

Vergaderjaar 2010–2011

30 902

Wijziging van de Gemeente- en Provinciewet in verband met de evaluatie van de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 maart 2011

Aanleiding

Bij de wet van 15 maart 2007 is de Gemeentewet gewijzigd in verband met de verruiming van de bevoegdheid van de raad om tijdelijk ontheffing te verlenen van het vereiste van ingezetenschap voor wethouders.¹ Aan de Kamers is toegezegd vóór de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 te worden geïnformeerd over de effecten van deze wetswijziging in de praktijk, alsmede jaarlijks in kennis te worden gesteld van het aantal wethouders met ontheffing.

Inleiding evaluatie

Hierbij doe ik alsnog de toezegging van mijn ambtsvoorgangers gestand. De evaluatie heeft plaatsgevonden tussen eind 2010 en begin 2011.

De evaluatie bestaat uit de volgende onderdelen. Ten eerste wordt in herinnering geroepen wat de achtergrond en het doel van de wetswijziging was. Vervolgens worden de cijfers gepresenteerd die aangeven hoe vaak wethouders ontheffing verkrijgen. Daarbij vindt vergelijking plaats tussen gegevens van 2006 en 2010. Daarna vindt een meer kwalitatieve benadering van de woonplaatsontheffing plaats: in hoeverre sluit de praktijk nu aan bij de bedoeling van de wetgever? Deze vraag leidt tot de slotconclusie van de evaluatie.

Ter inleiding op de evaluatie zij nog het volgende opgemerkt. In het kader van de toezegging zou bij de evaluatie ook aandacht worden besteed aan de woonplaats van griffiers en secretarissen. Hier is echter geen aanvullend onderzoek naar gedaan. Ten eerste houdt het Rijk deze gegevens van gemeenten niet bij, omdat het beleid rond de woonplaats van griffiers en secretarissen tot de autonomie van de gemeente behoort.

¹ 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 (Stb. 2007, 124).

Ten tweede voorzie ik niet dat we de gegevens zouden gebruiken voor beleidswijziging aangezien ik geen voorstander ben van een woonplaatsvereiste zonder meer voor ambtenaren. Het bevoegde gezag van gemeenten kan volgens het bestaande ambtenarenrecht zo nodig aan ambtenaren woon-, verblijfs- en bereikbaarheidsverplichtingen op te leggen.¹ Er zijn ook geen signalen dat er behoefte is aan (nader) Rijksbeleid op dit punt.

Wetswijziging 2007

Sinds de dualisering van het gemeentebestuur in 2002 zijn wethouders geen lid meer van de raad en is het mogelijk wethouders van buiten de gemeente te benoemen. Aan de raad is in verband daarmee bij de Wet dualisering gemeentebestuur² de bevoegdheid toegekend de wethouder van buiten de gemeente voor de duur van ten hoogste een jaar ontheffing van het woonplaatsvereiste te verlenen, zodat hij in de gelegenheid is naar de gemeente te verhuizen. Het vereiste van ingezetenschap is voorwaardelijk voor het wethouderschap. Wanneer de wethouder geen ontheffing verkrijgt of de ontheffing verloopt zonder dat de wethouder naar de betreffende gemeente is verhuisd, dient de wethouder op grond van artikel 47, eerste lid, Gemeentewet onmiddellijk ontslag te nemen. Doet hij dit niet, dan dient de raad hem op grond van artikel 47, tweede lid, juncto artikel 46, tweede lid, ontslag te verlenen.

In de praktijk bleek de ontheffingsperiode van één jaar niet in alle gevallen voldoende om naar de gemeente te verhuizen. In enkele gemeenten deed zich vanaf dat moment de situatie voor dat buiten de gemeente woonachtige wethouders zonder ontheffing hun wethouderschap vervulden. Deze situatie werd gedoogd door de raden. Deze gedoogsituatie deed zich zowel voor bij onmiddellijk na verkiezingen benoemde wethouders, als bij tussentijds aantredende wethouders.

Naar aanleiding van deze ongewenste gedoogsituaties is bij de wet van 15 maart 2007³ de Gemeentewet gewijzigd. Aan artikel 36a, tweede lid, is een volzin toegevoegd, zodat de volledige bepaling nu luidt: «De raad kan voor de duur van een jaar ontheffing verlenen van het vereiste van ingezetenschap. De ontheffing kan in bijzondere gevallen, telkens met een periode van maximaal een jaar, worden verlengd.»

Ook na de wetswijziging is het wettelijke uitgangspunt het woonplaatsvereiste van wethouders. Het is immers van belang dat lokale bestuurders voeling en binding met de lokale gemeenschap hebben of krijgen en vooral dat zij zelf de effecten van het door hen gevoerde bestuur ervaren. Dat is ook een uitgangspunt waar gemeenteraden zelf sterk aan hechten. De wetswijziging geeft de raad de bevoegdheid om de voor een jaar gegeven ontheffing te verlengen met maximaal een jaar, indien sprake is van een bijzonder geval. De wet stelt geen grens aan het aantal keren dat op deze grond de duur van de ontheffing (extra) kan worden verlengd. Het is aan de raad om te beoordelen of er sprake is van een bijzonder geval dat een inbreuk op het woonplaatsvereiste rechtvaardigt. Door de verruiming van de bevoegdheid van de raad beoogde de wetgever dus enerzijds gedoogsituaties te voorkomen en anderzijds de raad een expliciet besluit te laten nemen over de vraag óf, en zo ja, waarom verlenging gerechtvaardigd is.

Evaluatie: kwantitatief beeld

In tabel 1 is een beeld gegeven van het aandeel wethouders van buiten de gemeente, en van het aantal ontheffingen van het woonplaatsvereiste sinds 2007, toen de wetswijziging in werking trad.

¹ Artikel 125 Ambtenarenwet.

² Staatsblad 2002, 111.

³ Staatsblad 2007, 124.

Tabel 1. Aandeel wethouders buiten raad⁵

Jaar	Aandeel wethouders buiten de raad (% afgerond)		
		<i>Binnen gemeente</i>	<i>Buiten gemeente</i>
2007	23%	17%	6%
2009	27%	19%	8%
2010	27%	20%	7%

⁵ Wanneer een wethouder van buiten de raad komt is in de meeste gevallen wel duidelijk. In sommige gevallen kan dit echter verschillend geïnterpreteerd worden. Bijvoorbeeld: een wethouder die in de vorige periode een wethouder van buiten de raad was, heeft zich nu voor de verkiezingen op een lijst laten plaatsen en is ook direct verkozen, maar heeft uiteindelijk geen zitting gehad in de raad. Komt deze wethouder nu van buiten of binnen de raad? Dergelijke interpretatieverschillen zijn niet te voorkomen, maar de indruk bestaat dat de gegevens een betrouwbaar beeld geven van de praktijk.

Bron: Staat van het bestuur 2008 en 2010, onderzoek: Stichting DecentraaBestuur.nl

Uit deze cijfers blijkt dat het aantal wethouders dat van buiten de gemeente komt sinds 2007 tussen de 6 en 8% ligt. Eerst is er naar 2009 toe sprake geweest van een stijging tot 8%, daarna in 2010 weer van een lichte daling naar 7%. Op basis van deze gegevens lijkt het aandeel wethouders van buiten de gemeente relatief stabiel. Daarbij moet bedacht worden dat niet elke wethouder die geregistreerd wordt als komende «van buiten de gemeente» ook een ontheffing van het woonplaatsvereiste hoeft te hebben gekregen. Het komt bijvoorbeeld voor dat een wethouder speciaal voor een lijsttrekkerschap naar een gemeente is verhuisd en vervolgens wethouder wordt. Het is mogelijk dat deze wethouder in een onderzoek wordt geregistreerd als komend «van buiten de gemeente» maar feitelijk (sinds kort) woonachtig is in de gemeente en geen ontheffing nodig heeft. Daarom is het zinvol specifiek te kijken naar het aantal ontheffingen. Daarbij worden gegevens van 2006 vergeleken met 2010.

Op 7 maart 2006 vonden in 411 gemeenten verkiezingen plaats. In 72 van deze 411 gemeenten zijn in totaal 88 wethouders van buiten de gemeente benoemd met een ontheffing van het woonplaatsvereiste. Vervolgens verhuisden daarvan binnen afzienbare tijd 23 wethouders naar de betreffende gemeente, zodat eind 2006 nog 65 wethouders buiten de «eigen» gemeente woonden.¹

Na de verkiezingen op 3 maart 2010 kwamen 104 van de 1 494 wethouders van buiten de gemeente (7%).² Sindsdien zijn sommige wethouders verhuisd, en zijn andere wethouders opgehouden met hun wethouderschap vanwege bijvoorbeeld gemeentefusies (Andijk, Stichtse Vecht). Begin 2011 beschikken 83 wethouders over een ontheffing voor het woonplaatsvereiste.³

Vergeleken met 2006 ontstaat dan het volgende beeld. Na de verkiezingen in 2006 had ongeveer 5,5% van de wethouders een ontheffing voor het woonplaatsvereiste; in 2010 was dit ruim 6,5%. Er is dus sprake van een lichte stijging in vier jaar tijd. Maar net als in 2006 neemt het aantal wethouders dat niet voldoet aan het vereiste van ingezetenschap al in het eerste jaar na de verkiezingen van 2010 af tot ruim 5,5% begin 2011.

Het beeld op basis van kwantitatieve gegevens is dan ook dat in de praktijk anno 2011 ruim 94% van de wethouders voldoet aan het woonplaatsvereiste. Er zijn dus procentueel nauwelijks méér wethouders met een ontheffing dan vóór de wetwijziging het geval was. De wetwijziging lijkt dan ook nauwelijks effect te hebben gehad op het aantal wethouders dat van buiten de gemeente komt.

¹ Kamerstukken I, 2006–2007, 30 480, C.

² Bron: Stichting DecentraaBestuur.nl, mrt-juni 2010. Zie ter kanttekening voetnoot 5. NB de gegevens van 2006 betreffen 411 gemeenten waar verkiezingen plaatsvonden. De gegevens over 2010 betreffen alle gemeenten in dat jaar, te weten 430.

³ Bron: Stichting DecentraaBestuur.nl en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Gendereffecten

Conform de toezegging van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer zou bij de evaluatie ook aandacht worden besteed aan de gender-effecten. De gender-effecten zijn echter niet separaat onderzocht omdat uit kwantitatieve gegevens noch uit de praktijk een aanleiding is gebleken om hiernaar separaat onderzoek te doen.

Uit de kwantitatieve gegevens komt namelijk het volgende beeld naar voren. De algemene man-vrouwverhouding onder wethouders is als volgt: in 2002 was 23,5% van de wethouders vrouwelijk, in 2010 26,3%. Er is dus een geleidelijke groei waarneembaar van het aandeel vrouwen onder wethouders. Onder de wethouders die van buiten de gemeente komen is in 2010 ruim 25% vrouw.¹ De man-vrouwverhouding onder wethouders van buiten de gemeente is dus nagenoeg gelijk aan de man-vrouwverhouding onder alle wethouders in 2010. Daarom bieden de kwantitatieve gegevens geen aanleiding voor nader onderzoek. Ook vanuit de praktijk zijn geen signalen gekomen dat er bijzondere gender-effecten zijn opgetreden door deze wetswijziging.

Evaluatie: kwalitatief beeld

De wetswijziging heeft tot doel gehad om enerzijds ongewenste gedoogsituaties te voorkomen en anderzijds de raad een expliciet besluit te laten nemen over de vraag óf en zo ja, waarom verlenging van de ontheffing gerechtvaardigd is. Belangrijk is dus onderscheid te maken tussen 1) de eerste ontheffing en 2) de verlenging van de ontheffing.

Wat betreft de eerste ontheffing bestaat op basis van internet- en telefoononderzoek² de indruk dat wethouders die buiten de gemeente wonen waar zij werken, in alle gevallen beschikken over een ontheffing van de raad. Er is dus geen sprake meer van ongewenste gedoogsituaties.

Wat betreft de verlenging van de ontheffingen moet allereerst voor ogen worden gehouden dat momenteel 10 van de 83 wethouders die niet aan het woonplaatsvereiste voldoen, over een verlenging van de ontheffing beschikken. Alle 73 overige wethouders hebben in 2010, bij de vorming van de nieuwe colleges, een eerste ontheffing verkregen.³ Alleen bij de verlenging geldt het vereiste voor de raad om invulling te geven aan het begrip «bijzondere gevallen». De bevindingen van deze evaluatie moeten dus in hun omvang gerelativeerd worden.

Motivering verlengingsbesluit

Wanneer een wethouder het eerste jaar ontheffing van het woonplaatsvereiste verkreeg, zal tegen het einde van dat eerste jaar de vraag opkomen of de wethouder inmiddels aan het woonplaatsvereiste voldoet. Zo dit niet het geval is, is de vraag aan de orde of er sprake is van een bijzonder geval, zodat verlenging van ontheffing kan worden verleend. Dezelfde vraag doet zich voor wanneer een verlengingsbesluit afloopt. Indien volgens de raad inderdaad van een bijzonder geval sprake is, wordt een raadsbesluit tot verlenging van de ontheffing voorbereid. In deze voorbereiding van of toelichting op het concept raadsbesluit staat, naar men mag aannemen, de motivering om tot verlenging van de ontheffing over te gaan. Op die manier kan de raad invulling geven aan het begrip «bijzonder geval». Zo dit niet in de voorbereiding op het raadsbesluit is gebeurd, zal dit toch in ieder geval in de beraadslagingen naar voren moeten komen. De raad zal immers bij de behandeling van het ontheffingsbesluit de motivering moeten toetsen.

¹ Bron: Stichting DecentraalBestuur.nl. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ten behoeve van de Staat van het bestuur 2010.

² Door Stichting DecentraalBestuur.nl en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

³ Uit het onderzoek kan niet worden opgemaakt hoeveel van deze wethouders in de vorige periode eveneens in een gemeente wethouder waren waar zij ontheffing van het woonplaatsvereiste hadden gekregen.

Van de 10 wethouders die momenteel over verlenging van het ontheftingsbesluit beschikken, blijkt in 5 gevallen niet waarom de raad vindt dat er sprake is van een bijzonder geval. Daarbij valt in het bijzonder op dat enkele van deze jaarlijkse verlengingen bij voorbaat door de raad zijn toegezegd. Dat is niet de bedoeling geweest van de wetgever.

De motivering van het verlengingsbesluit is een expliciet onderdeel van artikel 36a, tweede lid, Gemeentewet: er moet blijken of sprake is van een bijzonder geval. Dat is niet alleen van belang vanuit het wettelijke oogpunt dat het woonplaatsvereiste de norm is, en er dus afwijking van de norm optreedt. De motivering is eveneens van belang voor het draagvlak voor de wethouder, zowel in verhouding tot de raad als tot de burger.

Een «stilzwijgende» of (bij voorbaat) «automatische» verlenging van het ontheftingsbesluit past daarom niet. Het is in sommige gevallen wel voorstelbaar, als er oorspronkelijk al is gemotiveerd waarom er sprake is van een bijzonder geval en duidelijk is dat de omstandigheden niet zullen wijzigen. Is er bijvoorbeeld sprake van bijzondere persoonlijke omstandigheden, zoals ziekte van een familielid, en veranderen deze omstandigheden door de tijd heen niet, dan is het voorstelbaar dat de motivering van de ontheffing gelijk blijft. Dat geldt bijvoorbeeld ook wanneer een gemeente vanwege herindeling binnen de betreffende collegeperiode opgeheven gaat worden. Het bijzondere geval is dan al vastgesteld en is niet gewijzigd. Maar automatische verlenging van een ontheftingsbesluit waarin nog niet invulling is gegeven aan het begrip «bijzonder geval», volstaat niet.

De motivering waarom er sprake is van een bijzonder geval dient plaats te vinden bij een verlenging van een ontheffing. Het is voorstelbaar dat de raad ook bij de ontheffing al aangeeft waarom die ontheffing wordt verleend. Mocht na een jaar een verlenging van de ontheffing worden verleend, dan zal naar verwachting op de motivering van de ontheffing teruggegrepen worden. In die zin valt op dat van alle ontheftingsbesluiten (dus eerste ontheffing van woonplaatsvereiste bij installatie college in 2010) de meerderheid niet gemotiveerd is. Aangezien de wetgever dat niet vereist – de ontheffing is dan «enkel» de noodzakelijke voorwaarde om de van buiten de gemeente aangetrokken wethouder aan de slag te laten gaan – is dit geen aanleiding tot zorg. Het betekent echter wel dat deze raden bij een eventuele verlenging van de ontheffing alsnog tot motivering over moeten gaan. Wanneer een wethouder bijvoorbeeld heeft aangegeven te zullen verhuizen, maar dit nog niet heeft gedaan, moet de raad motiveren waarom er sprake is van een bijzonder geval dat een verlenging van het ontheftingsbesluit legitimeert. Hier wil ik de gemeenteraden dan ook op wijzen middels een circulaire.¹ Ik kom daar in de conclusie op terug.

Besluitvormingsproces

Tijdens het onderzoek is verder geconstateerd dat bij het verlenen van de ontheffing van het woonplaatsvereiste, of de verlenging hiervan, het besluitvormingsproces een enkele keer niet helemaal correct verloopt. Zo stelde een commissie voor de geloofsbrieven dat aan de wettelijke vereisten was voldaan, terwijl een kandidaat-wethouder niet aan het vereiste van ingezetenschap voldeed en dat bekend was. Ook werd een keer een ontheffing pas verleend, enkele weken na de benoeming tot wethouder. Daardoor was er feitelijk enkele weken sprake van een situatie in strijd met de Gemeentewet, omdat het ingezetenschap immers voorwaarde is voor het wethouderschap. Dergelijke procedurefouten zijn zo sporadisch vernomen, dat ze te zien zijn als uitzonderingen. Toch kan

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

het geen kwaad nog eens de gang van zaken zoals bedoeld door de wetgever, onder de aandacht van de gemeenten te brengen.

Juridische bevinding

Lopende het onderzoek is gebleken dat een aspect van de wetgeving rond de (verlenging van) ontheffing van het woonplaatsvereiste onderbelicht is gebleven. Het gaat om de status van het ontheffingsbesluit. Bij de Gemeentewetswijziging in 2007 is niet geëxpliciteerd of het een besluit in de zin van artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht betreft. Het lijkt echter van belang om deze explicitering wel te maken.

Het woonplaatsvereiste is voorwaardelijk voor het wethouderschap. Wanneer de raad de ontheffing of verlenging daarvan niet verleent, zal de wethouder ontslag moeten nemen. Tegen ontslag staat expliciet géén bezwaar en beroep open (artikel 49 Gemeentewet, opgenomen in de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht). De motivering hierachter is dat bij ontslag sprake is van een politiek besluit: er is geen vertrouwen meer tussen raad en wethouder. Wanneer de raad besluit geen (verlenging van) ontheffing van het woonplaatsvereiste te verlenen, volgt automatisch ontslag. Ook dan betreft het in haar aard een politiek besluit. Momenteel is echter het besluit tot (verlenging van) ontheffing van het woonplaatsvereiste niet expliciet uitgesloten van bezwaar en beroep. Ten behoeve van de consistentie in de wetsystematiek, en de politieke betekenis van het niet verlenen van (verlenging van) het ontheffingsbesluit, wil ik deze lacune in de wetgeving alsnog dichten bij de eerstvolgende reguliere wijziging van de Gemeentewet.

Conclusie

Het beeld op basis van kwantitatieve gegevens is dat de praktijk anno 2010 grotendeels overeenkomt met de norm van de wet: begin 2011 voldoet ruim 94% van de wethouders aan het woonplaatsvereiste. Voorts beschikken wethouders die niet aan het woonplaatsvereiste voldoen over een ontheffing van de raad. Stilzwijgende of automatische verlengingen komen slechts in een zeer enkel geval voor. De praktijk lijkt dan ook te voldoen aan de bedoeling van de wetgever.

Er zijn echter enkele aandachtspunten: de motivering van de verlengingsbesluiten ontbreekt in 5 van de 10 huidige gevallen. De meerderheid van de ontheffingsbesluiten bevat geen motivering – zoals ook niet vereist is door de wetgever – maar de raad zal dat bij eventuele verlenging dit jaar alsnog moeten doen. Ook wil ik de gemeenten nog eens wijzen op enkele formaliteiten rond het besluitvormingsproces.

Ten slotte zal bij de eerstvolgende reguliere wijziging van de Gemeentewet worden geregeld dat tegen het besluit tot (verlenging van) ontheffing van het woonplaatsvereiste geen bezwaar en beroep openstaat.

Circulaire aan gemeenten

In de circulaire aan de gemeenten breng ik de volgende punten onder de aandacht van de gemeenten:

- Het is wettelijk vereist dat de besluitvorming tot verlenging van ontheffing van het woonplaatsvereiste gemotiveerd plaatsvindt. De raad moet bij verlenging van ontheffing van het woonplaatsvereiste motiveren waarom er sprake is van een bijzonder geval dat rechtvaardigt.

digt waarom de wethouder niet woont in de gemeente waar hij bestuurder is. «Stilzwijgende» of «automatische» verlenging volstaat niet.

- Geloofsbrieven van kandidaat-wethouders zijn niet in orde wanneer zij buiten de gemeente wonen. Daarvoor is (verlenging van) ontheffing van het woonplaatsvereiste nodig.
- Bij wet zal worden geregeld dat tegen het besluit tot (verlenging van) ontheffing van het woonplaatsvereiste geen bezwaar en beroep openstaat.

Toekomstige informatie aan uw Kamer

Ik stel voor dat verdere berichtgeving aan uw Kamer over de woonplaats van wethouders gebeurt via de tweejaarlijkse trendrapportage Staat van het bestuur. Deze is voor het laatst in september 2010 gepubliceerd, de volgende rapportage komt in 2012 uit. Daarin zullen, net als in voorgaande versies van de Staat van het bestuur, cijfers staan over aantallen of percentages wethouders van buiten de gemeente.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner