

Vergaderjaar 2006–2007

**30 480**

## **Wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met een verruiming van de bevoegdheid van de raad en provinciale staten om tijdelijk ontheffing te verlenen van het vereiste van ingezetenschap voor wethouders en gedeputeerden**

**C**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 18 januari 2007

Met waardering heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat bij het onderhavige wetsvoorstel.

Ik constateer dat de leden van de fractie van het CDA met belangstelling hebben kennis genomen van het wetsvoorstel en de parlementaire behandeling daarvan in de Tweede Kamer. Deze leden kunnen zich herkennen in de strekking van het voorstel. Volgens hen berust het wetsvoorstel op een aanvaardbare afweging van enerzijds het belang geschikte en goede wethouders te kunnen benoemen en anderzijds het belang dat deze met de lokale gemeenschap zijn verbonden via het ingezetenschap van de gemeente.

Ook de leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsontwerp. Net als de regering en alle politieke partijen delen deze leden het uitgangspunt dat bestuurders deel dienen uit te maken van de lokale gemeenschap. Zij zien in het woonplaatsvereiste een goed middel om vooral wethouders van buiten de gemeenteraad hiertoe aan te zetten.

De leden van de VVD-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het komt deze leden voor dat de regering op twee gedachten hinkt: enerzijds vasthouden aan een wettelijk vereiste van ingezetenschap en anderzijds de gemeenteraad laten bepalen of van dit wettelijke voorschrift kan worden afgeweken. De leden van de fractie van D66 hebben met instemming kennis genomen van dit wetsvoorstel. Het komt tegemoet aan een aantal praktische bezwaren die zich voordoen bij de toepassing van de huidige regeling.

De leden stelden naar aanleiding van het wetsvoorstel en de parlementaire behandeling daarvan in de Tweede Kamer nog enkele vragen. Mede namens de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties zal ik deze van een antwoord voorzien. De memorie van antwoord volgt daarbij niet de volgorde van het voorlopig verslag, dit om dubblures in vraag en antwoord zoveel mogelijk te vermijden. Waar in het hierna volgende sprake is van gemeente of wethouders wordt tevens bedoeld op provincie of gedeputeerde.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd waarom de regering niet terugkeert naar haar oorspronkelijke relativering van het (vereiste van) ingezetenschap van wethouders, zoals verwoord ten tijde van het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur.

In het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur heeft de regering voorgesteld in de Gemeentewet op te nemen dat de raad aan de wethouder ontheffing kan verlenen van het vereiste van ingezetenschap.

Uitgangspunt was destijds dus ook al een wettelijke verankering van het woonplaatsvereiste voor wethouders, met een mogelijkheid voor de raad om daarvan ontheffing te verlenen. Echter, de naar tijdsduur onbeperkte ontheffing stuitte op bezwaren van een kamermeerderheid en gaf aanleiding tot het amendement van de leden Pitstra en Te Veldhuis, wat leidde tot de huidige bepaling van artikel 36a, tweede lid<sup>1</sup>, waarin de ontheffing wordt beperkt tot maximaal een jaar. De toelichting op het amendement motiveert dit als volgt: «Een lokale bestuurder moet binding en voeling met de lokale gemeenschap hebben of krijgen, omdat hij/zij een bestuurder voor en in het belang van de gehele bevolking is.» In enkele gemeenten heeft zich sinds de invoering van de dualisering de situatie voorgedaan dat de maximale ontheffingstermijn van een jaar voor buiten de gemeente woonachtige wethouders verstreken is zonder dat zij zijn verhuisd naar de gemeente waar zij wethouder zijn. Ingevolge artikel 47, eerste lid, dient een wethouder dan onmiddellijk ontslag te nemen. Doet hij dat niet, dan dient de raad hem op grond van artikel 47, tweede lid, juncto artikel 46, tweede lid, ontslag te verlenen. Voor zover bekend, heeft geen van de betrokken wethouders zelf ontslag genomen. De betreffende gemeenteraden hebben deze wethouders evenmin ontslag verleend. Dat betekent dat wethouders, die overigens het vertrouwen van hun raad genieten, in afwijking van de wet aanbleven. Deze gedoogsituatie heeft zich zowel voorgedaan bij buiten de gemeente woonachtige wethouders die onmiddellijk na de verkiezingen benoemd werden, als bij tussentijds aantredende wethouders. Naarmate een tussentijdse benoeming later gedurende de zittingsperiode van de raad plaatsvond, werd het moeilijker van wethouders te eisen dat zij nog voor een relatief korte periode verhuizen. Met het onderhavige wetsvoorstel meent de regering tegemoet te komen aan deze ongewenste gedoogsituaties.

Voorts hebben de leden van de fractie van de VVD de vraag gesteld waarom de regering, als zij van mening is dat het ingezetenschap een harde eis is die wettelijke verankering vereist, een wettelijk gesanctioneerde ontsnappingsclausule voor de gemeenteraad in de wet neerlegt. Ook stelden deze leden de vraag of er ruim vijf jaar na de indiening van het amendement van de leden Pitstra en Te Veldhuis nog aanleiding is bevreesd te zijn voor een technocratisch wethouderscircuït, welke vrees ten grondslag lag aan het amendement. In reactie op deze vragen merk ik het volgende op. Het is sinds de dualisering mogelijk een wethouder van buiten de gemeente aan te trekken, die doorgaans niet bij de aanvang van zijn benoeming over geschikte woonruimte in de gemeente zal beschikken. Met dit wetsvoorstel beoogt de regering tegemoet te komen aan de bestuurlijke praktijk, zonder af te doen aan het belang van het woonplaatsvereiste. Het is daarom niet juist om het onderhavige wetsvoorstel te kwalificeren als een wettelijk gesanctioneerde ontsnappingsclausule. De regering is van mening dat de huidige gedoogsituatie rond artikel 36a Gemeentewet onwenselijk is. Wettelijk uitgangspunt is en blijft het woonplaatsvereiste van wethouders. Dat is een uitgangspunt waar gemeenteraden zelf ook zeer aan hechten. De voorgestelde mogelijkheid om gedurende een jaar ontheffing te verlenen en deze ontheffing in een bijzonder geval (telkens) met een jaar te verlengen, bevordert een praktijk die het woonplaatsvereiste zoveel mogelijk recht doet. De ontheffingsduur van (telkens) maximaal een jaar brengt immers mee dat de raad steeds opnieuw aan de hand van actuele omstandigheden moet beoordelen of

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2000/01, 27 751, nr. 59.

sprake is van een bijzonder geval dat afwijking van het wettelijk uitgangspunt rechtvaardigt. Deze beoordeling vindt in het openbaar plaats.

De angst voor een technocratisch wethouderscircuit is niet bewaarheid, zo blijkt uit de ervaringen van de eerste dualistische raadsperiode. Van een rondreizend gezelschap à la voetbaltrainers is geen sprake. Naar mijn mening behoeft overigens niet voor een dergelijk verschijnsel te worden gevreesd zolang het woonplaatsvereiste wettelijk is verankerd en deze norm door gemeenteraden als een vanzelfsprekende norm wordt ervaren.

De leden van de CDA-fractie hebben de vraag gesteld of het niet van groot gewicht is dat een bestuurder ook daarom deel behoort uit te maken van de gemeenschap die hij mede bestuurt, opdat hij ook zelf de effecten van het bestuur en beleid als burger ervaart («lotsgemeenschap»). De leden van de fractie van D66 hebben gevraagd om een nadere uitleg van het begrip «binding met de lokale gemeenschap» dat aan de grondslag ligt, met name in het licht van aspecten als het belang van kwaliteit van bestuur en de aanwezigheid van lokale binding bij niet-ingezetenen.

Naar het oordeel van de regering vormt het vereiste van ingezetenschap een belangrijk middel voor het verkrijgen van binding met de lokale gemeenschap. Uit de vraagstelling van de genoemde fracties blijkt dat zij oog hebben voor het feit dat ook niet-ingezetenen een sterke binding kunnen hebben met een bepaalde gemeente. De leden van de CDA-fractie hebben er in dit verband bij wijze van voorbeeld op gewezen dat het moeilijk te ontkennen valt dat een recent naar een buurgemeente verhuisd (ex-)raadslid, dat zijn leven lang in de gemeente op de nominatie heeft gestaan tot wethouder te worden benoemd, veel meer binding voelt met en kennis heeft van die gemeente dan een recente «immigrant». Een ondubbelzinnige, objectief meetbare, wettelijke norm is echter van groot belang. Ook het door de leden van de CDA-fractie bedoelde ex-gemeenteraadslid zal dus, als het er uiteindelijk toch van is gekomen, na zijn benoeming tot wethouder op zo kort mogelijke termijn moeten verhuizen. Ook de omstandigheid dat deze wethouder daarmee zelf de effecten van het bestuur en beleid als burger gaat ervaren («lotsgemeenschap»), geeft een basis aan de eis van het ingezetenschap. De leden van de CDA-fractie hebben hier terecht op gewezen. Een rechtstreeks verband tussen de kwaliteit van het bestuur en de binding die de bestuurder met zijn gemeenschap heeft, ziet de regering echter niet. Wel zijn voeling en binding met de lokale gemeenschap van belang voor het begrijpen van de lokale verhoudingen. Kennis daarvan kan bijdragen aan goed bestuur.

De leden van de fractie van het CDA hebben de vraag gesteld of het begrip «bijzondere omstandigheden» als rechtvaardigingsgrond voor ontheffing vatbaar is voor verdere specificatie. Ook vroegen deze leden of in zijn algemeenheid de waarschijnlijkheid dat een bijzonder geval aanwezig is door tijdsverloop afneemt. De leden van de fractie van de WD hebben gevraagd wie bepaalt wat een bijzonder geval is. Zij zijn van mening dat het begrip bijzondere gevallen niet als een objectief criterium kan worden beschouwd. Ook vroegen deze leden of het niet voor de hand zou liggen het begrip bijzondere gevallen alleen te hanteren ten aanzien van wethouders van buiten de gemeente die tussentijds worden benoemd.

Het onderhavige wetsvoorstel geeft de raad de bevoegdheid om gedurende een jaar ontheffing van het vereiste van ingezetenschap te verlenen en deze in een bijzonder geval (telkens) met maximaal een jaar te verlengen. Het is na aanvaarding van dit wetsvoorstel aan de gemeenteraden hoe in de politiek-bestuurlijke praktijk invulling te geven aan het begrip bijzondere gevallen. Het wetsvoorstel geeft daarbij duidelijk aan

dat de norm is dat een wethouder woont in de gemeente die hij bestuurt. Voor de gemeenteraden is dit een vanzelfsprekende eis. Zij zullen daarom aan de naleving daarvan waar enigszins mogelijk de hand willen houden. Het begrip bijzonder geval is inderdaad geen objectief criterium. Of sprake is van een bijzonder geval zal door de raad aan de hand van concrete omstandigheden moeten worden beoordeeld. Het is niet uitgesloten dat zich in de bestuurspraktijk bijzondere gevallen zullen voordoen waarbij een van buiten de gemeente aangetrokken wethouder gedurende de gehele zittingsperiode buiten de gemeente woont. Dat zou in afwijking zijn van het uitgangspunt dat een wethouder ingezetene is van de gemeente. Tegelijkertijd is dit de consequentie van het feit dat de raad de afweging moet maken of iets een bijzonder geval is.<sup>1</sup> Bij een latere beoordeling zal niet zozeer sprake zijn van het hanteren van zwaardere maatstaven, maar van het streng(er) beoordelen of de betrokken wethouder zich voldoende inspanningen heeft getroost om daadwerkelijk woonplaats in de gemeente te hebben. Zoals reeds aan de Tweede Kamer is toegezegd, zullen de effecten van deze wet in de praktijk worden onderzocht en zal hierover voor de raadsverkiezingen van 2010 worden gerapporteerd. Op basis daarvan zal beoordeeld kunnen worden of het stelsel naar behoren functioneert. De regering heeft niet overwogen, zoals de leden van de VVD-fractie hebben gevraagd, onderscheid te maken tussen wethouders van buiten de gemeente die aan het begin van de raadsperiode worden aangetrokken en wethouders van buiten de gemeente die tussentijds aantreden. Zowel aan het begin als tijdens een raadsperiode kan sprake zijn van bijzondere gevallen die een verlenging van de tijdelijke ontheffing rechtvaardigen. Het werken met een dergelijk onderscheid zou dus geen einde maken aan de ongewenste valbijlconstructie. Bovendien zouden de daaruit voortvloeiende gedoogsituaties blijven bestaan. De leden van de fractie van het CDA stelden daarnaast de vraag of het aan de rechter is overgelaten het «lege» begrip bijzondere gevallen in te vullen. Deze leden gaan er daarbij van uit dat in geval van een meningsverschil tussen wethouder en raad of zo een bijzonder geval aanwezig is die vraag na een bezwaarschriftprocedure bij de bestuursrechter en de Afdeling bestuursrechtspraak terecht kan komen. Zoals hiervoor reeds uiteengezet laat het onderhavige wetsvoorstel het aan de gemeenteraden over om in de politiek-bestuurlijke praktijk invulling te geven aan het begrip bijzondere gevallen. Het is aan de raad, niet aan de rechter, om aan de hand van concrete omstandigheden te beoordelen of sprake is van een bijzonder geval. Een wethouder kan derhalve geen aanspraak maken op een ontheffing of op verlenging van een gegeven ontheffing. Indien een gemeenteraad van mening is dat niet of niet langer sprake is van een bijzonder geval met als gevolg dat de ontheffing eindigt, is de wethouder net als onder de huidige wetgeving verplicht ontslag te nemen (artikel 47, eerste lid). Indien de wethouder dit nalaat, is de raad verplicht hem te ontslaan (artikel 47, tweede lid, jo. artikel 46, tweede, derde en vierde lid). Een verschil van mening tussen een gemeenteraad en een wethouder over de vraag of sprake is van een bijzonder geval zal zich niet langs juridische procedures van bezwaar en beroep afwikkelen maar leiden tot een vertrouwensbreuk tussen raad en wethouder. In dat verband wijs ik er op dat tegen een ontslagbesluit wegens verlies van vertrouwen geen beroep op de bestuursrechter openstaat (artikel 8:5 Awb juncto artikel 49 Gemeentewet). Artikel 50 van de Gemeentewet bepaalt dat de rechter (i.c. de burgerlijk rechter) niet in de beoordeling van de gronden treedt waarop de raad tot ontslag van de wethouder heeft besloten. Die bepaling heeft tot doel te voorkomen dat de burgerlijk rechter de vraag of het vertrouwen in een wethouder terecht of onterecht is opgezegd, beantwoordt: deze dient niet op de stoel van de raad te gaan zitten.

---

<sup>1</sup> Vgl. Kamerstukken II, 2005/06, 30 480, nr. 5, p. 6.

De leden van de CDA-fractie hebben de vraag gesteld of de weigering van een wethouder zich binnen de gemeente te vestigen nadat hij geen

verdere ontheffing van het woon plaatsvereiste heeft gekregen en een eventuele rechterlijke uitspraak ook in zijn nadeel uitviel, onder bijzondere omstandigheden gevolgen kan hebben voor de financiële afwikkeling van een eventueel ontslag of een eventuele ontslagname van die wethouder. Het antwoord op deze vraag luidt ontkenkend. Op grond van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers ontvangt de wethouder een vaste uitkering bij zijn ontslag. De aanleiding voor het ontslag en de omstandigheden waaronder het ontslag is verleend, zijn hierop niet van invloed.

Voorts is door de leden van de fractie van het CDA de vraag gesteld of eventuele afspraken tussen een gemeenteraad en een kandidaat-wethouder van buiten de gemeente omtrent de woonplaats van die wethouder en het eventueel daaraan koppelen van een ontheffing, bindend zijn. Ook stelden deze leden de vraag of een ontheffing gedurende de ontheffingsperiode gelet op sterk gewijzigde omstandigheden kan worden ingetrokken en of deze ook aan ontbindende of opschortende voorwaarden kan worden gebonden. Voorop staat dat de raad vrij is om al dan niet ontheffing te verlenen. Het betreft een bevoegdheid; een wethouder heeft geen aanspraak op ontheffing, laat staan dat hij een recht op ontheffing zou kunnen afdwingen. Eventuele afspraken tussen raad en wethouder over diens woonplaats hebben derhalve een zuiver politiek karakter. Daarnaast is de regering van mening dat een eenmaal verleende ontheffing niet tussentijds kan worden ingetrokken, ook niet in geval van gewijzigde omstandigheden, evenmin dat deze aan ontbindende of opschortende voorwaarden kan worden gebonden. De ontheffing van het woonplaatsvereiste moet worden beschouwd als de resultante van een politieke afweging. Niettemin kan een wethouder die een ontheffing heeft het vertrouwen van de raad verliezen door uitlatingen die in strijd zijn met het oogmerk van de ontheffing of de verlenging daarvan dan wel met de intenties die de wethouder bij het verkrijgen van de ontheffing of verlenging heeft uitgesproken.

De leden van de PvdA-fractie hebben de vraag gesteld of niet het gevaar dreigt dat door een paar verlengingen van de ontheffing de wettelijke eis van vestiging in de gemeente die men bestuurt kan worden ontduikt. Deze leden vroegen voorts in hoeveel gemeenten na de raadsverkiezingen van 7 maart 2006 wethouders zijn aangetreden die niet wonen in de plaats waar ze wethouder zijn.

Het is onder de voorgestelde regeling aan de raad om in bijzondere gevallen de ontheffing te verlengen, telkens voor ten hoogste een jaar. Het is niet de bedoeling van dit wetsvoorstel dat het woonplaatsvereiste door opeenvolgende ontheffingen feitelijk wordt uitgesteld. Het feit dat die ontheffing steeds een tijdelijk karakter heeft, brengt mee dat die afweging steeds opnieuw aan de orde moet komen als binnen de ontheffingsstermijn niet aan het wettelijk vereiste is voldaan. Van de raad mag verwacht worden dat hij oog heeft voor de intrinsieke waarde van de wettelijke norm ten aanzien van het vereiste van ingezetenschap. Voorts zal de raad, maar ook de (kandidaat-) wethouder, zich tegenover de bevolking moeten kunnen verantwoorden indien ontheffing van de wettelijke norm wordt verleend. Dit zal ongetwijfeld de nodige publiciteit met zich meebrengen. Dat gegeven gaat de regering er van uit dat wethouders zich zullen inspannen woonruimte binnen de gemeente te vinden. De regering is dan ook niet van mening dat van de ontheffingsmogelijkheid een geringe prikkel zou uitgaan aan wethouders om ernst te maken met het zoeken naar een passende woning binnen de gemeente.

Momenteel wordt onderzoek verricht naar het aantal wethouders dat niet woonachtig is in de eigen gemeente. Hierover kan ik u thans het volgende mededelen. Er is van 411 gemeenten waar op 7 maart 2006 verkiezingen zijn gehouden een reactie ontvangen. Totaal zijn er ongeveer 1490

wethouders. In 72 van deze 411 gemeenten zijn in totaal 88 wethouders benoemd met een ontheffing van het woonplaatsvereiste. Van deze 88 wethouders zijn er inmiddels 23 verhuisd naar de gemeente die zij mede besturen. Daarmee komt het totaal aantal wethouders dat op dit moment buiten de eigen gemeente woont op 65.

Door de leden van de PvdA-fractie is de vraag gesteld of er andere oplossingen denkbaar zijn voor de praktische problemen bij het vinden van passende woonruimte door wethouders.

De enige andere praktische oplossing die ik mij kan voorstellen, is dat de wethouder in kwestie hulp krijgt van de gemeente bij het vinden van passende woonruimte. Het staat de gemeenten vrij hier op eigen wijze invulling aan te geven.

De leden van de fracties van het CDA en D66 hebben gevraagd hoe de regering aankijkt tegen een vereiste van ingezetenschap voor bepaalde ambtelijke functies zoals gemeentesecretaris, raadsgriffier of functies op het gebied van de openbare orde en veiligheid. De regering is geen voorstander van een woonplaatsvereiste zonder meer voor ambtenaren. Het is overigens ook nu mogelijk voor die functies waarbij een snelle aanwezigheid in de gemeente gewenst is, zoals bij functies op het gebied van de openbare orde en veiligheid, de ambtenaar op dit punt verplichtingen op te leggen. Artikel 55 van het ARAR maakt het mogelijk de verplichting op te leggen te gaan wonen of te blijven wonen in of nabij de gemeente die hem als standplaats is aangewezen of waartoe zijn standplaats behoort, indien dit naar het oordeel van het bevoegd gezag noodzakelijk is in verband met de goede vervulling van zijn functie.

De regering acht het in antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie niet noodzakelijk het vereiste van ingezetenschap afzonderlijk te regelen voor de (eerste) loco-burgemeester. Bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester wordt diens ambt ingevolge artikel 77, eerste lid, van de Gemeentewet waargenomen door een wethouder. Die wethouder dient in beginsel aan het vereiste van ingezetenschap te voldoen. Bij de aanwijzing van de (eerste) loco-burgemeester kan het college met dit bijzondere belang rekening houden door niet als eerste vervanger een wethouder aan te wijzen die (nog) niet in de gemeente woont.

De leden van de fractie van het CDA hebben de vraag gesteld in hoeverre door dit wetsvoorstel de regelingen met betrekking tot het vereiste van ingezetenschap van leden van het dagelijks bestuur (of de voorzitter van dat bestuur) van een deelgemeente worden beïnvloed. Artikel 90, vierde lid, van de Gemeentewet verklaart artikel 36a van overeenkomstige toepassing op de leden van het dagelijks bestuur van een deelgemeente. Dat betekent dat, indien het onderhavige voorstel tot wet wordt verheven, een deelraad aan de leden van het dagelijks bestuur in bijzondere gevallen tijdelijk ontheffing van het vereiste van ingezetenschap kan verlenen, telkens voor ten hoogste een jaar.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
J. W. Remkes