No.W04.17.0151/I 's-Gravenhage, 12 juli 2017

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 1 juni 2017, no.2017000921, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met de verruiming van de bevoegdheid van de raad en provinciale staten om ontheffing te verlenen van het vereiste van ingezetenschap voor wethouders en gedeputeerden, met memorie van toelichting.

Het voorstel verruimt de bevoegdheid van de raad en provinciale staten om ontheffing te verlenen van het vereiste van ingezetenschap voor wethouders en gedeputeerden. Als gevolg daarvan kan de ontheffing onbeperkt worden verleend. De regering acht het van belang dat de raad en provinciale staten naar eigen inzicht een afweging kunnen maken inzake ontheffing van het woonplaatsvereiste van wethouders en gedeputeerden. De lokale autonomie en de mogelijkheid van lokaal maatwerk staan hierbij voorop.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft opmerkingen over het voorstel die van dien aard zijn dat zij adviseert het voorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden dan nadat daarmee rekening is gehouden. Zij acht een nadere doordenking en afweging van de verschillende uitgangspunten die bij het wetsvoorstel aan de orde zijn, noodzakelijk. Zij adviseert daartoe en het voorstel in het licht daarvan te heroverwegen.

1. Voorgeschiedenis

Het woonplaatsvereiste van wethouders en gedeputeerden kent een lange traditie. In het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur was het door de ontkoppeling van het wethouderschap en het raadslidmaatschap noodzakelijk te overwegen of het woonplaatsvereiste dat geldt voor het raadslidmaatschap automatisch van toepassing moest blijven voor wethouders. De regering achtte dit toentertijd noodzakelijk maar gaf de raad wel een algemene bevoegdheid ontheffing te verlenen van het vereiste van ingezetenschap.[[1]](#footnote-1) Bij amendement werd deze ontheffingsbevoegdheid geclausuleerd tot een jaar.[[2]](#footnote-2) Met de tijdelijke duur van de ontheffing werd beoogd de wenselijke binding van de wethouder aan de gemeente in de wet te blijven garanderen. Een lokale bestuurder moet, aldus de toelichting op het amendement, binding en voeling met de lokale gemeenschap hebben of krijgen, omdat hij/zij een bestuurder vóór en in het belang van de gehele lokale bevolking is. Gewaakt moet worden, aldus diezelfde toelichting, voor een te technocratisch wethouderscircuit als gevolg waarvan de wethouder te ver af komt te staan van de lokale bevolking.

Na aanvaarding van het aldus geamendeerde wetsvoorstel werd in 2007 de bepaling verruimd door toe te voegen dat de raad en provinciale staten in bijzondere gevallen de ontheffing telkens met ten hoogste een jaar kunnen verlengen. De verlenging moest wel worden gemotiveerd. Hiermee kwam een einde aan het onbedoelde karakter van ‘valbijlconstructie’ zoals dat aan de maximale ontheffingstermijn van een jaar was gaan kleven, maar werd tevens een jaarlijkse, expliciete herbeoordeling van de concrete situatie gegarandeerd.[[3]](#footnote-3) Die jaarlijkse herbeoordeling komt door het voorstel te vervallen.

2. Noodzaak tot nadere afweging

Aan het voorliggend voorstel legt de regering voornamelijk praktische redenen ten grondslag. De toelichting merkt op dat 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 terwijl er gevallen zijn 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 niet wordt ingezien. Daarbij komt dat de huidige ontheffingssystematiek een kwetsbare zijde heeft. Het al dan niet verlengen van de ontheffing kan, aldus de toelichting, vatbaar zijn voor politieke beoordeling.[[4]](#footnote-4)

De Afdeling stelt vast dat bij het wetsvoorstel verschillende perspectieven een rol spelen. De oorspronkelijke bedoeling van het woonplaatsvereiste van wethouders en gedeputeerden is dat zij voeling en binding met de lokale gemeenschap hebben of krijgen en dat zij zelf de effecten van het door hen gevoerde bestuur ervaren. Het is in deze gedachtegang van belang dat lokale bestuurders dicht bij de burgers leven en wonen. Gesteld kan worden dat dit belang door de decentralisaties in het sociale en fysieke domein is toegenomen. De centrale gedachte achter deze decentralisaties is immers dat gemeenten en provincies zo dicht mogelijk bij de burger lokaal maatwerk kunnen leveren. Daarbij passen bestuurders die doordat zij in de betreffende gemeente of provincie woonachtig zijn, in de lokale gemeenschap zijn geworteld.

Daartegenover staat de door de regering voorgestane praktische benadering. De ervaringen in de bestuurspraktijk wijzen, zeker in de kleinere gemeenten, op een toegenomen behoefte om mede met het oog op de gewenste kwaliteit bestuurders van buiten aan te stellen. Vanuit dit perspectief is het op zichzelf begrijpelijk dat de regering meer ruimte wil bieden voor een lokale afweging. Tegelijkertijd laat zij het woonplaatsvereiste niet los. Door de ontheffingsmogelijkheid, zij het in uitgebreide vorm, te handhaven blijft het voorstel nog steeds uitgaan van het woonplaatsvereiste als hoofdregel. Gelet op de aard van de voorgestelde verruiming – die neerkomt op een ongeclausuleerde ontheffingsmogelijkheid – is het echter niet denkbeeldig dat het woonplaatsvereiste als hoofdregel in de praktijk door het wetsvoorstel (verder) zal worden ondergraven. In die zin hinkt het wetsvoorstel op twee gedachten.

De Afdeling acht in het licht van het bovenstaande een nadere doordenking en afweging van de verschillende uitgangspunten noodzakelijk. Zij adviseert daartoe en het voorstel in het licht daarvan te heroverwegen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,

1. Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nrs. 1–2, onderdeel K, artikel 36a. [↑](#footnote-ref-1)
2. Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 59. [↑](#footnote-ref-2)
3. 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). [↑](#footnote-ref-3)
4. Toelichting, paragraaf 2, onder ongeclausuleerde bevoegdheid. [↑](#footnote-ref-4)