

Vergaderjaar 2010–2011

32 209

Regeling van de tijdelijke vervanging van wethouders en gedeputeerden wegens zwangerschap en bevalling of ziekte

D

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 27 juni 2011

1. Algemeen

De leden van de fractie van het CDA hadden met belangstelling de memorie van antwoord gelezen. Ze gaven echter aan dat nog niet alle vragen (voldoende) waren beantwoord en dat door de beantwoording ook nog enkele nieuwe vragen waren gerezen. De leden van de fracties van de VVD, de ChristenUnie, de SGP en D66 sloten zich hierbij aan. Gaarne wil de regering op de nadere vragen ingaan.

2. Politieke ambten

De leden van de CDA-fractie hadden terecht geconstateerd dat onderhavig voorstel ten aanzien van decentrale bestuurders van andere orde is dan wat eerder is voorgesteld – en inmiddels is geregeld – ten aanzien van volksvertegenwoordigers. Volksvertegenwoordigers zijn gekozen en functioneren op basis van het kiezersmandaat. Wel zij opgemerkt dat de motieven voor de voorzieningen dezelfde zijn. Beoogd is om belemmeringen voor vrouwen weg te nemen en om onbelemmerd een functie als bestuurder te kunnen vervullen. Daarnaast is het ook voor benoemde politieke ambtsdragers van belang dat zij, evenals volksvertegenwoordigers, de mogelijkheid krijgen zich bij ziekte op hun herstel te richten. Het is juist dat deze mogelijkheden en motieven zijn ontleend aan bestaande voorzieningen voor werknemers. De regering ziet dit toch niet als een «verambtelijking» van politieke bestuurders. Politieke ambtsdragers zijn werkzaam in openbare dienst. Evenals voor andere politieke ambtsdragers voorziet de Ambtenarenwet echter in een uitzonderingsbepaling voor wethouders en gedeputeerden.¹ Daarmee zijn de materiële bepalingen van het ambtenarenrecht niet van toepassing. Aan het bijzondere karakter van de politieke ambten kan men uitvoerige beschouwingen wijden. In 2002 heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties De Vries een notitie uitgebracht waarin in den brede wordt ingegaan op de diverse politieke functies en de (rechts)positie van de politieke ambtsdragers.² Politieke ambtsdragers kunnen worden beschouwd als een specifieke beroepsgroep; zij het met zeer

¹ Artikel 2 Ambtenarenwet.

² Kamerstukken II, 2001–2002, 28 479, nr. 1.

verschillende categorieën. Politieke ambtsdragers zijn als gezegd werkzaam in het publieke domein en veelal blijkt dat arbeidsvoorwaardelijke maatregelen ten aanzien van het rijks personeel – indien toepasbaar – tevens van belang zijn voor de politieke functionarissen. Wat dat betreft geldt dat ook voor onderhavige vervangingsregeling. Aan het bijzondere karakter van deze ambten doet dat echter niet af.

3. Vervanging ministers en staatssecretarissen

Wethouders¹ die zwanger of ziek zijn blijven lid van het college, maar dat college wordt tijdelijk uitgebreid met een vervanger. De leden van de CDA-fractie merkten op dat deze gang van zaken kennelijk niet nodig wordt geacht voor de regering zelf. Daar komt men er kennelijk zelf wel uit. Of is de werklast lichter dan bij dagelijkse bestuurders van decentrale overheden? De leden van de CDA-fractie vroegen, mede namens de leden van de andere genoemde fracties, of de afwijzing van een vergelijkbare regeling voor de nationale regering en de bewindspersonen principieel is of opportunistisch («er is thans geen behoefte aan»).

Geantwoord kan worden dat geen sprake is van een principiële afwijzing noch van opportunisme. De regering heeft inderdaad meer de indruk dat aan een formele regeling voor bewindslieden geen behoefte is. Overigens geldt reeds voor het geval een minister tijdelijk afwezig is, een vaste vervangingsregeling die bij Koninklijk Besluit wordt getroffen.² Daarbij wordt onder meer bepaald dat een minister bij tijdelijke afwezigheid wordt vervangen door de staatssecretaris van hetzelfde ministerie. De staatssecretaris kan in die gevallen tevens met raadgevende stem aan de vergadering van de ministerraad deelnemen. Bij gelijktijdige afwezigheid van een minister en staatssecretaris, alsmede bij afwezigheid van een minister in het geval er geen staatssecretaris is, dan wel indien een minister door ziekte of om een andere reden tijdelijk niet in de gelegenheid is zijn taak uit te oefenen, wordt de minister vervangen door een andere minister. In de praktijk is deze vervangingsregeling toereikend gebleken.

4. Tijdelijke vervanging

De leden van de fractie van het CDA hadden uit de beantwoording van vragen van de fracties van ChristenUnie en SGP begrepen dat de verstoring van de politieke balans ook kan worden betrokken in de beschouwingen rond de vraag of een zieke of zwangere collega moet worden vervangen door een nieuw te benoemen wethouder of gedeputeerde. Weliswaar staat de werklast voorop maar kennelijk kunnen deze overwegingen met betrekking tot de «politieke balans» wel degelijk een rol spelen. Betekent dit bijvoorbeeld, zo vroegen deze leden, dat indien een wethouder zwangerschapsverlof neemt en deze wethouder de enige vertegenwoordiger van een partij in het college is, dat feit in betekenende mate kan worden meegewogen in de vraag of «haar werk door een nieuwe wethouder «boven de sterkte» tijdelijk kan worden overgenomen».

Zoals in de memorie van antwoord is aangegeven, is het doel van het wetsvoorstel uitsluitend om een oplossing te bieden voor die gevallen die de gevolgen van de ontstentenis van een wethouder als te zwaar worden beoordeeld voor de werklast van de overige wethouders. Het ligt in de rede dat hierover in het college wordt gesproken en dat het college – indien vervanging aangewezen wordt geacht – daartoe een voorstel doet aan de raad. Het is niet uitgesloten dat in het college en in de raad daarbij ook de politieke verhoudingen of «politieke balans» worden betrokken. Evenwichtigheid in het college is immers niet zonder belang. Als gezegd is dat op zich niet het doel van het wetsvoorstel. De afweging bij de benoeming van een vervanger betreft een gemeentelijke aangelegenheid,

¹ Daar waar in deze nota wordt gesproken van wethouders en gemeenten wordt mede bedoeld gedeputeerden en provincies.

² Zie bijvoorbeeld Stcrt nr. 16 543, nr. 18 oktober 2010.

waarbij ook politieke aspecten een rol kunnen spelen. In wezen is dat niet heel anders als bij een «reguliere» benoeming van een wethouder.

5. Verzoek om verlof

De leden van de CDA-fractie hadden op pagina 3 van de memorie van antwoord gelezen dat binnen het college overeenstemming moet bestaan over de vraag of een situatie aanwezig is waarin een dergelijk verzoek aangewezen is. Betekent «overeenstemming» in dit verband, zo vroegen deze leden mede namens de leden van de andere genoemde fracties, dat alle leden van het college moeten instemmen of dat een gewone meerderheid volstaat?

Een verzoek om verlof wordt gedaan door de betrokken wethouder. Het besluit daarop heeft een gebonden karakter; de medische verklaring is leidend. Echter, in die bijzondere gevallen waarin de wethouder wegens de ernst van de ziekte niet in staat is het verzoek zelf te doen en de continuïteit van het bestuur dit dringend vereist, is in het wetsvoorstel geregeld dat het verzoek tot tijdelijke vervanging ook door de burgemeester kan worden gedaan.¹ In het voorlopige verslag werd de vraag gesteld of het college in die gevallen nog ruimte heeft om van het oordeel van de burgemeester af te wijken. Op zich is er voor het college die ruimte niet. Ook indien het verzoek om verlof door de burgemeester wordt gedaan moet bij het verzoek een medische verklaring worden gevoegd. Het besluit op het verzoek moet ook in die gevallen in overeenstemming met de medische verklaring worden genomen. Het ligt echter voor de hand dat ook in dit geval de situatie eerst in het college wordt besproken. Het is *van belang* dat binnen het college de overeenstemming bestaat dat sprake is van een situatie waarin een dergelijk verzoek aangewezen is. Het is immers een aangelegenheid die het college als geheel raakt. Maar overeenstemming is niet voorgeschreven; noch bij meerderheid noch unaniem. De verantwoordelijkheid voor het doen van het verzoek berust louter en alleen bij de burgemeester, die dit verzoek doet namens de wethouder die daartoe zelf niet in staat is.

6. Rechtspositie bestuurder

De leden van de fractie van het CDA constateerden dat de regering de gebondenheid van de besluitvorming aan de medische verklaring sterk benadrukt. Het doet er niet toe of een wethouder door politieke omstandigheden overspannen is geraakt. Ze stelden de vraag of een met ziekteverlof gegane wethouder die niet in de raadsvergadering kan verschijnen, tijdens dit verlof kan worden ontslagen door de raad ook buiten het geval van opzegging van vertrouwen in het college als geheel. De gemeenteraad benoemt de wethouders en kan deze ontslaan. Dat is het prerogatief van de raad. Het verlies van vertrouwen van de raad in een wethouder kan als ontslaggrond dienen. In deze gemeentelijke politiek-bestuurlijke verhoudingen dient de wetgever zo min mogelijk te treden. De wethouder die – blijkens een motie van wantrouwen – het vertrouwen van de raad verliest, dient onmiddellijk ontslag te nemen. In artikel 49 van de Gemeentewet is bepaald dat indien een uitspraak van de raad inhoudende de opzegging van zijn vertrouwen in een wethouder er niet toe leidt dat de betrokken wethouder zijn ontslag indient, de raad tot ontslag kan besluiten. De wet stelt hieromtrent geen nadere criteria of voorschriften. Wel mag van een raad zorgvuldigheid worden verwacht; niet als wettelijke norm maar als beginsel van behoorlijkheid. Zo verzet de wet er zich niet tegen vrijwillig een periode van bezinning in te lassen voor het geval een wethouder, tegen wie een motie van wantrouwen is aanvaard, weigert zijn ontslag te nemen.²

De ontslagmogelijkheid geldt ook ten aanzien van een wethouder die gebruik maakt van de verlofregeling. De leden van CDA-fractie hadden

¹ Ten aanzien van een gedeputeerde door de commissaris van de Koningin.

² Kamerstukken II, 2001–2002, 27 751, nr. 3, blz. 96.

juist begrepen dat voor het verlof de oorzaak van het ziektebeeld in deze niet relevant is; ook niet als dit «werkgerelateerd» is. De medische verklaring is leidend en bindend. Maar ook bij verlof is de ontslagmogelijkheid aanwezig. Ontslag ligt zeker in de reden als het opzeggen van vertrouwen het college als geheel betreft. Als het zich individueel richt tot de betrokken wethouder ligt het gecompliceerder. Indien de raad het opzeggen van vertrouwen in een wethouder overweegt, is een mogelijkheid van hoor en wederhoor en van verweer aangewezen. Dat mag als behoorlijke norm worden verondersteld. In het geval van ziekteverlof van de wethouder is dat echter moeilijk of zelfs onmogelijk. Toch is ook in dat de mogelijkheid van ontslag aanwezig. Het is aan de raad om daar een afweging te maken. Overigens is dat ook zonder deze wetswijziging reeds het geval als een wethouder om wat voor reden dan ook niet meer in staat is zijn functie te vervullen op het moment dat zijn wethouderschap ter discussie staat. In wezen brengt de onderhavige formalisering van de verlofregeling daar geen verandering in. Het is zeker niet zo dat met de verlofregeling de mogelijkheid wordt gecreëerd om een wethouder wegens overspannenheid «buiten de wind te zetten», zoals de leden van de CDA-fractie veronderstelden.

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