

Vergaderjaar 2005–2006

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 juni 2006

1. Inleiding

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het verslag van bevindingen van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij het onderhavige wetsvoorstel. Met voldoening constateren wij dat de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD en de SGP met belangstelling kennis hebben genomen van het wetsvoorstel en in diverse bewoordingen te kennen geven eraan te hechten dat wethouders en gedeputeerden inwoner zijn van de gemeente, respectievelijk van de provincie, waarvan zij tot bestuurder zijn benoemd. Het vereiste van ingezetenschap vormt een belangrijke waarborg voor de voeling en binding van een bestuurder met de gemeenschap en de gemeente. Volgens deze fracties zijn deze voeling en binding belangrijke voorwaarden voor bestuurders om hun functie op een adequate en succesvolle wijze te kunnen uitoefenen.

De leden van de D66-fractie hebben met instemming kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden benadrukken echter dat – hoewel het de voorkeur heeft dat bestuurders wonen in de gemeente of provincie waarvan zij bestuurder zijn – bij het aantrekken van wethouders dan wel gedeputeerden bestuurlijke kwaliteit en niet de woon- of verblijfplaats centraal dient te staan in de afweging.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel dat beoogt verlenging van de periode van ontheffing van het woonplaatsvereiste voor wethouders en gedeputeerden mogelijk te maken.

De verscheidene fracties stelden naar aanleiding van het wetsvoorstel nog wel verschillende vragen. In de hierna volgende onderdelen worden die vragen, mede namens de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, van een antwoord voorzien.

2. Aanleiding voor de voorgestelde wetwijziging

Naar aanleiding van de mededeling in de memorie van toelichting dat het aantal gemeenten waarin de beschreven problematiek met betrekking tot het woonplaatsvereiste van wethouders zo'n twintigtal bedraagt vroegen

de leden van de fractie van D66 in hoeveel van die gevallen sprake was van «bijzondere gevallen» zoals bedoeld in het nieuwe artikel 35b, tweede lid, en 36a, tweede lid, van de Gemeentewet. Ook vroegen zij hoe vaak deze problematiek zich op provinciaal niveau heeft voorgedaan. De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen om een overzicht van de redenen per gemeente, waar het zich heeft voorgedaan dat een wethouder na een jaar nog steeds niet in de desbetreffende gemeente woont en evenmin ontslagen is.

In reactie op deze vragen van de leden van de fracties van D66 en van de ChristenUnie merken wij op dat de kwestie van het woonplaatsvereiste van wethouders met name gedurende het afgelopen jaar manifest is geworden. Uit de vakbladen kwam naar voren dat het om ruim twintig gemeenten zou gaan waar één of meer wethouders met instemming van de raad niet voldeden aan het wettelijk vereiste van ingezetenschap. Verscheidene van de betrokken gemeentebesturen of gemeenteraadsfracties hebben hiervoor per brief de aandacht gevraagd. De kwestie speelde onder meer in de gemeenten Bergen, Delfzijl, Goirle, Landsmeer en Waalwijk. Het ging in de voorkomende gevallen veelal om wethouders van buiten de gemeente die tussentijds waren benoemd en die een ontheffing van het woonplaatsvereiste hadden gekregen. Op grond van de Gemeentewet zouden zij na afloop van de verleende ontheffingsperiode ontslag moeten nemen. Indien zij dat zouden nalaten zou volgens de letter van de wet de raad ontslag moeten verlenen. Het vòòr het verstrijken van de verleende ontheffingstermijn alsnog committeren van de betrokken wethouder aan een verhuisplicht, zou gezien de betrekkelijk korte periode tot aan de eerstvolgende raadsverkiezingen redelijkerwijs niet kunnen worden geveerd van betrokkenen. In enkele gevallen speelde daarbij een rol dat de betrokken wethouder niet de ambitie had om in een na de raadsverkiezingen nieuw te vormen college terug te keren. Diverse gemeentebesturen hebben aangegeven om dergelijke redenen bewust af te wijken van de wettelijke bepalingen omtrent de ontheffingsmogelijkheden van het woonplaatsvereiste door af te zien van een ontslag van de wethouder.

In dergelijke situaties (in een betrekkelijk korte periode tot aan de gemeenteraadsverkiezingen) kan niet van de betrokken wethouders worden geveerd dat zij ontslag zouden moeten nemen, dan wel dat de raad daartoe over zou moeten gaan. In zoverre was er in al die gemeenten inderdaad sprake van «bijzondere gevallen» die naar het oordeel van de raad een afwijking van het wettelijk woonplaatsvereiste rechtvaardigden. Tenslotte merken wij naar aanleiding van de vraag daaromtrent van de leden van de D66-fractie op, dat ons niet is gebleken dat het woonplaatsvereiste bij gedeputeerden tot knelpunten heeft geleid.

Naar aanleiding van de stellingname in de memorie van toelichting dat de problematiek met betrekking tot het woonplaatsvereiste van blijvende aard zal zijn omdat de «wethouder van buiten» definitief zijn intrede heeft gedaan in het lokaal bestuur, vroegen de leden van de fractie van de ChristenUnie of de regering erkent dat het woonplaatsvereiste juist voor de «wethouder van buiten» van groot belang is. Zij vroegen daarbij voorts om een toelichting waarom het verlengen van de mogelijkheid van ontheffing niet ten principale afbreuk doet aan het woonplaatsvereiste. In antwoord op deze vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie bevestigen wij dat het woonplaatsvereiste voor wethouders van groot belang moet worden geacht. Juist ten aanzien van het lokaal bestuur, dat het dichtst bij de bevolking en hun leefomgeving staat, is het vereist dat de bestuurders voldoende bekend zijn met de lokale samenleving. Het is dan ook van belang dat iemand in de gemeente woont waar hij of zij wethouder is. Voor een wethouder die van buiten de gemeente wordt aangetrokken geldt veelal dat hij of zij minder bekend is met de

lokale samenleving en de fysieke leefomgeving. Het is een achterstand die zo'n wethouder in een korte inwerkperiode dient in te lopen. Dit proces wordt bevorderd als de wethouder in de gemeente gaat wonen. In die zin is inderdaad het woonplaatsvereiste juist voor een «wethouder van buiten» van groot belang.

Daarbij zijn evenwel twee relativeringen op hun plaats. In de eerste plaats mag hieruit niet worden geconcludeerd dat een «wethouder van buiten» als zodanig minder gekwalificeerd moet worden geacht voor de taak van wethouder. De bestuurlijke en persoonlijke kwaliteiten van een individuele wethouder kunnen, ongeacht diens woonplaats, van waarde zijn binnen een gemeentebestuur. Die waarde kan bovendien mede gelegen zijn in het feit dat hij van buiten komt en daarom de plaatselijke situatie onbevvangen tegemoet treedt.

In de tweede plaats bepalen niet alleen de geografische grenzen van een gemeente iemands binding met en kennis van een gemeente of plaatselijke samenleving. Personen die in de ene gemeente wonen en veel maatschappelijke bindingen hebben in een nabijgelegen andere gemeente, bijvoorbeeld door werk of bestuurlijke functies, kunnen ook zonder dat zij woonachtig zijn in die gemeente op een adequate wijze de functie van wethouder vervullen. Ook kan worden gedacht aan personen die niet meer in de gemeente wonen maar er wel een jarenlang hebben gewoond en een sterke binding met de gemeente hebben gehad.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van de Christen-Unie waarom het verlengen van de mogelijkheid van ontheffing niet ten principale afbreuk doet aan het woonplaatsvereiste merken wij op dat het uitgangspunt is en blijft dat een wethouder deel uitmaakt van de lokale gemeenschap en binding en voeling moet hebben met de plaatselijke gemeenschap. Dit uitgangspunt vindt zijn wettelijke vertaling in het woonplaatsvereiste voor wethouders. Het verruimen van de huidige ontheffingsmogelijkheid laat dit uitgangspunt onverlet, maar komt tegemoet aan een aantal praktische bezwaren die zich voordoen bij de bestaande, als te rigide ervaren, ontheffingsmogelijkheid. De gemeenteraad zal op basis van concrete feiten en omstandigheden steeds de afweging moeten maken of een verlenging van de ontheffing van het woonplaatsvereiste op zijn plaats is.

3. Aard en achtergrond van de voorgestelde wetswijziging

Alternatieve formuleringen

De leden van de CDA-fractie vroegen of overwogen is de termijn waarvoor ontheffing wordt verleend helemaal los te laten en of de regering heeft overwogen om bijvoorbeeld in de wet op te nemen dat de raad in bijzondere gevallen ontheffing kan verlenen van het woonplaatsvereiste. Vanwege de discussie die kan ontstaan over de term «bijzondere gevallen» en wat daaronder kan worden verstaan suggereerden deze leden in de wet te bepalen dat de raad ontheffing kan verlenen van het vereiste van ingezetenschap en deze ontheffing aan een termijn te binden. De leden van de fractie van de SGP vroegen hoe de regering denkt over de suggestie om slechts eenmaal de mogelijkheid te bieden voor het verlengen van de ontheffing van het woonplaatsvereiste.

In reactie op deze voorstellen van de leden van de fracties van het CDA en de SGP brengen wij in herinnering dat het voorstel van Wet dualisering gemeentebestuur aanvankelijk de bepaling bevatte dat de raad ontheffing kon verlenen van het vereiste van ingezetenschap¹. Bij amendement is dit gewijzigd, in die zin dat de ontheffingsmogelijkheid beperkt is tot de duur van ten hoogste een jaar². Daarbij gaven de indieners van het amendement onder meer aan dat met de tijdelijke duur van de ontheffing de wenselijke binding van de wethouder aan de gemeente wordt gegaran-

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2000/01, 27 751, nrs. 1–2.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2000/01, 27 751, nr. 59.

deerd. Tegen deze achtergrond benadrukken wij dat het uitgangspunt bij het voorliggende voorstel is geweest om vast te houden aan het vereiste van ingezetenschap en daaraan, conform de opvattingen die ten grondslag lagen aan het hiervoor aangehaalde amendement, bij de mogelijkheid van een ontheffing zoveel mogelijk recht te blijven doen. Het ingezetenschap van wethouders behoort het uitgangspunt te zijn; afwijkingen daarvan een uitzondering. In onze visie wordt daaraan recht gedaan door in beginsel vast te houden aan de ontheffingstermijn van een jaar, zij het dat deze in bijzondere gevallen telkens met een jaar kan worden verlengd. Dat het om bijzondere gevallen dient te gaan blijft eveneens het uitzonderingskarakter benadrukken van een verlenging van de ontheffing van het vereiste van ingezetenschap. De door de leden van de CDA-fractie naar voren gebrachte alternatieven dragen naar onze mening een te vergaande relativering van het woonplaatsvereiste in zich. De suggestie van de leden van de SGP-fractie om slechts eenmaal de mogelijkheid te bieden voor een verlenging van de ontheffing heeft als voordeel dat het uitgangspunt van het vereiste van ingezetenschap daarmee in sterkere mate wordt benadrukt, maar bergt het risico in zich dat indien zich daarna in de praktijk bijzondere gevallen voordoen die in redelijkheid om een hernieuwde verlenging van de ontheffing vragen, hierop niet meer kan worden ingegaan. Met het thans voorliggende voorstel kunnen dergelijke gevallen worden ondervangen.

Woonplaatsvereiste gedeputeerden

De leden van de CDA-fractie gaven aan te verwachten dat de praktische problemen met betrekking tot het woonplaatsvereiste zich voor gedeputeerden veel minder zullen voordoen. Naar het oordeel van deze leden zullen de bijzondere gevallen waarin voor gedeputeerden ontheffing kan worden verleend nauwelijks aan de orde zijn. Deze leden zouden graag een bevestiging tegemoet zien van de regering op dit punt. Met verwijzing naar onze eerdere opmerking, dat ons niet is gebleken dat de kwestie van het woonplaatsvereiste van gedeputeerden in de praktijk tot knelpunten heeft geleid, verwachten wij eveneens dat zich minder snel dan bij wethouders problemen zullen voordoen met het vereiste van ingezetenschap van gedeputeerden. Gelet op het ruime rekruteringsbereik binnen een provincie is het ook aannemelijk dat een gedeputeerde van buiten de provincie – ook in vergelijking tot wethouders van buiten de gemeenten – tot de uitzonderingen zal behoren. De gevallen waarvoor ontheffing voor een gedeputeerde zal worden verleend zullen dan ook uitzonderlijk zijn. Dat zal in versterkte mate gelden voor de bijzondere gevallen op grond waarvan een verlenging van een ontheffing van het vereiste van ingezetenschap aan de orde zal zijn.

Woonplaatsvereiste ambtenaren

De leden van de fractie van de ChristenUnie informeerden of de regering heeft overwogen het woonplaatsvereiste ook van toepassing te laten zijn op in de gemeente werkende ambtenaren en zo nee, waarom niet? In antwoord op deze vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie geven wij te kennen dat niet is overwogen het woonplaatsvereiste van toepassing te laten zijn op de in de gemeente werkende ambtenaren. Het woonplaatsvereiste is slechts van betekenis voor degenen die een bestuurlijk of volksvertegenwoordigend ambt bekleden bij gemeenten en provincies. Gezien hun bestuurlijke en politieke verantwoordelijkheden mag van hen worden gevergd dat zij ingezetene zijn van de gemeente, respectievelijk de provincie waar zij deel uitmaken van het algemeen of dagelijks bestuur. Aangezien dit niet voor de ambtenaren geldt, zou het te ver voeren om het vereiste van ingezetenschap ook op ambtenaren van toepassing te verklaren.

Bijzondere gevallen

De leden van de fractie van de VVD informeerden naar hetgeen onder «bijzondere gevallen» moet worden verstaan. De leden van de fractie van de ChristenUnie refereerden aan een aantal voorbeelden van gevallen die in de memorie van toelichting zijn genoemd waarin de «valbijl-constructie» haar doel voorbij schiet en stelden de vraag of de regering heeft overwogen deze, bij wijze van nadere criteria voor verlenging, in het wetsvoorstel op te nemen.

De leden van de SGP-fractie informeerden welke gronden de regering legitiem acht om bij herhaling ontheffing te verlenen van het ingezetenschap.

In antwoord op deze vragen van de fracties van de VVD, de ChristenUnie en de SGP benadrukken wij vooral dat het in voorkomende gevallen aan de gemeenteraden zal zijn om een oordeel uit te spreken of er sprake is van een bijzonder geval. Door de bevoegdheid bij de raad neer te leggen wordt, zoals de leden van de fractie van de PvdA terecht opmerkten, bijgedragen aan de autonomie van gemeenten. De leden van de D66-fractie gaven eveneens aan onze mening te delen dat de gemeenteraad en provinciale staten in de beste positie verkeren om te oordelen over verlenging van de ontheffing van ingezetenschap met maximaal een jaar. In de toelichting bij het wetsvoorstel hebben wij al aangegeven dat naarmate een tussentijdse benoeming later gedurende de zittingsperiode van de raad plaatsvindt, het moeilijker zal worden van een wethouder te eisen dat hij nog voor een relatief korte periode verhuist. Ook gaven wij aan dat in de praktijk is gebleken dat een ontheffingsperiode van een jaar in sommige gevallen niet toereikend is om knelpunten op te lossen in verband met persoonlijke omstandigheden of problemen om passende woonruimte te vinden. Verder kan het gaan om wethouders die binnen enkele maanden na het verstrijken van de ontheffingstermijn van een jaar een woning gaan betrekken binnen de gemeente. De leden van de fractie van de PvdA refereerden aan bijzondere gezinsomstandigheden zoals werkende partners en schoolgaande kinderen. De praktijk zal uitwijzen in hoeverre andere gevallen door gemeenteraden zullen worden gehonoreerd als een zodanig bijzonder geval dat een verlenging van de ontheffing van het vereiste van ingezetenschap gerechtvaardigd is. Aangezien op voorhand geen limitatieve opsomming van bijzondere gevallen is aan te geven, maar bovenal aan de gemeenteraden moet worden overgelaten om te oordelen of er sprake is van een zodanig bijzonder geval, is ervan afgezien nadere criteria voor verlenging in het wetsvoorstel op te nemen.

Totale duur van de ontheffing; misbruik ontheffingsmogelijkheid

De leden van de fractie van de PvdA gaven aan zich te kunnen vinden in het onderhavige wetsvoorstel, maar constateren dat er sprake kan zijn van een theoretisch oneindige verlenging van de ontheffing, hetgeen ertoe kan leiden dat enkele wethouders of gedeputeerden niet zullen verhuizen omdat zij daar geen zin in hebben. Deze leden vroegen de regering in te gaan op deze mogelijke ontwikkeling en tevens hoe de regering deze beoordeelt.

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe groot de vrijheid van de gemeenteraad straks werkelijk is en of het voorgestelde artikel 36a ertoe kan leiden dat gedurende één zittingsperiode de gemeenteraad vier keer ontheffing kan verlenen en dat als gevolg daarvan een wethouder de gehele zittingsperiode buiten de gemeente woont. Deze leden informeerden of dat overeenkomstig het geformuleerde uitgangspunt is. De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of de regering erkent dat de wethouder die het vertrouwen heeft en gesteund wordt door een welwillende gemeenteraad, de mogelijkheid heeft om gedurende de volledige zittingstermijn niet in de woonplaats te wonen en of de regering dit wenselijk acht.

In antwoord op de vragen van de leden van deze fracties wijzen wij erop dat geen beperking wordt gesteld aan het aantal malen dat een gemeenteraad in bijzondere gevallen met een periode van maximaal een jaar tot een verlenging van de ontheffing van het vereiste van ingezetenschap kan besluiten. Dit doet het meest recht aan de mogelijke bijzondere gevallen waarbij telkens de raad tot een verlenging van de ontheffing wenst te besluiten. Het is dus niet uitgesloten dat zich in de bestuurspraktijk bijzondere gevallen zullen voordoen waarbij een «van buiten» aangetrokken wethouder gedurende een gehele zittingsperiode buiten de gemeente woont. Dat zou inderdaad in afwijking zijn van het uitgangspunt dat een wethouder, evenals een raadslid en de burgemeester, ingezetene is van de gemeente, maar is tegelijkertijd de consequentie van de keuze te voorkomen dat de wet, zoals nu in de praktijk is gebleken, in bijzondere gevallen te rigide is en dientengevolge niet wordt nageleefd. Dit wetsvoorstel beoogt, door geen limiet te stellen aan het aantal malen dat ontheffing kan worden verleend, te voorkomen dat gedoogsituaties kunnen ontstaan.

Wat de bijzondere gevallen betreft achten wij het niet aannemelijk dat het enkel en alleen geen zin hebben van een wethouder om te gaan verhuizen door een gemeenteraad zal worden gehonoreerd als een bijzonder geval dat een verlenging van de ontheffing van het ingezetenschap zou rechtvaardigen. Alhoewel het aan de betrokken gemeenteraden zal zijn om zich een oordeel te vormen over een bijzonder geval, zouden wij een afwijking van het vereiste van ingezetenschap om uitsluitend die reden – gesteld dat zo'n geval zich in de praktijk zou voordoen – vanzelfsprekend onwenselijk achten.

In dat licht verstaan wij ook de vraag van de leden van de fractie van de VVD hoe de regering denkt te voorkomen dat van het nieuwe lid van artikel 36a misbruik wordt gemaakt, ondanks het feit dat er sprake moet zijn van «bijzondere gevallen» en van het feit dat de ontheffing telkens voor een jaar is. Verder stelden de leden van deze fractie de vraag hoe deze ruime ontheffingsmogelijkheid zich verhoudt tot de raadsleden die geacht worden de gehele periode in de gemeente ingezetene te zijn. In diezelfde lijn ligt ook de terechte constatering van de leden van de SGP-fractie dat de beslissingsbevoegdheid inzake het woonplaatsvereiste feitelijk geheel bij de gemeenteraad wordt gelegd en de daaraan gekoppelde vraag of dat in bepaalde situaties niet op gespannen voet kan komen te staan met het wettelijk uitgangspunt van het ingezetenschap van lokale en provinciale bestuurders.

Naar aanleiding van deze vragen merken wij het volgende op. Het gegeven dat gemeenteraden en provinciale staten de ontheffing van het woonplaatsvereiste kunnen verlenen en deze ontheffing vervolgens in bijzondere gevallen kunnen verlengen berust niet slechts op de overweging dat gemeenteraden en provinciale staten in de beste positie verkeren om daarover te kunnen oordelen. Het berust ook op onze overtuiging dat op deze wijze het gevaar van een lichtvaardig ontheffingsbeleid wordt geminimaliseerd. Het zijn immers juist de lokale volksvertegenwoordigers, voor wie dezelfde verplichting geldt, die zeer sterk hechten aan het vereiste van ingezetenschap en die in de praktijk ook blijken geven zeer alert te zijn op de naleving van dat vereiste. Daarnaast is gebleken dat zij tevens oog hebben voor specifieke bijzondere omstandigheden die een uitzondering op dat vereiste billijken.

De leden van de fractie van de VVD wezen er overigens op dat raadsleden verplicht zijn de gehele zittingstermijn ingezetene te zijn van de gemeente waar zij raadslid zijn. Het spreekt voor zich dat een dergelijke voorwaarde past bij de functie van volksvertegenwoordiger. Met de introductie van de ont koppeling van het raadslidmaatschap en het wethouderschap en de

mogelijkheid wethouders van buiten de gemeente aan te trekken, is het noodzakelijk geworden voor wethouders een ontheffingsmogelijkheid van het vereiste van ingezetenschap in het leven te roepen. In reactie op de vraag van de leden van de fractie van de SGP benadrukken wij dan ook dat, voor zover er in die zin een spanning bestaat met het vereiste van ingezetenschap, dit logischerwijs voortvloeit uit de ontkoppeling van het raadslidmaatschap en het wethouderschap en de introductie van de mogelijkheid om wethouders van buiten de gemeente te rekruteren. Verder heeft de bestuurspraktijk inmiddels uitgewezen dat het decentraal bestuur behoefte heeft aan een ruimere ontheffingsmogelijkheid dan de wet op dit moment biedt. Het nu voorliggende wetsvoorstel biedt naar onze opvatting een goed evenwicht tussen enerzijds het belang van het vereiste van ingezetenschap en anderzijds de behoefte in de bestuurspraktijk bij gemeenteraden om in bijzondere gevallen ontheffing te kunnen verlenen van dit vereiste.

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