkt tot één jaar. De ontheffingsmogelijkheid voor de duur van een jaar kwam volgens de indieners tegemoet aan de praktische bezwaren voor nieuwe wethouders van buiten de gemeente om direct in de nieuwe gemeente te gaan wonen maar garandeerde tevens de door hen noodzakelijk geachte voeling en binding van de wethouder aan de gemeente. Daarnaast wilden de indieners waken voor het ontstaan van een technocratisch wethouderscircuit.⁶

De beperkte ontheffingsduur bleek in de praktijk onvoldoende. In sommige gemeenten verstreek de ontheffingstermijn zonder dat de wethouder (inmiddels) woonachtig was in de betreffende gemeente. Gelet op het bepaalde in artikel 47 van de Gemeentewet – de wethouder die niet langer voldoet aan de functievereisten neemt onmiddellijk ontslag, bij het nalaten daarvan verleent de raad hem ontslag – zou ontslag moeten volgen. Ontslag volgde echter niet. Deze wethouders genoten klaarblijkelijk het vertrouwen van hun raad en bleven in afwijking van de wet, aan. Dit gold zowel wethouders die terstond na de verkiezingen benoemd werden als wethouders die later in de raadsperiode benoemd werden (van wie het, naarmate de benoeming later in de raadsperiode plaatsvindt, moeilijker is te eisen dat zij nog voor een relatief korte periode verhuizen).⁷ De regering zag, gelet op de blijvende aard van de problematiek en gegeven het feit dat de «wethouder van buiten» definitief zijn intrede had gedaan in het lokaal bestuur, aanleiding de raad een ruimere ontheffingsmogelijkheid in handen te geven. Dat leidde in 2007 tot de toevoeging van een volzin aan het tweede lid aan artikel 36a waarin werd

³ Kamerstukken II, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 8.

⁴ Kamerstukken II, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 92.

⁵ Kamerstukken II, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 92.

⁶ Kamerstukken II, 2000/01, 27 751, nr. 59.

⁷ Kamerstukken II, 2006/07, 30 480, nr. C, p.2.

bepaald dat de raad in bijzondere gevallen de ontheffing telkens met ten hoogste een jaar kan verlengen. Enerzijds, zo betoogde de regering, kwam hiermee een einde aan het onbedoelde karakter van «valbijconstructie» zoals dat aan de maximale ontheffingstermijn van een jaar was gaan kleven, anderzijds werd een jaarlijkse, expliciete beoordeling van de concrete situatie gegarandeerd.⁸ Ongewenste gedoogsituaties moesten worden voorkomen; de raad moest een expliciet besluit nemen over ook de verlenging van de ontheffing.⁹

Bij die wetswijziging had de regering toegezegd vóór de verkiezingen van 2010 de effecten van de wetswijziging te evalueren. Uit die evaluatie bleek dat na de gemeenteraadsverkiezingen in 2006 aan 5,5% van de wethouders ontheffing was verleend, tegen 6,5% in 2010. Net als na de verkiezingen in 2006 nam dat percentage in het eerste jaar na gemeenteraadsverkiezingen van 2010 af, tot 5,5%. Wel bleek dat verlengingsbesluiten ontbraken. In de gevallen dat er wel een verlengingsbesluit was genomen bleek dat een bijbehorende motivering ontbrak en dat in sommige gevallen reeds bij voorbaat was toegezegd de ontheffing te zullen verlengen. In een circulaire¹⁰ die daarop is uitgegaan is onder de aandacht van gemeenteraden gebracht dat de ruimere mogelijkheid van ontheffing wel een expliciet besluit inzake de verlenging vraagt; stilzwijgende of (bij voorbaat toegezegde) automatische verlengingsbesluiten zijn niet passend. Dat er sprake is van een «bijzonder geval» vraagt een oordeel voorzien van motivering.¹¹ Bij een vervolgonderzoek, uitgevoerd in 2011, bleek dat van de wethouders aan wie in 2010 bij aanvang van de raadsperiode ontheffing was verleend 64% in 2011 om verlenging van de ontheffing had verzocht. Alle verlengingsverzoeken werden gehonoreerd. Stilzwijgende verlengingen werden in dat onderzoek niet meer aangetroffen en in 93% van de gevallen was het verlengingsbesluit voorzien van een motivering.¹²

Ongeclausuleerde bevoegdheid

De regering acht het van belang dat de raad naar eigen inzicht een afweging kan maken inzake ontheffing van het woonplaatsvereiste voor wethouders. De lokale autonomie en de mogelijkheid van lokaal maatwerk staan hierbij voorop. Het huidige stelsel met de beperkte ontheffingsduur en de jaarlijkse verlenging berust op de veronderstelling dat er uitzicht moet zijn op het alsnog voldoen aan het woonplaatsvereiste. Echter, er zijn gevallen waarbij reeds aan het begin van de benoeming duidelijk is dat de ontheffing voor een langere periode dan één jaar verleend zal gaan worden. Een jaarlijkse (steeds op dezelfde wijze) gemotiveerde verlenging van de ontheffing verwordt dan tot een administratieve handeling waarvan de waarde door geen van de betrokkenen wordt ingezien. Daarbij komt dat de huidige ontheffingssystematiek een kwetsbare zijde heeft. Het al dan niet verlengen van de ontheffing kan vatbaar zijn voor politieke beoordeling. Immers, nu het ingezetenschap een functievereiste is, moet het niet-verlengen van de ontheffing leiden tot het ontslag van de wethouder. Het is ongewenst dat oneigenlijke motieven een rol kunnen spelen bij de beoordeling van de verlenging van de ontheffing. Het wettelijk stelsel dient de ruimte voor dergelijk gebruik zoveel mogelijk te beperken. Om deze redenen wordt voorgesteld de raad een ongeclausuleerde bevoegdheid toe te kennen inzake het verlenen van ontheffing van het vereiste van ingezetenschap voor wethouders. Dat betekent dat de

⁸ Kamerstukken II, 2005/06, 30 480, nr. 3.

⁹ Kamerstukken II, 2010/11, 30 902, nr. 19, p. 4.

¹⁰ Circulaire van de Minister van BZK van 14 maart 2011, kenmerk: 2011-2000083657.

¹¹ Kamerstukken II, 2010/11, 30 902, nr. 19.

¹² Kamerstukken II, 2010/11, 30 902, nr. 20.

raad bevoegd is naar eigen inzicht in ontheffing van het vereiste van ingezetenschap van wethouders 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.

Zoals aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer is het de bedoeling dat de verruiming van de bevoegdheid om ontheffing te verlenen ingaat bij de aanvang van de volgende zittingsperiode van de raad in het voorjaar van 2018, zodat hij bij de benoeming van wethouders van buiten meteen zelf de duur van de ontheffing kan bepalen. Er zijn dan geen geldende ontheffingsbesluiten. Daarvan kan wel sprake zijn in gemeenten waarin vanwege herindeling geen reguliere raadsverkiezingen worden gehouden. Een ontheffingsbesluit in een dergelijke gemeente blijft gelden, omdat onderhavig wetsvoorstel uitsluitend verandering brengt in de vrijheid van de raad om de duur van de ontheffing te bepalen.

Wijziging Provinciewet

Gelet op de parallelle regeling in de Provinciewet (artikel 35b) wordt voorzien in een gelijklopende wijziging van die wet. Dat betekent dat provinciale staten bevoegd is naar eigen inzicht in ontheffing van het vereiste van ingezetenschap van gedeputeerden te voorzien. Daarmee is provinciale staten – voor zover de ontheffing ziet op de betreffende statenperiode – 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.

3. Advies en consultatie

Een ontwerp van dit wetsvoorstel is voorgelegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Wethoudersvereniging en het Interprovinciaal Overleg. Die reacties zijn zonder meer instemmend¹³. Er is bestuurlijk brede steun om meer maatwerk mogelijk te maken bij de beslissing inzake de ontheffing van het woonplaatsvereiste voor wethouders en gedeputeerden en zo meer recht te doen aan het beginsel van de lokale en provinciale autonomie. Voorts wordt aangedrongen op inwerkingtreding van het wetsvoorstel omstreeks de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018, zodat bij de benoeming van nieuwe wethouders van de verruimde mogelijkheid gebruik kan worden gemaakt.

Ook kon er van 1 maart tot en met 1 april 2017 via www.internetconsultatie.nl op het voorstel en de toelichting gereageerd worden. Van die mogelijkheid is twaalf maal gebruik gemaakt. In acht reacties wordt steun voor het voorstel uitgesproken. De vier andere respondenten kunnen zich niet in het voorstel vinden daar zij het ten principale van belang achten dat de wethouder woonachtig is in de gemeente die hij bestuurt. In reactie daarop merkt de regering op dat deze respondenten er blijk van geven strikte toepassing van het woonplaatsvereiste voor te staan en daarmee elke ruimte voor ontheffing – dus ook de thans bestaande mogelijkheid – afwijzen. Daarmee gaan deze respondenten voorbij aan de strekking van het wetsvoorstel. De regering beoogt met dit wetsvoorstel gemeenteraden en provinciale staten meer ruimte te bieden om een eigen afweging te maken bij het verlenen van ontheffing

¹³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

van het woonplaatsvereiste. Het is aan gemeenten en provincies zelf hoe zij invulling geven aan die bevoegdheid. Het woonplaatsvereiste als zodanig staat niet ter discussie en blijft dan ook het uitgangspunt.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk