

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)

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2014

Bij de behandeling van de Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Waterschapswet (institutionele bepalingen) is een motie-Litjens c.s. aangenomen inzake de ontheffing van het woonplaatsvereiste voor wethouders.¹ Het woonplaatsvereiste en de mogelijkheid tot ontheffing daarvan is geregeld in artikel 36a Gemeentewet. De motie overweegt dat de wethouder moet wonen in de gemeente waar hij de functie vervult en dat de raad voor de duur van een jaar ontheffing van dit vereiste kan verlenen. Voorts overweegt de motie dat de raad in bijzondere gevallen deze ontheffing telkens voor de duur van een jaar kan verlengen en dat de raad daarbij steeds opnieuw aan de hand van actuele omstandigheden moet bepalen of er sprake is van een bijzonder geval dat afwijking van het uitgangspunt rechtvaardigt. Deze wettelijk verplichte verlengingsverzoeken worden in principe altijd gehonoreerd en schieten daarmee hun doel voorbij, zo overwegen de indieners. Van mening zijnde dat de beslissing over het woonplaatsvereiste van wethouders overgelaten moet worden aan de gemeenteraad zodat maatwerk mogelijk is en meer recht gedaan wordt aan de lokale autonomie, verzoekt de motie de regering de diverse modaliteiten van een dergelijke regeling te onderzoeken en vervolgens een wetsvoorstel voor te bereiden waarin recht wordt gedaan aan de lokale autonomie.

Met deze brief informeer ik u op welke wijze ik voornemens ben uitvoering te geven aan de motie.

Historie

Tot de invoering van de dualisering van het gemeentebestuur werd geen onderscheid gemaakt tussen de vereisten voor het raadslidmaatschap –

¹ Kamerstuk 33 691, nr. 16.

met als belangrijk element het vereiste van ingezetenschap – en de vereisten voor het wethouderschap. In het monistische stelsel waren de wethouders immers afkomstig uit de raad en bleven zij daarvan deel uitmaken. Met de komst van de dualisering werden het raadslidmaatschap en het wethouderschap ontvlecht en werd het bovendien mogelijk wethouders van buiten de raad aan te trekken. Deze ontvlechting noodzaakte tot een aparte bepaling voor de vereisten van het wethouderschap. Het niet voldoen aan één van deze functievereisten – waaronder het vereiste van ingezetenschap – leidt ertoe dat de wethouder ontslag dient te nemen dan wel dat de raad hem ontslag verleent indien hij dit nalaat (artikel 47 Gemeentewet). Voor wethouders van buiten de gemeente werd daarom een voorziening noodzakelijk om, ten minste tijdelijk, ontheffing te kunnen verlenen van het vereiste van ingezetenschap.

Ten aanzien van wethouders van buiten de gemeente stelde de regering in het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur voor de gemeenteraad een open, ongeclausuleerde bevoegdheid te geven om ontheffing van het vereiste van ingezetenschap te verlenen. De regering wees daarbij op 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 voor de relativering van het woonplaatsvereiste zag de regering in de behoefte aan kwalitatief goede bestuurders, die rekrutering buiten de grenzen van de eigen gemeente kan rechtvaardigen.² Als gevolg van de aanvaarding van het amendement Pitstra/Te Veldhuis werd de duur van deze ontheffing echter beperkt tot één jaar.³ In de toelichting op het amendement benadrukten de indieners het belang van voeling en binding van de wethouder met de lokale gemeenschap en gemeente, en waarschuwden zij voor het ontstaan van een technocratisch wethouderscircuit. Met de tijdelijke duur van de ontheffing kwam het amendement 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 werd tevens de wenselijke voeling en binding van de wethouder met de gemeente gegarandeerd.

In de praktijk bleek de ontheffingsduur van één jaar echter onvoldoende. In sommige gemeenten verstreek de ontheffingstermijn zonder dat de wethouder (inmiddels) woonachtig was in de betreffende gemeente dan wel ontslag had genomen of had gekregen. Deze wethouders genoten het vertrouwen van hun raad, zodat die sanctionering uitbleef. Daarmee werd de Gemeentewet niet nageleefd.

De regering zag hierin aanleiding voor te stellen de Gemeentewet te wijzigen. Sinds 2007 is de gemeenteraad daarom bevoegd in bijzondere gevallen de ontheffing telkens met ten hoogste een jaar te verlengen.⁴ Daarbij geldt dat gemotiveerd moet worden waarom er sprake is van een «bijzonder geval».

Conform toezeggingen aan de beide Kamers der Staten-Generaal is er in 2010 – vanuit mijn departement – onderzoek gedaan naar het functioneren van deze wetswijziging. Daarover is uw Kamer begin 2011 geïnformeerd. Uit het onderzoek bleek dat in 2010 94% procent van de wethouders binnen de gemeente woonde en dat de wethouders die niet aan het vereiste van ingezetenschap voldeden, beschikten over een ontheffing.⁵ Wel bleek dat bij vijf op de tien verlengingsbesluiten de vereiste motivering ontbrak. In sommige gevallen was sprake van een stilwij-

² Kamerstuk 27 751, nr. 3, p. 92.

³ Kamerstuk 27 751, nr. 59.

⁴ Stb. 2007, 124.

⁵ Kamerstuk 30 902, nr. 19.

gende verlenging. Daarop is een circulaire uitgegaan waarin de vereisten rond de ontheffingssystematiek onder de aandacht van de gemeenteraden is gebracht. Bij een vervolgonderzoek, uitgevoerd in 2011, bleek dat stilzwijgende verlengingen niet meer voorkwamen en dat in 93% van de gevallen het verlengingsbesluit gemotiveerd werd.⁶

Wijziging Gemeentewet

Hoewel het hiervoor bedoelde vervolgonderzoek uit 2011 er op lijkt te wijzen dat het huidige stelsel naar behoren functioneert, kan ik mij goed vinden in de overwegingen van de motie en zal ik een dienovereenkomstige wetswijziging bevorderen.

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, in veel gevallen waarbij gebruik wordt gemaakt van de ontheffing van het vereiste van ingezetenschap, is op voorhand duidelijk 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.

Daar komt bij dat de huidige ontheffingssystematiek een kwetsbare zijde heeft aangezien het al dan niet verlengen van de ontheffing vatbaar kan 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 daarvoor zoveel mogelijk te beperken.

Zoals uit het hierboven beschrevene blijkt, zijn in de achterliggende jaren ten aanzien van de ontheffing van het vereiste van ingezetenschap verschillende modaliteiten de revue gepasseerd en al dan niet toegepast. Gelet op de strekking van de motie en de nadelen van de reeds toegepaste modaliteiten, ben ik voornemens bij een volgende wijziging van de Gemeentewet met een voorstel te komen waarbij de raad de bevoegdheid krijgt, zonder beperkingen, ontheffing van het vereiste van ingezetenschap te verlenen. Een dergelijke bepaling betekent dat de raad de duur van de ontheffing kan bepalen, daaraan al dan niet voorwaarden kan stellen en al dan niet in verlenging kan voorzien. Dit sluit aan bij de behoefte aan maatwerk op lokaal niveau en ik acht het een versterking van de lokale democratie.

Het besluit al dan niet (verlenging van) ontheffing van het vereiste van ingezetenschap te verlenen, zou vanwege haar aard en het hieraan gekoppelde gevolg (ontslag), niet vatbaar moeten zijn voor bezwaar en beroep. Bij de beoogde wetswijziging zal, nu ontslag ook is uitgezonderd van bezwaar en beroep, vanuit het oogpunt van consistentie in de wetsystematiek, worden voorzien in expliciete uitsluiting van bezwaar en beroep.

Bij deze wetswijziging zal tevens in een vergelijkbare aanpassing van de Provinciewet worden voorzien ten aanzien van het vereiste van ingezetenschap voor gedeputeerden.

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

⁶ Kamerstuk 30 902, nr. 20.