

Wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband de verruiming van de bevoegdheid van de raad en provinciale staten om ontheffing te verlenen van het vereiste van ingezetenschap voor wethouders en gedeputeerden (Wet verruiming ontheffing woonplaatsvereiste wethouders en gedeputeerden)

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de bevoegdheid van de raad en provinciale staten om ontheffing te verlenen van het vereiste van ingezetenschap voor wethouders en gedeputeerden en daartoe de Gemeentewet en de Provinciewet te wijzigen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

Artikel 36a, tweede lid, van de Gemeentewet komt te luiden:

2. De raad kan ontheffing verlenen van het vereiste van ingezetenschap.

Artikel II

Artikel 35b, tweede lid, van de Provinciewet komt te luiden:

2. Provinciale staten kunnen ontheffing verlenen van het vereiste van ingezetenschap.

Artikel III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel IV

Deze wet wordt aangehaald als: Wet verruiming ontheffing woonplaatsvereiste wethouders en gedeputeerden.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Memorie van toelichting

Algemeen deel

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, gedurende de raadsperiode, bevoegd is naar eigen inzicht in ontheffing van het vereiste van ingezetenschap van wethouders te voorzien. Daarmee is de raad volledig vrij de duur van de ontheffing 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 de motie werd de regering gevraagd de diverse modaliteiten van een dergelijke regeling te onderzoeken en vervolgens een wetsvoorstel voor te bereiden waarin 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 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

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

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

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

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

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. Een 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 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 wetwijziging had de regering toegezegd vóór de verkiezingen van 2010 de effecten van de wetwijziging 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

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.

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

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

¹⁰ Van 14 maart 2011.

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

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

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 zo veel 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 raad, gedurende de raadsperiode, bevoegd is naar eigen inzicht in ontheffing van het vereiste van ingezetenschap van wethouders te voorzien. Daarmee is de raad volledig vrij de duur van de ontheffing te bepalen, daaraan al dan niet voorwaarden te stellen en bij een beperkte duur al dan niet in verlenging te voorzien.

Wijziging Provinciewet

Gelet op de parallelle regeling in de Provinciewet (het betreft de artikelen 35b, 45 en 46) wordt voorzien in een gelijklopende wijziging van die wet. Dat betekent dat provinciale staten, gedurende de statenperiode, bevoegd is naar eigen inzicht in ontheffing van het vereiste van ingezetenschap van gedeputeerden te voorzien. Daarmee is provinciale staten volledig vrij de duur van de ontheffing 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

Dit voorstel is in consultatie gegeven aan de VNG, het IPO en de Wethoudersvereniging. Tevens is voorzien in internetconsultatie.

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