

6

Vervanging wethouders en gedeputeerden

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Regeling van de tijdelijke vervanging van wethouders en gedeputeerden wegens zwangerschap en bevalling of ziekte (32209).**

De beraadslaging wordt hervat.



Minister Donner:

Voorzitter. Ik dank de leden voor de bijdragen. Ik denk dat het goed is dat op deze wijze een discussie over dit wetsvoorstel wordt gevoerd. Het betreft een wetsvoorstel dat al een lange weg is gegaan. Het is ingediend door mijn ambtsvoorganger, thans lid van uw Kamer, mevrouw Ter Horst. Het is jammer dat zij vanwege die betrokkenheid niet over dit onderwerp kan spreken, want anders had men er wellicht een eloquentere verdediging van gehad, met ook het bijpassende gevoel. Mijn ambtsvoorganger de heer Hirsch Ballin heeft dit in de Tweede Kamer verdedigd en ik zal nu met minder kracht het einde moeten doen.

Ik memoreer deze voorgeschiedenis, omdat wellicht anders de vraag zou rijzen: vanwaar dit wetsvoorstel. Ik wijs erop dat niet de geringste van mijn ambtsvoorgangers het de moeite hebben gevonden om dit onderwerp verder te brengen. Er is ook gevraagd wat het nut of het doel van dit wetsvoorstel is. Welk probleem lost dit op? Dat ging begeleid met vragen over de kwantiteit waarin er een beroep op wordt gedaan en de situaties waarin dat het geval zal zijn.

Ik kan niet zeggen dat dit wetsvoorstel is bedoeld om een acuut, breed voorkomend probleem in Nederland op te lossen. Het gaat meer om een principieel punt dat opgelost moet worden. Het moet inderdaad een oplossing bieden in die situatie die de colleges van gedeputeerden of van wethouders waarover wij hier spreken, aan het maximum zitten van het toegelaten aantal leden en dan worden geconfronteerd met het uitvallen van een van hun collega's door ziekte, zwangerschap of anderszins. In andere situaties laat dit probleem zich inderdaad al oplossen door binnen het benoembare aantal leden nog een wethouder of gedeputeerde toe te voegen.

Het gaat dus om tijdelijke benoeming in een uitzonderlijke situatie. Desondanks meen ik dat het juist is dat de wetgever dit probleem regelt. Nogmaals, dit probleem is in de praktijk opgekomen, in die zin dat het verzoek is gedaan door de VNG en door het IPO om te komen tot een wettelijke regeling, omdat de grondwetgever en vervolgens de wetgever het terecht vonden om dit te regelen voor volksvertegenwoordigers, ook met de motieven die daarvoor zijn bij volksvertegenwoordigers. Voor gekozen volksvertegenwoordigers moest dit uiteraard eerst worden geregeld in de Grondwet en moest dit worden geregeld in de wet.

De motieven zijn niet anders en zijn gelegen in de situatie waarin het zich voordoet dat een wethouder of gedeputeerde door zwangerschap dan wel door ernstige ziekte in de knel komt met de plichtgetrouwheid om door te

gaan, waar iedere wethouder of gedeputeerde ook mee werkt. In het geval van een zwangerschap leidt dit mogelijk tot schade aan het nog ongeborn kind en in het geval van ziekte tot schade aan de gezondheid. We kennen allemaal de situatie dat politici doorgaan tot het eigenlijk niet meer kan, om collega's niet te belasten met taken en omdat men voelt dat men dit moet doen. Ik kan niet zeggen dat dergelijke situaties veel voorkomen. Het gaat er echter om dat deze situaties plaatsvinden. Net als voor gekozen volksvertegenwoordigers geldt het motief van de bescherming van de gezondheid van het nog ongeborn kind en van de moeder ook voor de gedeputeerde of de wethouder. Als we hiervoor een wettelijke regeling vaststellen, is er een oplossing voor de beschreven situatie.

De heer Engels (D66):

Alle motieven die in de stukken staan en in de verschillende bijdragen zijn gewisseld, komen weer voorbij. Ik markeer twee punten. Ten eerste noemt de minister als principieel punt dat we moeten oplossen, een situatie waarin we aanlopen tegen een maximaal aantal collegeleden. Dit betekent volgens mij dus dat alle andere motieven in de ogen van de minister aan betekenis hebben verloren in vergelijking met hun eerdere verwoording. Ten tweede is interessant dat het over plichtsbetrachting gaat. Het past bij deze minister om dit element te benadrukken. Stel dat deze wettelijke regeling er zou zijn en dit een recht zou zijn waarvan je gebruik kunt maken, zijn we er dan zeker van dat vrouwen die zwanger worden of vrouwen en mannen die ziek worden, ook al hebben we deze regeling, uit een vorm van politieke of andersoortige plichtsbetrachting doorgaan, terwijl dit wellicht medisch niet verantwoord is? Ik denk dat dit wetsvoorstel geen sluitend systeem biedt.

Minister Donner:

Nee, dat is wat de heer Engels en mij qua politieke richting altijd fundamenteel zal scheiden, namelijk dat ik niet meen dat wetten bedoeld zijn om logisch sluitende systemen tot stand te brengen, maar dat wetten bedoeld zijn om menselijke problemen mee op te lossen. Ik kan ook niet garanderen dat men in die situatie niet doorgaat uit plichtsbetrachting, wat mogelijk zelfs tot schade leidt. Dit doet er niet aan af dat de wetgever de verantwoordelijkheid heeft om, als de regeling een belemmering vormt, deze belemmering weg te nemen, zelfs als maar een enkele keer per decennium een beroep op de regeling wordt gedaan. Juist in die situaties moet men de belemmering wegnemen, niet omdat het kwantitatief een groot probleem is, maar omdat het een probleem kan zijn. Zo regelen wij tal van zaken, omdat we principieel menen dat de situatie niet anders is. Daarom zeg ik ook niet dat die andere motieven niet gelden. Het motief is dat men kan doorgaan met schade aan het kind of aan de politicus zelf tot gevolg. Omdat dit het motief is, betekent dit nog niet dat je de andere motieven kunt wegnemen. Dit is precies hetzelfde motief als bij gekozen volksvertegenwoordigers, al was daar een andere noodzaak om het wettelijk te regelen.

De heer Vliegenthart (SP):

Dit werpt volgens mij de vraag op waarom dit wetsvoorstel niet wordt uitgebreid naar ministers en staatssecretarissen, want bij hen zou het ook heel goed kunnen gebeuren dat zij doorwerken tot schade aan het ongeborn kind of aan de eigen gezondheid.

Donner

Minister Donner:

Ik heb in de loop der tijd verschillende collega's gehad die zwanger werden. Uit ervaring weet ik dat er bij ministers op dat punt geen probleem van een kwantitatieve belemmering bestaat. Die is er bij wethouders en gedeputeerden wel. Daarom wees ik op de situaties waarin men aan het maximum zit. In andere gevallen kan men er nu al een wethouder of een gedeputeerde bij benoemen. Bij ministers is er een ongelimiteerd aantal.

Mevrouw Van Bijsterveld (CDA):

Ik hoor de minister net iets heel interessants zeggen. Hij zegt dat het probleem zich eigenlijk uitsluitend voordoeft in situaties waarin er sprake van is dat het wettelijk maximum van het aantal wethouders of gedeputeerden bereikt is. In wezen gaat het hier om een situatie waarin voor een relatief korte periode taken moeten worden overgenomen. Is de minister van oordeel dat het algemeen wettelijk maximum voor wethouders en gedeputeerden zodanig te laag is dat men niet in de gelegenheid is om voor wat voor reden dan ook elkaars portefeuilles waar te nemen?

Minister Donner:

Dit is altijd mogelijk. Het kabinet zal een voorstel doen om tot minder hoge aantallen te komen. Dit miskent echter de werkelijke situatie van gemeentebesturen op dit moment. Zij zoeken bij het vaststellen van het aantal wethouders namelijk vaak naar een evenwicht tussen de vertegenwoordigers van de verschillende stromingen die het college steunen. Bij een toenemend aantal kleinere fracties ontstaat de situatie snel dat men gebruikmaakt van het maximum aantal dat kan worden benoemd. Dan kan het bij een zwangerschap voorkomen dat een bepaalde stroming niet meer vertegenwoordigd zal zijn in het college. Mevrouw Van Bijsterveld spreekt van een relatief korte periode, maar zelfs bij zwangerschap geldt volgens mij een verlof van zo'n acht weken. Mevrouw Van Bijsterveld weet dat dit in de politiek een betrekkelijk lange periode kan zijn. Bij ziekte kan dit zelfs langer zijn, zeker als daar een medische verklaring voor wordt afgegeven. Derhalve denk ik dat het onjuist zou als we deze belemmering laten voortbestaan waaraan deze regeling een einde kan maken. Anders zou men door het evenwicht dat men op plaatselijk niveau heeft gezocht, heengaan.

De heer Vliegthart (SP):

Ik ken de minister als een bijzonder consistent man. Hij begon met het argument dat wij dit doen omdat het ongeboren kind en de zieke beschermd moeten worden. Daar komt nu een argument bij, namelijk dat de partijpolitieke verdeling in colleges, op gemeentelijk niveau en op provinciaal niveau, ook meegenomen moeten worden in de afweging. Volgens de minister is dit wetsvoorstel dus eigenlijk noodzakelijk om twee redenen.

Minister Donner:

Als u dit zegt, maakt u een onderscheid tussen de causa finalis en de causa efficiens. Er kunnen meerdere redenen zijn. Nogmaals, een factor is dat een wethouder of gedeputeerde te lang doorgaat. De wettelijke regeling is bedoeld om te voorkomen dat iemand in die situatie doorgaat tot schade van het ongeboren kind of tot schade aan de gezondheid van een politicus. Er kunnen verschillende factoren aan de orde zijn. Ik wees erop dat in de praktijk meestal een collega de taak tijdelijk overneemt. Maar

daar gaat het niet om bij dit wetsvoorstel. We lossen geen kwantitatief probleem op; het gaat om het principe. Als iemand gedwongen zou zijn om door te gaan, is het de wetgever die deze belemmering moet wegnemen. Zou de heer Vliegthart het voor zijn verantwoording willen nemen dat iemand te lang doorgaat, als hij dit kan oplossen? Dat is de gewetensvraag die ieder zich hier moet stellen.

De heer Vliegthart (SP):

Dit klinkt prachtig. Ik heb wel eens een minister horen zeggen dat we niet voor een enkel geval wetgeving zouden moeten maken. Volgens mij is het dezelfde minister die dat nu weer zegt. In eerste termijn heb ik gezegd dat wij positief staan tegenover het idee achter het wetsvoorstel. De vraag is echter of wij met het wetsvoorstel een probleem oplossen dat zo groot is dat de mogelijke bijwerkingen, waarover een aantal collega's van mij terecht gesproken heeft, niet groter zijn dan de kwaal die we ermee gaan verhelpen. Die vraag moeten wij vandaag met elkaar beantwoorden. De minister kan volgens mij niet eenvoudigweg de vraag stellen of wij het voor onze verantwoordelijkheid willen nemen dat een persoon te lang doorgaat. Volgens mij doet de minister het debat hiermee onrecht.

Minister Donner:

Ik constateer dat in het geval dat het voorkomt, het kwaalig zou zijn als de onmogelijkheid van vervanging zou leiden tot schade aan de gezondheid. De heer Vliegthart maakt er onmiddellijk een kwantitatief probleem van. We zitten hier als wetgevers niet alleen om de kwantitatieve problemen op te lossen, maar ook de kwalitatieve problemen. Dat doen we met dit wetsvoorstel.

De heer Engels (D66):

Ik kom even terug op het argument van de politieke stemverhoudingen. De minister noemt dit als een van zijn motieven. Ik heb er nu al een stuk of vijf uit zijn mond gehoord. Kan de minister dit in de sleutel zetten van het collegialiteitsbeginsel dat wij op decentraal niveau kennen? De minister noemt als belangrijke overweging dat bij een maximum aantal gedeputeerden en wethouders een partij misschien niet vertegenwoordigd is als er eentje uitvalt. Er is toch een collegialiteitsbeginsel? Hoe vaak komt het voor dat er in colleges gestemd wordt en zijn stemverhoudingen daarom wel relevant? Bovendien blijven de politieke verhoudingen tussen coalitie en oppositie in de gemeenteraad onverminderd bestaan. Wordt het probleem hierdoor niet groter gemaakt dan het in de politiek-bestuurlijke werkelijkheid is?

Minister Donner:

De heer Engels reduceert ieder probleem dat daar bestaat tot een kwantitatief probleem; tot een probleem bij stemming. Het gaat er echter om dat bij de gedachtevorming een bepaalde gedachtlijn niet vertegenwoordigd is. Stel er zit één SP-wethouder in het college. Moet die vervangen worden door collega's die het SP-gedachtegoed niet behartigen? Of is het wenselijker om daar iemand te hebben die in die gedachtlijn meegaat?

De heer Engels (D66):

Of je nu SP-wethouder of juist bestuurder van een andere snit bent, in een college ben je collegiaal bezig met collegebeleid dat is geformuleerd in een collegeprogramma, al

Donner

vergeet je daarbij je achtergrond natuurlijk niet. Daar gaat een sterk depolitiserend effect van uit. Dat verwachten wij ook. Daarom begrijp ik niet zo goed waarom er zo veel nadruk wordt gelegd op het feit dat de afwezigheid van een partijpolitiek element in een college gedurende een paar weken of maanden dodelijk zou zijn voor de voortgang van het gemeentelijk bestuur, zeker als er een maximaal aantal collegeleden is.

Minister Donner:

Deze discussie loopt het gevaar in de bagatel getrokken te worden met termen als "dodelijk". Daar gaat het niet om. Gemeentebesturen zijn samengesteld zoals ze zijn samengesteld omdat de essentie van democratie is dat burgers zichzelf besturen. Anders kunnen we er ook wel ambtenaren neerzetten. Juist omdat het gaat om mensen uit een politieke stroming, gaat het niet om de kwantitatieve verhouding bij stemmingen. Het gaat om de inbreng bij de meningsvorming en de oordeelsvorming binnen het college. Juist in colleges met een brede samenstelling die steunt op een groot aantal kleinere fracties, is het van belang dat deze mogelijkheid er is. Nogmaals, ik denk ook dat men vaak zal bekijken of iets middels collegialiteit of op een andere manier kan worden opgelost. We dienen dit wetsvoorstel ook niet in omdat het zo vaak voorkomt dat we het moeten oplossen, maar omdat het onwenselijk is dat de wet dat verhindert als het zich wel voor zou doen.

De heer Engels heeft gevraagd waarom dit niet ook zo gaat bij ministers en staatssecretarissen. Die vraag heb ik beantwoord. Bij andere bestuurders waar juist de kwantiteit een belemmering zou kunnen vormen, hebben we andere oplossingen. Bij burgemeesters kan een waarnemer of een locoburgemeester benoemd worden. Bij ministers en staatssecretarissen is er geen sprake van een kwantitatieve belemmering. Hier kan die wel een rol gaan spelen en daarom besteden we daar aandacht aan.

Ik ben ook ingegaan op het verschil tussen de vervanging van volksvertegenwoordigers en bestuurders. Bij volksvertegenwoordigers zit het vast op de kwantiteit. Het zou geregeld kunnen worden door de volgende op de lijst te laten aantreden. Die treedt dan weer terug bij het weer optreden van het lid dat vervangen is. Dat is een ander soort regeling. De wetgever heeft denk ik terecht gemeend dit zo te moeten doen. Het doel wat men probeert te bereiken is het vermijden van schade aan de gezondheid. Die reden geldt hier evenzeer. We kunnen niet zeggen dat er mogelijk andere oplossingen zijn en dat men die dan maar moet gebruiken. Nee, als we meenden dat het daar geregeld moest worden, is er eveneens een goede reden om het hier te regelen.

Verschillende woordvoerders hebben gevraagd of dit een ontsnappingsmogelijkheid dreigt te worden waardoor iemand zich in een situatie van politieke moeilijkheden kan terugtrekken. In het debat is er volgens mij al adequaat op gewezen dat zwangerschap zich hiervoor minder leent dan ziekte. Dat vereist een zekere vooruitziendheid met betrekking tot het moment dat er problemen ontstaan. De situatie zou zich in het bijzonder moeten voordoen bij medische problemen. Daarom wordt in het wetsvoorstel ook een medische verklaring geëist. Dit punt kan dus geen voorwerp van discussie zijn. Het kan als een gebonden element worden beschouwd zodat er geen politieke discussie over kan ontstaan. Dat betekent niet dat de afwezigheid in de weg zou kunnen staan aan een politiek debat over het functioneren van de betrokken

wethouder. In sommige situaties zal men dat niet doen, maar er is geen belemmering. De wethouder zal op moeten treden en eventueel handelingen en besluiten van de tijdelijke voorganger moeten verantwoorden. Zo zal ook de tijdelijke vervanger de wethouder die zich heeft teruggetrokken verantwoorden. De raad kan te allen tijde constateren dat er geen basis voor vertrouwen meer is en dat er ontslag verleend kan worden. Die situatie lijkt me minder waarschijnlijk.

Er is gevraagd of de teruggetreden wethouder het recht heeft om collegevergaderingen bij te wonen. Dat recht heeft hij. Hij blijft wethouder. Tegelijkertijd is het minder waarschijnlijk dat hij daar optreedt en tegelijkertijd zijn werk niet kan doen vanwege ziekte.

Er is ook gewezen op de collegiale samenwerking binnen het college en het belang daarvan. Dat ontken ik ook niet, maar ik geef aan dat als er beroep gedaan wordt op deze regeling dit waarschijnlijk gedaan zal worden door kleinere colleges waarin een groot aantal stromingen vertegenwoordigd is.

Ook is er gevraagd naar de motieven voor het wetsvoorstel. De wettelijke regeling mag niet tot schade leiden van het ongeboren kind en de gezondheid. Wanneer die situatie zich voordoet, heb ik geschetst. Die factoren bepalen in welke situatie het zich voordoet. Wat echter voorkomen moet worden, is schade aan de gezondheid.

Mevrouw Van Bijsterveld en de heer Vliegthart vroegen of dit leidt tot een verdere verambtelijking van politieke bestuurders. Dat vind ik een onterecht verwijt. Nogmaals, het gaat hier om gezondheidsredenen of omdat het vanwege zwangerschap van belang is dat er rust genomen wordt. Dat is geen specifieke eigenschap van ambtenaren. Als we dit regelen voor bestuurders worden zij niet plotseling ambtenaren. We hebben het ook geregeld voor volksvertegenwoordigers omdat ook zij in hun gezondheid geschaad kunnen worden. Er is dus alle reden om dit te regelen. Uiteraard moet het geregeld worden omdat – en dat zal ik niet ontkennen – wethouders en gedeputeerden ambtenaren zijn; zij hebben een ambt, een politiek ambt. Dat is wettelijk geregeld.

De heer Engels (D66):

Misschien mag ik dit thema met een andere term wat verder uitdiepen. Het woord "verambtelijking" kan verwarring veroorzaken. Een ambtsdrager is geen ambtenaar; daar zijn we het wel over eens. Zouden we het als volgt kunnen formuleren? Als wij politieke ambtsdragers rechten gaan verlenen die in het normale arbeidsrecht ook aan werknemers worden toegekend, zijn we dan niet bezig om van politieke ambtsdragers steeds meer werknemers te maken? Bij volksvertegenwoordigers hebben we dit eigenlijk ook al gedaan. Staat dat niet haaks op het feit dat een politiek of bestuurlijk ambt iets heel eigenstandigs is?

Minister Donner:

Ik ben dit volstrekt niet met de heer Engels eens. Met bepaalde elementaire zaken, zoals tijdelijke terugtreding vanwege verlof, introduceren we absoluut geen verhouding als tussen werkgevers en werknemers. Als het nu ging om de zekerheid van de betrekking zou ik het wel met de heer Engels eens zijn, maar hiermee regelen we gewoon elementaire arbeidsvoorwaarden waardoor iemand in gezondheid kan blijven functioneren. Ik meen dat er zelfs extra redenen zijn om dat te doen bij politieke ambtsdragers, omdat die anders wellicht nog sterker het

Donner

gevoel hebben dat zij moeten doorgaan in deze functie. Wij regelen toch ook het pensioen voor politieke ambtsdragers? Dat is toch ook geen bewijs van verambtelijking? Men neemt zelfs bij een politiek ambt een grotere onzekerheid op zich. Als deze regeling er niet was, zou de druk om de functie te blijven vervullen alleen maar groter zijn, vanuit de vrees dat men anders wellicht niet terug zou kunnen komen. Zeker zwangerschapsverlof zou inderdaad een belemmering kunnen zijn voor vrouwen om toe te treden. Terecht heeft de heer Holdijk een aantal vragen gesteld – hoewel hij misschien dacht: dat heb je er nu van – maar het gaat niet alleen om zwangerschap. Het gaat evenzeer om ziekte. Als een vrouw zwanger is, moet ervoor gezorgd worden dat de gezondheid van het kind niet geschaad wordt doordat zij te lang doorwerkt. Idem dito geldt dit echter in geval van ziekte, als het gaat om de gezondheid van mannelijke en vrouwelijke leden van colleges.

De heer Vliegenthart vraagt of culturele belemmeringen eveneens een factor zouden kunnen zijn bij het werken van vrouwen voor deze functies. Dat is mogelijk. Als wij die kunnen isoleren en daar een verandering in kunnen aanbrengen, moeten wij dat niet nalaten. Maar vooral daaraan werken en niet deze belemmering wegnemen, zou kwalijk zijn, want deze factor hebben wij makkelijker in de hand dan de eventuele culturele factoren die een belemmering zouden kunnen zijn voor vrouwen om toe te treden tot colleges. Ik ben het met de heer Vliegenthart eens dat wij gezamenlijk moeten vechten om die belemmeringen weg te nemen, maar laten wij dan beginnen met de belemmeringen die potentieel een belemmering zouden kunnen zijn en die wij wel in de hand hebben.

Mevrouw Van Bijsterveld vraagt hoe de medische verklaring werkt. Ik heb al geschetst dat het in hoge mate gaat om een gebonden situatie, namelijk primair de situatie dat er een verzoek gedaan is. Een medische verklaring moet uitsluitend geven of er een grondige oorzaak voor het verlof is. Het mag geen voorwerp van politieke discussie worden of men ziek genoeg is om terug te treden. Dat wil de wetgever op deze wijze uit de discussie nemen. Uiteraard zal de betrokkene zelf moeten verzoeken om te worden vervangen. Het college kan niet zonder verzoek tegen een lid van het college zeggen: gaat u maar een tijdje thuis zitten; wij hebben een arts gevonden die wel een verklaring wil afgeven. Bepalend blijft het verzoek van betrokkene zelf. Ik vind dat er alle redenen zijn om dit te regelen.

Ik hoop dat ik de gestelde vragen afdoende heb beantwoord. Nogmaals, het zou voor mij eenvoudiger geweest zijn om met een redenering te komen op basis waarvan het beter zou zijn het wetsvoorstel in te trekken, zoals ook al gesuggereerd is. Ik meen echter, vanwege de overwegingen die ik gegeven heb, dat het niet aan mij mag liggen dat deze belemmering zou kunnen bestaan. Ik hoop dat alle leden van deze Kamer dit met mij meevoelen. Het kan slechts een kleine belemmering zijn, maar als het een belemmering is, dan moeten wij die wegnemen. Ook de kleinste hobbel in de weg kunnen wij beter wegnemen dan die te laten zitten en er iemand over te laten struikelen.



De heer **Engels** (D66):

Voorzitter. Ik dank de minister voor de grote inzet waarmee hij een spervuur van vragen vanuit de Kamer heeft

beantwoord en de kritiek heeft proberen weg te nemen. Ik ga daar niet meer lang op in; de standpunten zijn gewisseld, ik maak nu de balans op.

In mijn betoog ben ik ingegaan op drie punten: de motieven, het verschil tussen decentraal en centraal bestuur en de politieke verantwoordelijkheid. Ik zal niet bagatelliseren of anderszins stemming maken, maar wij hebben in het hele debat een carrousel aan motieven voorbij zien komen, waarbij ik mij niet aan de indruk heb kunnen onttrekken dat in de weging van die motieven het accent eerst zus werd gelegd en tien minuten later zo werd gelegd. Dat is geen aanbeveling om in de fractie tot een goed eindoordeel te komen. Eerdere motieven in de stukken over werkdruk, emancipatie en het stimuleren van vrouwen zijn helemaal achteraan komen te staan. Het lijkt nu vooral te gaan over het principiële punt van het maximaal aantal collegeleden, waarbij partijpolitieke verhoudingen zouden moeten worden beschermd. Dat is wellicht ook de achtergrond van de inbreng van VNG en IPO. De minister kwam op een gegeven moment zelfs met de redenering dat de stemverhouding in colleges zo belangrijk is vanuit het democratisch principe dat burgers zich op decentraal niveau zelf besturen, maar dat doen via vertegenwoordigers. Dat kon ik niet volgen. Een dergelijke redenering past bij de waardering van de wijze waarop een gemeenteraad institutioneel in elkaar is gestoken en hoe die functioneert. Het college is een veel meer gedepoliteerd bestuursorgaan, waarbij de politieke stemverhoudingen in mijn beleving lang niet zo'n grote rol spelen als de minister doet voorkomen.

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de opmerkingen over het element plichtsbetrachting. De vraag kan gesteld worden of de wetgever decentrale ambtsdragers moet beschermen tegen een te grote aandrang om te blijven doorwerken. De politieke praktijk is dat, als iemand zelf niet komt met de vraag of hij of zij er vanwege ziekte of zwangerschap er een tijdje uit kan, de collega's in het collegiaal orgaan al snel zullen zeggen: zou het niet beter zijn als jij er een tijdje uit gaat? Ik blijf dus van mening dat wetgeving op dit punt niet het beste antwoord is. Dat geldt ook voor het element van de bescherming van de gezondheid en het ongebooren kind. Dat is allemaal zeer belangrijk, maar ik vraag mij af of dit de manier is waarop wij dat moeten beschermen.

Vervolgens een opmerking over de beperking van het wetsvoorstel tot het decentraal bestuur. Wij hebben argumenten gewisseld met een aantal fracties en de minister. Mij is niet duidelijk geworden dat het probleem bij het decentraal bestuur dermate anders en ernstiger is dan op centraal niveau dat wij dat met wetgeving moeten regelen. Ik stel vast dat wij het daar niet over eens zijn geworden.

Ik heb gevraagd naar de mogelijke erosie van politieke verantwoordelijkheid, in het bijzonder van het sanctienerende element. Het wetsvoorstel mag niet leiden tot een oneigenlijk gebruik van politieke verantwoordelijkheid – de heer Holdijk noemde dat terecht – waarbij wethouders en gedeputeerden door vervanging wegens ziekte tijdelijk uit de wind worden gehouden. Daarmee slaan wij het eindverantwoordelijke volksvertegenwoordigende orgaan een politieke sanctie verder uit handen. Dat orgaan heeft die politieke sanctie nodig om zijn eindverantwoordelijkheid te dragen. Daar heb ik geen reactie op gehoord. Graag hoor ik die nog in tweede termijn.

Holdijk



De heer **Holdijk** (SGP):

Voorzitter. Ik bedank de vertegenwoordiger van de regering. Zoals ik in eerste termijn heb beloofd, heb ik met aandacht geluisterd naar zijn reactie op de inbreng van de diverse woordvoerders. Ik ben eigenlijk onder de indruk van de wijze waarop hij via dit wetsvoorstel de belangen van bestuurders die hun plichtsgetroouwdheid tot in het onverantwoordelijke dreigen door te trekken, wil beschermen.

Niettemin blijft voor mij de vraag of hierbij de primaire verantwoordelijkheid niet bij de personen in kwestie zelf ligt. Rechtvaardigt het enkele geval dat zich in decenia – zo drukte de minister zich volgens mij uit – zou kunnen voordoen, een ingreep van de wetgever? Die vraag is voor mij nog steeds niet afdoende beantwoord, al onderschrijf ik – hoe zou het anders kunnen – dat de belangen die in het geding zijn, bescherming van het ongebo- ren kind en bescherming van de gezondheid, een geweldige verantwoordelijkheid zijn. Dat is allereerst het geval voor degene die zo'n ambt aanvaard heeft en uitoefent. Ook speelt de vraag een rol in hoeverre in verreweg de meeste gevallen andere oplossingen denkbaar zijn.

Ook de minister heeft volgens mij onderkend dat in veel gevallen in collegialiteit een oplossing wordt gevonden voor problemen van de aard waarover wij het nu hebben. Dat lijkt mij ook de meest aangewezen weg.

In eerste termijn heb ik stilgestaan bij mogelijke ongewenste neveneffecten van een regeling zoals nu wordt voorgesteld. Ik heb gesproken over oneigenlijk gebruik. Zeker deze minister, die zich in een vorige hoedanigheid intensief met de WAO-discussie heeft beziggehouden, hoef ik niet duidelijk te maken waaraan ik denk bij niet direct eigenlijk gebruik van een regeling.

Volgens mij bevat het voorliggende voorstel daartegen geen enkele waarborg. Wij kunnen blindvaren op een medische verklaring, maar de vraag is of dat altijd een voldoende basis en een richtsnoer biedt voor een verantwoord besluit, in de geest van de manier waarop de regeling bedoeld is. Dat is volgens mij in het verleden in de WAO-praktijk gebleken. Kortom: de twijfels zijn bij onze fractie niet weggenomen, ondanks het bijna emotionele beroep dat de minister in zijn argumentatie op ons heeft gedaan.



Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Voorzitter. Wij danken de minister voor zijn beantwoording en ook voor de voorgeschiedenis die hij heeft verteld. Volgens mij doet de minister zeker qua eloquentie van verdediging niet onder voor zijn voorgangers.

In eerste termijn hebben wij onze aarzelingen bij dit wetsvoorstel al verduidelijkt. Die aarzelingen zal ik niet herhalen, maar ik wil wel ingaan op een aantal argumenten die de minister genoemd heeft. Het belangrijkste wat de minister zei, was: het gaat ons niet om aantallen, maar om het creëren van een sluitend systeem; dat is de verantwoordelijkheid van de wetgever. Mijn vraag is: hoe sluitend is dat systeem eigenlijk?

Ik wil daar drie andere vragen aan verbinden. Allereerst is het heel duidelijk dat het probleem eigenlijk maar op één punt knelt, namelijk als het maximum aantal wethouders of gedeputeerden bereikt is. Daarover staat nog steeds mijn vraag open: als je zelfs met het maximum

niet op korte termijn vervanging kunt regelen, moet je dan niet tot de conclusie komen dat het aantal wethouders of gedeputeerden dat maximaal benoemd kan worden in principe te laag is? Dan ligt het meer voor de hand om dat aantal te verhogen – daar ben ik overigens geen voorstander van – in plaats van met zo'n regeling te komen.

Ten tweede gaf de minister aan dat vooral het voorkomen van het aanrichten van schade aan de gezondheid van betrokkenen een belangrijk punt is. Hij wees daarbij heel mooi op de plichtsgetroouwdheid die de gezondheid van bestuurders in de weg kan zitten. Volgens mij is het heel helder dat het ook met dit wetsvoorstel niet mogelijk is om iemand te dwingen van de regeling gebruik te maken. Het betreft namelijk een verzoek dat men zelf moet doen. Als dat verzoek eenmaal is ingewilligd, wil dat niet zeggen dat er inderdaad vervanging komt.

Er zit namelijk een tweetrapsraket in het voorstel. Het betreft ten eerste het verzoek om verlof. Als er een verklaring is, moet er verlof verleend worden. Er kán echter tot vervanging worden besloten, maar dit is niet eens een noodzakelijk vervolg, als ik het wetsvoorstel goed gelezen heb. Dan blijft het punt dat de minister noemde dus nog steeds openstaan. Ten tweede, als je het van een andere kant benadert, kun je zeggen: ook al is er geen verzoek van de betrokkene zelf, kan er door zo'n regeling zodanig druk op iemand worden uitgeoefend dat het functioneren toch onmogelijk wordt. Ben je dan niet met iets bezig wat je helemaal niet wilt?

Mijn derde vraag betreft de politieke verhoudingen. De minister heeft zelf gezegd dat dit met name een probleem is bij colleges waarin het een punt is als iemand uitvalt en een andere persoon, met een andere politieke kleur, de taken moet overnemen. Dat raakt zodanig aan de politieke verhoudingen dat het de vraag is of dat wenselijk is. Vindt de minister het een wenselijke situatie als je op die manier de sterk politieke kant binnen zo'n college, een verschil van kleur, moet benadrukken? Moet je zo'n politisering wel willen stimuleren?

Ik kom tot een afronding. De minister zei: als er een hobbel is, moet de wetgever die wegnemen. Volgens mij neemt de wetgever die hobbel echter niet weg, maar creëert hij hoogstens een kader waarmee die hobbel onder omstandigheden weggenomen kan worden. Er wordt hiermee echter geen zekerheid gegeven. Daarom blijven vooral de bezwaren tegen het voorstel volgens mij overeind staan.



De heer **Vliegenthart** (SP):

Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn beantwoording. Hij was op dreuf vandaag. Ik heb bijna de indruk dat zijn verdediging een betere zaak waardig was. Ik doel op het vuur waarmee hij dit wetsvoorstel heeft verdedigd. Ik ben het erg met mijn collega's eens dat dit niet onderdoet voor de manier waarop zijn voorgangers dit wetsvoorstel vandaag verdedigd hadden kunnen hebben.

Wat dat betreft kan de minister gerust zijn; hij gaat straks met een schoon blaas naar huis. De vraag is echter of hij deze Kamer met zijn argumenten heeft overtuigd. Daarbij is in ieder geval voor mijn fractie nog het een en ander onduidelijk.

De heer Engels wees er al op dat de regering vandaag wisselende argumenten heeft gebruikt om het wetsvoorstel te ondersteunen. Dat heeft met allerlei causaliteiten te

Vliegenthart

maken. Als ik met een moeilijk verhaal thuiskom en met woorden kom die mijn vriendin niet begrijpt, zegt zij altijd: volgens mij heb je een gebrek aan argumenten omdat je het niet simpel kunt uitdrukken. Ik zeg dan altijd: je moet in het woordenboek opzoeken wat mijn woorden betekenen.

Ik heb bekeken wat de minister precies met zijn inbreng bedoeld heeft. Ik kan mij niet helemaal aan de indruk onttrekken dat het ook met een gebrek aan argumenten te maken heeft dat hij zijn toevlucht neemt tot woorden waarvan ik de betekenis niet direct weet. Dat kan echter ook heel goed aan mij liggen.

Als ik de minister goed begrijp, hebben wij kabinet op kabinet in zonde geleefd.

Minister Donner:

Ja!

De heer Vliegenthart (SP):

Dat is een ernstig vergrijp. Als ik de sfeer hier vandaag proef, kan ik mij niet aan de indruk onttrekken dat het door deze Kamer gerelativeerd wordt. Ik vrees dat de minister in dat opzicht niemand heeft overtuigd.

De vraag is of wij het wetsvoorstel desalniettemin moeten aannemen. Daarbij geldt voor mijn fractie een tweetal overwegingen. Allereerst de overweging dat dit voorstel de rechtsongelijkheid tussen steden en provincies kan versterken. In sommige steden kan wel vervangen worden, maar in andere steden niet; dat ligt aan de onderlinge verhoudingen in colleges van wethouders en gedeputeerden. De vraag is of dat wenselijk is en of wij daar veel beter van worden.

Het tweede argument van de minister is dat elke hobbel vereffend moet worden. Als deze minister met de minister voor mobiliteit zou spreken, vraag ik mij af of zij deze hobbel daadwerkelijk zou verhelpen. Waarschijnlijk zou zij deze minister aanraden om waar mogelijk om die hobbel heen te rijden. Volgens mij is dat hetgeen in de praktijk gebeurt; volgens mij worden de problemen, voor zover die zich voordoen, reeds op een creatieve wijze opgelost. If it ain't broke, don't fix it. Daartegenover staat dat deze wetgeving wel degelijk een symboolwaarde heeft. Wij geven daarmee aan dat wij het belangrijk vinden dat vrouwen kunnen participeren in de publieke dienst. Die afweging neem ik graag mee terug naar mijn fractie. Ik vraag hierbij dan ook stemming aan over dit wetsvoorstel.

Gezien het feit dat de minister zelf constateerde dat ziekte en zwangerschap kwalitatief van een andere aard zijn, geef ik hem in overweging om na te denken over een scheiding van die twee dingen. Wellicht kan hij zwangerschap door deze Kamer loodsen en ziekte laten vervallen. Het is maar een suggestie. Ik hoor graag een reactie van de minister in tweede termijn.

Minister Donner:

Voorzitter. Ik zal met mijn beperkte mogelijkheden antwoorden. Ik voel nog geen ziekte opkomen.

In de eerste plaats wil ik het beeld wegnemen dat er een carrousel van motieven is. Niets is minder waar. Het gaat om die situaties waarin er schade kan ontstaan omdat men te lang doorgaat, schade voor het ongeboren kind of voor de gezondheid. De factoren die daarbij een rol spelen, willen wij wegnemen. Dat is de causa finalis.

Er kunnen omstandigheden zijn die deze situatie creëren, de causa efficiens, bijvoorbeeld dat men met het college aan het maximum zit of dat er een zodanige verdeling van politieke stromingen is dat er geen oplossing kan worden gevonden in de collegialiteit. Die verschillende factoren heb ik genoemd en die maken dat er een beroep zou kunnen worden gedaan op deze regeling.

Door de jaren heen is het beleid volstrekt consistent geweest met betrekking tot de motieven. Wellicht was er in het ene kabinet een iets andere waardering van het moment waarop de situatie zou ontstaan, maar het gaat om bescherming van gezondheid. Om die reden zou het niet terecht zijn om een onderscheid te maken tussen zwangerschap en de gezondheid van de betrokken wethouder of gedeputeerde. Dat zou een onterecht verschil maken. In het geval van zwangerschap is het grootste risico voor het ongeboren kind, in het andere geval is het de eigen gezondheid. In beide gevallen wordt de gezondheid potentieel op het spel gezet. Als er een reden is om een belemmering weg te nemen, geldt die voor beide gevallen. Het zou discriminerend zijn om het ene wel te doen en het andere niet. Mannen kunnen immers niet zwanger zijn en moeten dus altijd doorgaan. Vervolgens zou bij zwangerschap bij vrouwen wel de reden weggenomen kunnen worden. Dat zou pas waarlijk een onderscheid zijn naar geslacht, iets wat ik zeker niet voor mijn rekening zou durven nemen. Ik zal niet zeggen dat u dat wel wilt. Ten aanzien van de redenen is er dus voortdurend consistentie geweest.

Het tweede argument dat is aangevoerd, is dat er potentieel andere oplossingen zijn. Dat ontken ik niet. Ik denk niet dat dit de meest wenselijke oplossing is. Het verzoek is echter gekomen van VNG en IPO, die geconstateerd hebben dat deze situatie zich kan voordoen. Die instanties hebben meer inzicht in het lokale bestuur dan een bestuurder in Den Haag. Wie is dan de minister om te zeggen: ja, dat kun je wel een probleem vinden, maar ik meen dat je dat maar op een andere manier moet oplossen. Dat zou inderdaad denken zijn onder de kaasstolp. Dan zouden wij de gedecentraliseerde overheden met hun problemen laten zitten. Zo zit ik niet in elkaar.

De heer Vliegenthart (SP):

De minister spreekt behartigenswaardige woorden over de VNG. Als dat geldt voor dit wetsvoorstel, geef ik hem in overweging dat de VNG ook behartigenswaardige woorden heeft gesproken over de sociale werkplaatsen.

Minister Donner:

De VNG spreekt altijd behartigenswaardige woorden. Bij sommige punten is het echter een verantwoordelijkheid om primair hier te oordelen. Hier gaat het om de vraag of de situatie zich voordoet. Dan zijn VNG en IPO de eerste om daarover een oordeel uit te spreken. Het is de vraag of wij goede redenen hebben om het niet te doen, als men daar constateert dat er een vraagstuk is. Ik heb gezegd dat die redenen er niet zijn, hoezeer men ook kan zeggen dat er mogelijk andere oplossingen zijn. Als men gevraagd wordt om hulp, moet men niet eerst gaan beoordelen of de vraag om hulp terecht is. Dan biedt men geen hulp. Andere overheden constateren via hun vertegenwoordigers dat er een probleem kan zijn of is. Ik meen dat het in dit geval aan de wetgever is om na te gaan of daarvoor een oplossing kan worden geboden, ook al zou de wetgever het mogelijk anders oplossen.

Donner

De heer **Engels** (D66):

Ik heb al gemarkeerd dat de minister zei dat dit niet de beste oplossing is, maar dat nu eenmaal VNG en IPO iets hebben geroepen. Het is de vraag of wij daar dan altijd naar moeten luisteren. Soms moet je instanties tegen zichzelf in bescherming nemen.

De minister vraagt zich af of er misschien andere redenen zijn om dit niet te doen. Een van de redenen die door diverse fracties zijn genoemd, is dat er zich in de praktijk ongewenste neveneffecten kunnen voordoen op basis van deze regeling. Ik heb zelf genoemd de erosie van de sanctiëring van politieke verantwoordelijkheid. In de stukken heeft de CDA-fractie erop gewezen dat je zwakke wethouders zo tijdelijk uit de wind kunt houden. De vraag is of wij dat moeten willen. Er zijn meer voorbeelden. Wij hebben bijvoorbeeld geregeld dat wethouders van buiten binnen twee jaar in de gemeente moeten wonen. Wij bieden een mogelijkheid om voor twee jaar een ontheffing te verlenen. Wat zien wij in de praktijk, ondanks het feit dat de VNG zegt dat gemeenten dat niet moeten doen? Wij zien dat die toestemming strijk en zet vier jaar lang in alle gemeenten wordt verleend. Wij kunnen wel denken dat die neveneffecten zich niet zullen voordoen en dat deze regeling vooral haar nut zal bewijzen als dingen op gemeentelijk niveau gaan ontsporen. Ik ben echter heel bang – hoewel ik van nature niet angstig ben aangelegd – dat juist dat effect zich vooral in de praktijk zal voordoen en dat de andere belangen die de minister terecht wil beschermen, eigenlijk al door iedere betrokkene zelf worden beschermd. Ik hoor graag een reactie van de minister over de erosie van de sanctiëring en het oneigenlijke gebruik – ik wil het woord "fraude" evenmin gebruiken als de heer Holdijk – van deze regeling in de praktijk.

Minister **Donner**:

De heer Engels zegt dat er andere en misschien in concrete situaties betere oplossingen zijn. Ik heb mijn mening gegeven. Het gaat om de vraag die er is. Ik zeg niet dat wetgeving altijd het beste instrument is, maar het gaat om een belemmering die alleen door wetgeving kan worden weggenomen. Dat is de reden om op dit punt met wetgeving te komen.

Ik denk juist dat het oneigenlijk gebruik minder zal zijn. In die situaties waarin men onder politieke omstandigheden al te gemakkelijk naar dat oneigenlijk gebruik grijpt, wordt wel verondersteld dat er een medische verklaring aan ten grondslag ligt. Ik heb al gezegd dat de medische verklaring en het verlof geen belemmering voor de gemeenteraad vormen om daarover te oordelen. Ik ben het dus niet met de heer Engels eens dat er in die situatie oneigenlijk gebruik zal kunnen zijn.

De heer Holdijk wijst op oneigenlijk gebruik waarbij het verlof, als het eenmaal is verleend, te lang voortduurt omdat de betrokkene huiverig is om weer terug te komen in de politiek. Ook in dat geval zit het college erbij, maar ook dan is er een medische verklaring vereist. Waar gaat het nu om bij het gemeentebestuur? Het gaat er in het gemeentebestuur om dat de gemeente goed bestuurd wordt. De essentie van gemeentebestuur is niet dat men wethouders naar huis stuurt, maar dat men gewoon wethouders heeft die het gemeentebestuur goed doen. Zelfs in situaties waarin de persoon in kwestie minder goed functioneert, is dit een betere oplossing dan iemand laten zitten met de eventuele bijkomende schade van de terughoudendheid om dat te sanctioneren. Daarom zie ik de geldigheid van dat argument niet. De essentie van ge-

meentebestuur is niet het heenzenden van wethouders, maar dat wethouders zich verantwoorden en wij goede bestuurders hebben.

Tegelijkertijd constateer ik dat de heer Engels aan de ene kant zegt dat de vervanging geregeld zou moeten worden omdat gemeentebestuur gedepolitiseerd is, terwijl hij als belangrijkste argument om het niet te doen, de politieke sanctiëring van wethouders aandraagt. Daarin zit een zekere tegenspraak die mij eerder bevestigt in het vermoeden dat stromingen een rol kunnen spelen en dat we het, als het verzoek er ligt en er geen goede argumenten zijn om het niet te doen, beter wel kunnen doen.

Daarmee ben ik ook grotendeels ingegaan op de vragen van de heer Holdijk. Ik ben het geheel met hem eens dat de persoonlijke verantwoordelijkheid, als het om de gezondheid gaat, de primaire en uiteindelijke verantwoordelijkheid is. Daar wees ik ook op: er zal een verzoek moeten liggen. Dit wetsvoorstel is geen instrument om wethouders en gedeputeerden ongevraagd te beschermen tegen hun eigen plichtsbetrachting, maar dient om te voorkomen dat deze factor een reden zou kunnen zijn dat ze te lang doorgaan. Als dit probleem, waar door de VNG en het IPO op gewezen is, zich voordoet, is er geen reden om het niet weg te nemen terwijl dat wel mogelijk is, ook al moet je constateren dat er misschien niet frequent een beroep op dit wetsvoorstel gedaan moet worden. De wetgeving is er echter niet alleen voor frequente problemen. De moeilijkste gevallen worden juist vaak opgevoerd om aan te geven waarom een wettelijke regeling op een bepaalde wijze zou moeten worden ingekleed. Het gaat daarbij vaak om uitzonderingen en niet om de regel.

Mevrouw Van Bijsterveld is ingegaan op mijn stelling dat het feit dat men aan het maximumaantal wethouders zit, een praktische factor zou kunnen zijn. Nogmaals, ook in de andere situaties, als men niet aan het maximum zit, kan men van deze regeling gebruikmaken. Anders zou men er een wethouder bij moeten benoemen, waarmee niet gegeven is dat deze weer aftreedt wanneer de eerste weer optreedt. Met dit wetsvoorstel wordt dat duidelijker geregeld. Ik heb aangegeven dat ik dit een lapmiddel vind in de situatie waarin men aan het maximum zit, maar ook als dat niet het geval is, is dit de betere oplossing. De situatie die ik schetste, geeft niet aan dat men systematisch zou kunnen constateren dat de colleges te klein zijn; dat ben ik met mevrouw Van Bijsterveld eens. Dat is hier niet het geval.

Ik ben al ingegaan op het feit dat gezondheid de causa finalis is die dit wetsontwerp beoogt te beschermen, ook al zijn er andere oorzaken en situaties die ertoe kunnen bijdragen dat die in het gedrang komt.

Het gaat bij bestuur niet om de eventuele stemverhouding. Het gaat erom dat men in een collegiaal bestuur de verschillende vraagstukken bespreekt. Als er geen collegiaal bestuur zou zijn, zou er meer reden kunnen zijn, omdat iedere wethouder dan alleenheerser is op zijn eigen terrein en bij de verantwoording niet de input van zijn collega's meeneemt. Juist vanwege collegiaal bestuur is er aanleiding om er in bepaalde situaties voor te zorgen dat de verschillende politieke gedachtestromingen betrokken zijn bij de meningsvorming.

Ten slotte zijn verschillenden ingegaan op het weg nemen van hobbels. Zoals ik heb aangegeven, is er een factor die voor de VNG en het IPO voldoende was om op dit probleem te wijzen en ons een verzoek te doen. De Kamer kan weliswaar zeggen dat er verschillende wijzen zijn waarop we daaromheen zouden kunnen gaan, maar

Donner

dat is niet de wijze waarop we in een gedecentraliseerde eenheidsstaat reageren op dergelijke verzoeken. Als bijvoorbeeld van de zijde van de VNG wordt gewezen op de sociale werkplaatsen, zal dat ook dubbel en dwars reden zijn om daaraan aandacht te besteden. Dat betekent niet dat we op die wijze bestuurd worden, maar we kunnen hiervoor een oplossing vinden. Ook de Tweede Kamer meent dat er een reden is om hier een oplossing voor te vinden. Is dit dan reden om hier "nee" te zeggen? Iedereen vraagt het, iedereen constateert het, maar toch "nee", op basis van het argument dat er andere middelen zijn? Als dat een doorslaggevend argument was, zou veel wetgeving niet nodig zijn.

De beraadslaging wordt gesloten.

De voorzitter:

De heer Vliegenthart van de SP-fractie heeft stemming gevraagd over dit wetsvoorstel. Ik stel daarom voor om volgende week dinsdag over dit wetsvoorstel te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.