

Vergaderjaar 2017–2018

34 807

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 12 juli 2017 en het nader rapport d.d. 9 oktober 2017, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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 doordinking 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 De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 1 juni 2017, nr. 2017000921, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 juli 2017, nr. WO4.17.0151/l, bied ik U hierbij aan.

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.² Bij amendement werd deze ontheffingsbevoegdheid geclausuleerd tot een jaar.³ 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 «valbijconstructie» zoals dat aan de maximale ontheffingstermijn van een jaar was gaan kleven, maar werd tevens een jaarlijkse, expliciete herbeoordeling van de concrete situatie gegarandeerd.⁴ 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.⁵

² Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nrs. 1–2, onderdeel K, artikel 36a.

³ Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 59.

⁴ 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).

⁵ Toelichting, paragraaf 2, onder ongeclausuleerde bevoegdheid.

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 keuze voor een ongeclausuleerde bevoegdheid van de raad berust op de wens om recht te doen aan de lokale autonomie en ruimte te bieden voor lokaal maatwerk. Het is aan de raad om te bepalen of hij wethouders van buiten de gemeente wenst te benoemen en het wordt thans eveneens aan de raad overgelaten of hij aan de betrokken kandidaat-wethouder de voorwaarde wil stellen dat hij binnen afzienbare tijd in de gemeente komt wonen. Het is gelet op de beperkte ambtstermijn van 4 jaar, het politieke karakter van het ambt en de tijd die nodig kan zijn om te verhuizen, te billijken als de raad ter wille van de benoembaarheid van een kwalitatief goede wethouder een ontheffing voor de volledige ambtstermijn verleent. Ook de persoonlijke omstandigheden van de kandidaat-wethouder kunnen daarbij een rol spelen. Het is niet reëel dat de raad steeds opnieuw (jaarlijks) moet besluiten over een verlenging. Daarmee wordt de suggestie gewekt dat een ontheffing niet langer mag worden verleend dan strikt noodzakelijk is, dat die noodzaak steeds opnieuw moet worden getoetst om te beoordelen of er uitzicht is op verhuizing naar de gemeente, kortom dat sprake is van een onwenselijke situatie waaraan zo snel mogelijk een einde moet komen. Dat stelsel leidt in de praktijk tot een inhoudsloos ritueel dat de betekenis van het woonplaatsvereiste niet bevestigt maar ontkracht. Naarmate de ambtstermijn vordert, wordt het irreëler te verwachten dat de wethouder alsnog verhuist. De periodieke toetsing maakt haar bovendien vatbaar voor politieke beoordeling, waarbij het oordeel over het functioneren van de wethouder een rol kan gaan spelen bij de besluitvorming. De jaarlijkse beoordeling suggereert een harde norm, terwijl de onbegrensde mogelijkheid tot verlenging van de ontheffing deze norm tegelijkertijd relativeert en het mogelijk maakt dat daaraan niet wordt voldaan. Niet het wetsvoorstel, maar handhaving van de huidige systematiek draagt dan ook het risico in zich voor de door

de Afdeling genoemde mogelijke (verdere) ondergraving van (de betekenis van) het woonplaatsvereiste.

De praktijk die zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld, laat zien dat de vrees voor het ontstaan van een technocratisch wethouderscircuit waardoor de wethouder te ver komt af te staan van de lokale samenleving, ongegrond is gebleken. Die vrees lag ten grondslag aan het amendement waarmee de door de regering in 2001 reeds voorgestelde ongeclausuleerde ontheffingsbevoegdheid werd teruggebracht tot één jaar. De verruiming die in 2007 werd aangebracht om de zogenaamde valbijconstructie tegen te gaan, bleef uitgaan van een zo beperkt mogelijke invulling van de afwijkingsmogelijkheid door een jaarlijkse beoordeling voor te schrijven. De motie-Litjens heeft het vervolgens mogelijk gemaakt om het voorstel van de regering uit 2001, waarmee de Afdeling zich destijds kon verenigen, thans opnieuw voor te leggen. Dat zal betekenen dat ruimhartiger dan nu mogelijk is, ontheffing kan worden verleend. Dat hoeft echter niet te betekenen dat er, zoals de Afdeling vreest, sprake zal zijn van een (verdere) ondergraving van de hoofdregel. Het gemeentelijk beleid in deze, dat nu door procedurele voorschriften wordt gehinderd, zal slechts beter zichtbaar worden. De term ondergraven acht ik overigens niet passend omdat de afweging aan de raad wordt overgelaten, die daartoe ook bij uitstek gelegitimeerd is; dit doet recht aan de lokale autonomie. Een negatieve kwalificatie van een mogelijk ruimer gebruik van de gegeven vrijheid, wat inherent is aan het ruimte bieden voor lokaal maatwerk, is dan ook niet op zijn plaats.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling over de betekenis van de decentralisaties in het sociale en fysieke domein voor de lokale worteling van bestuurders, merk ik op dat de reden die de Afdeling noemt voor een raad een overweging zou kunnen zijn om een dergelijke portefeuille niet aan een wethouder van buiten de gemeente toe te kennen. Anderzijds zal een dergelijke portefeuille de wethouder van buiten in direct contact brengen met de lokale gemeenschap en ertoe bijdragen dat hij snel binding en voeling met de lokale gemeenschap krijgt. De afstand tot de lokale samenleving zal dan snel (moeten) worden overbrugd. Voor de uiteindelijke afweging ten aanzien van het woonplaatsvereiste maakt dit onderscheid in portefeuilles overigens geen verschil, nu de voorgestelde wetswijziging is ingegeven vanuit de gedachte om recht te doen aan de lokale autonomie en ruimte te bieden voor lokaal maatwerk.

Op grond van het bovenstaande zie ik geen reden om het voorstel 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 vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk