

Vergaderjaar 2011–2012

30 902

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

Nr. 20

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2011

Bij brief van 16 maart 2011 heb ik de Kamer geïnformeerd over de effecten van de verruiming van de bevoegdheid van de raad om tijdelijk ontheffing te verlenen van het vereiste van ingezetenschap voor wethouders¹. Naar aanleiding van een casus zijn schriftelijke vragen gesteld door het lid Ortega-Martijn (CU).² Daarop heb ik nader onderzocht hoe vaak in de eerste helft van 2011 verlenging van ontheffing is verleend, om welke reden verlenging is verleend en wat de ervaringen van de betrokken raden zijn bij de besluitvorming hieromtrent. De bevindingen van dit onderzoek worden hieronder weergegeven. In het onderzoek is vooral gekeken naar de inhoudelijke invulling die gemeenteraden geven aan het begrip «bijzonder geval». Het onderzoek is uitgevoerd in nauw overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de wethoudersvereniging. Om tot een goed beeld te komen is zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek gedaan.

Op basis van beschikbare gegevens over gemeenten waarin wethouders over een ontheffing van het woonplaatsvereiste beschikken, is nagegaan in hoeveel van deze gemeenten in de eerste helft van 2011 een verlenging is verleend. De basisgegevens van het kwantitatieve onderzoek zijn afkomstig van de Stichting Decentraal bestuur.nl³.

Het kwalitatieve deel van het onderzoek is gebaseerd op gesprekken met griffiers en de beantwoording van schriftelijke vragen door raadsleden, burgemeesters en gemeentesecretarissen. Er is een selectie gemaakt van 10 gemeenten waarin sprake was van een verlenging van de ontheffing van het woonplaatsvereiste voor wethouders. Voor 5 van deze gemeenten geldt dat hier eerder contact mee is geweest naar aanleiding van vragen over de besluitvorming in de raad over de verlenging van de ontheffing van het woonplaatsvereiste voor wethouders. De andere 5 gemeenten zijn willekeurig gekozen. Bij het kwalitatieve onderzoek is geen representativiteit nagestreefd, daarvoor zouden te veel gevallen onderzocht moeten

¹ Kamerstukken II 2010/11, 30 902, nr. 16.

² Kamerstukken II 2010/11, aanhangsel 2733.

³ Betreft gegevens die de Stichting Decentraal Bestuur in opdracht aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft geleverd ten behoeve van de publicatie «de Staat van het bestuur 2010».

worden. Het gaat om het verkrijgen van kwalitatief inzicht aan de hand van enkele cases. Er is bij de selectie gelet op het verkrijgen van een zekere diversiteit aan gemeenten, zowel wat betreft omvang als geografische ligging.

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.

Tabel 1. Aandeel wethouders buiten raad

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

⁴ 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.

Na de verkiezingen op 3 maart 2010 kwamen 104 van de 1 494 wethouders van buiten de gemeente (7%). Sindsdien zijn enkele wethouders verhuisd, en hebben enkele wethouders hun wethouderschap neergelegd vanwege bijvoorbeeld gemeentefusies. Begin 2011 beschikten nog 84 wethouders over een ontheffing voor het woonplaatsvereiste.

Van deze 84 wethouders is onderzocht of er in de eerste helft van 2011 een verlenging van de ontheffing van het woonplaatsvereiste is aangevraagd en zo ja, of deze is verleend. In tabel 2 zijn de resultaten van dit onderzoek weergegeven.

Tabel 2. Aanvragen voor verlenging ontheffing woonplaatsvereiste (N=84)

Verlenging ontheffing niet aangevraagd	36%
Verlenging ontheffing aangevraagd	64%
Verlenging ontheffing verleend	64%

Uit het kwantitatieve onderzoek naar verlenging van de ontheffing woonplaatsvereiste is gebleken dat het in 2011 niet is voorgekomen dat een verzoek tot verlenging van de ontheffing is afgewezen. In 30 gevallen (36%) werd geen verlenging aangevraagd. In 10 van de 30 gevallen hield dit verband met de beëindiging van het wethouderschap. In de overige 20 gevallen bleek de wethouder woonruimte in de gemeente gevonden te hebben.

Daar waar verlenging van de ontheffing is verleend gaat het lang niet altijd meer om een verlenging in verband met woonruimteproblematiek. De kwaliteit van de motivering is niet altijd even duidelijk en ontbreekt in enkele gevallen geheel. In tabel 3 is weergegeven welke motiveringen zijn opgevoerd voor verlenging van de ontheffing woonplaatsvereiste wethouders.

¹ 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.

Tabel 3. Motiveringen voor verlenging ontheffing woonplaatsvereiste (N=54)

Omschrijving «bijzonder geval»	percentage
Woningmarkt gerelateerd	30%
Privé omstandigheden	23%
Niet van plan naar gemeente te verhuizen zonder dat privé omstandigheden een rol spelen	23%
Overig	17%
Motivering ontbreekt	7%

Enkele voorbeelden van motiveringen, geschaard onder «overig»:

- Het deeltijd wethouderschap. Het lijkt er op dat men in geval van deeltijd wethouderschap van mening is dat het niet redelijk is te eisen dat de betreffende wethouder voldoet aan het vereiste van ingezetenschap.
- Een op handen zijnde herindeling. Daar waar een gemeente te maken had met een herindeling en besloten moest worden over een verlenging van de ontheffing woonplaatsvereiste werd deze herindeling als voldoende motivering genoemd.

In 23% van de gevallen werd door de betrokken wethouder aangegeven geen voornemen te hebben naar de gemeente te verhuizen. Hier ligt in de meeste gevallen een van de twee volgende onderbouwingen aan ten grondslag;

- er is indertijd bewust gekozen voor een wethouder van buiten de gemeente, dus is er geen noodzaak te verhuizen;
- de nabijheid van de woonplaats van de betreffende wethouder.

Noot bij de onderzoeksgegevens van de stichting decentraal bestuur die zijn gebruikt voor het kwantitatief onderzoek; de informatie over het aantal wethouders van buiten de gemeente zijn verkregen door het bevragen van de gemeenten, de antwoorden van de gemeenten zijn voor waar aangenomen en niet achteraf gecontroleerd op juistheid. Voor dit onderzoek acht ik deze beperking van ondergeschikt belang.

Kwalitatief beeld

Om een kwalitatief beeld te krijgen is gevraagd naar de ervaringen van betrokken gemeenteraden bij de besluitvorming omtrent de verlenging van ontheffing van het woonplaatsvereiste van wethouders. De vragen richtten zich op het verloop van de besluitvorming en op de invulling van het begrip «bijzonder geval».

Om tot dit beeld te komen is met griffiers een afzonderlijk gesprek gevoerd en zijn schriftelijke vragenlijsten gezonden naar burgemeesters, gemeentesecretarissen en fractievoorzitters van 10 verschillende gemeenten. De respons op de schriftelijke vragenlijst bedroeg 35%, waarvan 1% afkomstig van burgemeesters en gemeentesecretarissen, 17% afkomstig van fractievoorzitters van oppositiepartijen en 17% afkomstig van fractievoorzitters van coalitiepartijen.

Het verloop van de besluitvorming

Om in kaart te kunnen brengen hoe de betrokkenen het verloop van de besluitvorming hebben ervaren is geïnformeerd naar de voorbereiding op de besluitvorming: in hoeverre er in de discussie tussen coalitie en oppositie invulling is gegeven aan het begrip «bijzonder geval, wat de rol van de burgemeester was bij de besluitvorming en of er een reden is waarom niet is gerekruteerd in de eigen gemeente en wat men daarvan vindt.

Uit het onderzoeksmateriaal komt naar voren dat de voorbereiding op de besluitvorming in bijna alle gevallen via het presidium verloopt. In een aantal gevallen is bij de stukken een brief van de betrokken wethouder gevoegd, maar meestal betreft het enkel een concept raadsvoorstel zonder verdere bijlagen.

De discussie over invulling van het begrip «bijzonder geval» is in het merendeel van de ondervraagde gemeenten gevoerd. Hierbij ging het veelal om de vraag of het wel een «bijzonder geval» betreft in de zin van de wet. Als discussie wordt gevoerd, wordt deze geïnitieerd door de oppositiepartijen. In bijna alle gevallen is tijdens de discussie benadrukt dat het niet om het functioneren van de wethouder ging maar om «het principe». Het feit dat pas bij de verlenging van de ontheffing een gegronde motivering moet worden gegeven wordt als beperkend ervaren omdat het belang van bestuurlijke continuïteit nu, naast de invulling van het begrip «bijzonder geval», wordt betrokken in de discussie. De rol van de burgemeester beperkt zich tijdens de discussie in de raad over het algemeen tot een procesmatige. In de gevallen waarin de betrokken wethouder een kleine partij vertegenwoordigt, geldt in het merendeel van de gevallen dat men geen wethouder uit de eigen gemeente heeft kunnen vinden. In gevallen waar het een wethouder van een landelijk opererende partij betreft is vaker bewust op voorhand voor een wethouder van buiten de gemeente gekozen omdat de persoon kwaliteiten heeft die binnen de gemeente niet aanwezig zijn. De vraag of het van belang is voor de ontheffing, dan wel de verlenging van de ontheffing of een partij in eerste instantie actief op zoek is geweest naar een geschikte kandidaat binnen de gemeente wordt door het merendeel van de respondenten ontkennend beantwoord. Hier is geen verschil waarneembaar tussen gemeenten van verschillende omvang of tussen lokale en landelijke partijen. Bestuurlijke kwaliteiten in combinatie met getoonde lokale betrokkenheid wordt van groter belang geacht dan de fysieke woonplaats.

Inhoudelijke invulling van het begrip «bijzonder geval»

De vragen die werden gesteld over de inhoudelijke invulling van het begrip «bijzonder geval» waren welke mogelijkheden raadsleden zelf zien om invloed te hebben op de inhoudelijke besluitvorming, in hoeverre raadsleden gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheden tot beïnvloeding en wat men zelf onder «bijzonder geval» verstaat.

Het is over het algemeen de coalitie die binnen de raad de invulling van het begrip «bijzonder geval» verdedigt. Wat er mogelijk voorafgaand aan agendering, in het presidium, aan discussie plaatsvindt over de invulling van het begrip «bijzonder geval» blijft buiten beeld. Tijdens de raadsvergadering wordt wel gediscussieerd over het al dan niet zijn van een «bijzonder geval» maar gezien de meerderheid die de coalitie heeft in de raad, wordt dit door de oppositie ervaren als een soort rituele dans. In geen van de onderzochte gevallen heeft de discussie dan ook geleid tot herformulering van het begrip «bijzonder geval» of tot afwijzing van het ontheffingsverzoek.

Als respondenten wordt gevraagd wat zij zelf verstaan onder «bijzonder geval» met betrekking tot de ontheffing van het woonplaatsvereiste betreft dit veelal sociale en of medische gronden. Vaker echter geven respondenten aan dat het begrip «bijzonder geval» behoorlijk subjectief en rekbaar is. Een enkele uitzondering daargelaten wordt gesteld dat bestuurlijke capaciteiten, zichtbaarheid en betrokkenheid bij de lokale gemeenschap zwaarder wegen dan de uiteindelijke woonplaats van een wethouder. De raad heeft in de Gemeentewet discretionaire ruimte gekregen om zelf invulling te geven aan het begrip «bijzonder geval». De reactie op de vraag aan raadsleden wat zij daarvan vinden, is zeer divers.

Een aantal raadsleden is hier zeer over te spreken en stelt dat het een goede zaak is voor het democratisch functioneren van de lokale overheid. Een bijna even zo groot deel van de ondervraagde raadsleden is echter van mening dat het geen goede zaak is omdat het onduidelijkheid zou scheppen. Hierbij werd aangegeven dat de discretionaire ruimte zorgt voor onduidelijkheid en dat het de basis van de wettelijke norm dat een wethouder woont in de gemeente waar hij wethouder is, onderuit haalt. Fractievoorzitters van coalitiepartijen zijn positiever in hun beoordeling van de discretionaire ruimte dan fractievoorzitters van oppositiepartijen.

Conclusie

Uit het kwantitatieve deel van het onderzoek blijkt dat ongeveer tweederde (64%) van de wethouders die in 2010 bij de aanvang van de collegeperiode een ontheffing heeft gekregen voor het woonplaatsvereiste in 2011 om verlenging van de ontheffing heeft verzocht. Alle verlengingsverzoeken zijn gehonoreerd. In bijna alle gevallen (93%) werd het verlengingsbesluit gemotiveerd. Stilzwijgende verlengingen zijn in het onderzoek niet aangetroffen.

Uit het kwalitatieve deel van het onderzoek blijkt dat raadsleden waarde hechten aan het woonplaatsvereiste voor wethouders maar dat bestuurlijke kwaliteiten belangrijker worden geacht. Diverse malen is opgemerkt dat betrokkenheid bij de lokale gemeenschap niet per definitie gerelateerd is aan de woonplaats van een wethouder. Het feit dat pas bij het verzoek om verlenging van de ontheffing een motivering hoeft te worden gegeven zorgt ervoor dat raadsleden in een lastige positie belanden, als de motivering voor het zijn van een «bijzonder geval» niet door de raad wordt onderschreven komt de bestuurlijke continuïteit in het geding. Immers, het niet voldoen aan het woonplaatsvereiste leidt ertoe dat de wethouder niet voldoet aan één van de vereisten van zijn functie, wat automatisch tot ontslag leidt (artikel 47 Gemeentewet). Daarnaast geldt dat de meerderheidspositie van de coalitie er voor zorgt dat een voorstel voor verlenging in alle gevallen wordt aangenomen. De discretionaire ruimte die de wetgever aan de raad heeft gegeven voor het invullen van het begrip «bijzonder geval» wordt in het licht van de autonomie van het lokaal bestuur positief beoordeeld. Echter, doordat pas een motivering voor de ontheffing hoeft te worden gegeven op het moment dat er sprake is van een verlenging, dus als de wethouder al een jaar zijn functie uitoefent, ervaart vooral de oppositie deze bevoegdheid in haar huidige vorm als een «wassen neus».

Uit het onderzoek is gebleken dat het woonplaatsvereiste voor wethouders iets is waar gemeenteraden in beginsel aan hechten. Het is echter ook zo, dat gevallen waarin bij aanvang duidelijk is dat een wethouder gedurende zijn zittingstermijn niet aan het woonplaatsvereiste zal voldoen geen uitzondering zijn. Er lijkt een voorkeur te bestaan voor een wethouder uit de eigen gemeente, maar bestuurlijke kwaliteit wordt in voorkomende gevallen belangrijker geacht. In de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer bij het wetsvoorstel ter verruiming van de bevoegdheid van de raad en provinciale staten om tijdelijke ontheffing te verlenen van het vereiste van ingezetenschap voor wethouders en gedeputeerden¹ heeft mijn ambtsvoorganger gesteld dat een onthefingsduur van telkens maximaal een jaar met zich meebrengt dat de raad steeds opnieuw aan de hand van actuele omstandigheden moet beoordelen of sprake is van een bijzonder geval dat afwijking van het wettelijk uitgangspunt rechtvaardigt. Het is echter de vraag of dit wettelijk verplichte jaarlijks verlengingsverzoek niet haar doel voorbij schiet.

¹ Kamerstukken I 2006/07, 30 480 C, pagina 5.

Wellicht zou dit beter door de gemeenteraad zelf kunnen worden bepaald. Hierdoor kan er sprake zijn van maatwerk en wordt er meer recht gedaan aan de lokale autonomie.

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