

Vergaderjaar 2010–2011

32 209

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

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 9 mei 2011

1. Inleiding

De regering wil de leden van de verschillende fracties danken voor hun inbreng voor het voorlopig verslag. De leden hadden naar aanleiding van het voorbereidend onderzoek van het wetsvoorstel behoefte nadere vragen en opmerkingen voor te leggen. Daarbij is met name ingegaan op de aanleiding voor de tijdelijke vervangingsregeling, het verzoek om verlof, de keuze voor verlof in plaats van ontslag, de rechtspositie van de betrokken bestuurder en de vervanging van ministers, staatssecretarissen en bestuurders van deelgemeenten.

2. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hadden het wetsvoorstel gelezen en hadden naar aanleiding daarvan nog enkele vragen. De leden van de D66-fractie sloten zich bij deze vragen aan. In verband met de vragen benadrukten de leden van de CDA-fractie dat dit wetsvoorstel wat hen betreft wezenlijk anders is dan het wetsvoorstel inzake de tijdelijke vervanging van volksvertegenwoordigers. In dit voorstel wordt de tijdelijke vervanging van dagelijks bestuurders geregeld, die sinds de dualisering juist geen volksvertegenwoordigers meer zijn. De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie gaven aan dat zij met gemengde gevoelens van het wetsvoorstel kennis hadden genomen. Daarbij verwezen zij naar de standpunten die zij hadden ingenomen bij het wetsvoorstel inzake de tijdelijke vervanging van volksvertegenwoordigers.

Naar aanleiding van de inleidende opmerking van de leden van de fractie van het CDA merkt de regering op dat een wethouder of gedeputeerde inderdaad een andere positie heeft dan een volksvertegenwoordiger. Dit neemt echter niet weg dat ook voor wethouders en gedeputeerden geldt dat er belemmeringen zijn bij zwangerschap en bevalling of ziekte. Het wetsvoorstel beoogt deze belemmeringen weg te nemen en vrouwen de mogelijkheid te bieden om onbelemmerd een functie als wethouder of gedeputeerde te accepteren. Daarnaast is ook voor benoemde politieke

ambtsdragers van belang dat zij de mogelijkheid krijgen zich bij ziekte op hun herstel te richten.

3. Tijdelijke vervanging

De leden van de CDA-fractie vroegen of voorbeelden kunnen worden gegeven van situaties waarin gedurende 16 weken geen ruimte binnen het college is om taken onderling op te vangen. De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie was het opgevallen dat de VNG het voorstel heeft bepleit met het argument dat in gemeenten waar het college bestaat uit het maximaal te benoemen aantal wethouders gedurende de afwezigheid van één of meer wethouders de stemverhouding in het college gedurende die tijd niet in overeenstemming is met de afspraken die zijn gemaakt bij de totstandkoming van het college. Deze leden vroegen welk gewicht moet worden toegekend aan de nadruk die in de argumentatie van de VNG wordt gelegd op de stemverhouding binnen het college. Zij vroegen of dit zo moet worden verstaan dat vervanging van het afwezige collegelid uitsluitend ten doel kan hebben om de stemverhouding te herstellen, zonder dat de taken van de afwezige wethouder door de vervanger worden overgenomen.

In reactie op de vragen geeft de regering aan dat de genoemde situatie zich bij gemeenten met name voordoet indien het wettelijk toegestane maximum aantal wethouders is benoemd en er binnen het college twee, drie of vier wethouders werkzaam zijn. In dergelijke situaties komt het voor dat de taken van een zwangere of langdurig zieke wethouder door de overige leden van het college niet kunnen worden opgevangen. Ook voor provincies waar het wettelijk toegestane maximum aantal gedeputeerden is benoemd geldt dat het een te grote verzwarende werklust met zich mee kan brengen indien de taken van een zwangere of zieke gedeputeerde gedurende 16 weken of langer moeten worden waargenomen. Het wetsvoorstel biedt de gemeenteraad en provinciale staten in die gevallen de mogelijkheid als vervanger tijdelijk een extra wethouder of gedeputeerde te benoemen.

Het verlof wordt op verzoek van de betrokken wethouder of gedeputeerde door het college verleend. Het is dus in eerste instantie aan de betrokken wethouder of gedeputeerde om het verzoek in te dienen. Het ligt voor de hand dat deze de situatie eerst in het college bespreekt en dat in dat gesprek de opportuniteit van het doen van een verzoek wordt bekeken. Daarbij zal met name de vraag aan orde zijn wat de tijdelijke afwezigheid van de zwangere of zieke bestuurder betekent voor de portefeuillieverdeling en de werklust van de overige wethouders en gedeputeerden. Het is mogelijk dat daarbij ook de gevolgen voor de politieke verhoudingen binnen het college in de beschouwingen worden betrokken. Naar het oordeel van de regering staan de gevolgen voor de werklust van de overige wethouders en gedeputeerden echter voorop, dus de vraag of het voor de overige leden van het college haalbaar is de taken van een zwangere of zieke gedeputeerde gedurende in ieder geval 16 weken waar te nemen. Het doel van dit wetsvoorstel is uitsluitend om een oplossing te bieden in die gevallen dat de gevolgen voor de werklust van de overige wethouders of gedeputeerden als te zwaar worden beoordeeld.

4. Verzoek om verlof

In die bijzondere gevallen waarin de wethouder of gedeputeerde wegens 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 of commissaris van de Koningin kan worden gedaan. In dat verband vroegen de

leden van de CDA-fractie zich af of het college in die gevallen nog ruimte heeft om van het oordeel van de burgemeester of commissaris van de Koningin af te wijken.

Voor het antwoord op de vraag is van belang dat bij een verzoek om verlof een medische verklaring moet worden gevoegd waaruit de zwangerschap of langdurige ziekte blijkt. Voor ziekte geldt bovendien dat uit de verklaring aannemelijk moet worden dat het werk niet binnen acht weken kan worden hervat. De beslissing op het verzoek om verlof wordt vervolgens in overeenstemming met de medische verklaring genomen. In die zin heeft het besluit om verlof een gebonden karakter. Ook indien het verzoek om verlof door de burgemeester of de commissaris van de Koningin 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 en dat in dat gesprek de opportuniteit van het doen van een verzoek wordt bekeken. Het is van belang dat binnen het college overeenstemming bestaat dat sprake is van een situatie waarin een dergelijk verzoek aangewezen is.

5. Geen ontslag maar verlof

De leden van de fractie van het CDA hadden ook nog vragen over de sanctionering van de politieke verantwoordelijkheid. Zij vroegen een reactie op de situatie waarin met betrekking tot het functioneren van een wethouder zodanige ernstige bezwaren in de gemeenteraad rijzen dat een motie van wantrouwen wordt overwogen. Indien de betrokken wethouder mede door deze spanningen overspannen raakt en een arts daarover ook een verklaring heeft afgegeven, dient hem tot maximaal 48 weken ziekteverlof te worden gegeven. Gevraagd werd of aldus niet het risico ontstaat dat de sanctionering van politieke verantwoordelijkheid onmogelijk of heel moeilijk wordt omdat dit op termijn wordt gesteld en of het «met ziekteverlof gaan» dan niet een alternatief wordt om uit politieke problemen te komen.

Net als bij regeling voor de tijdelijke vervanging van volksvertegenwoordigers wordt van de gebondenheid aan de medische verklaring uitgegaan. Ook bij de tijdelijke vervanging van wethouders en gedeputeerden moet dus in overeenstemming met de medische verklaring op het verzoek om verlof worden beslist. Bij een verzoek om verlof is dus uitsluitend de vraag aan de orde of er een medische verklaring is waaruit de langdurige ziekte of zwangerschap blijkt en of, in geval van ziekte, uit de verklaring aannemelijk wordt dat het werk niet binnen acht weken kan worden hervat. De aard of achtergrond van de ziekte of de politieke omstandigheden doen daarbij niet ter zake. Het is uitsluitend aan de arts om aan de hand van de medische omstandigheden van het geval een oordeel over de ziekte uit te spreken. In het door de leden van de CDA-fractie genoemde geval van een wethouder die zozeer onder vuur ligt dat een motie van wantrouwen wordt overwogen, zal het inderdaad voor de raad moeilijker zijn de politieke verantwoordelijkheid te sanctioneren jegens de betrokken wethouder. Onmogelijk is dat echter niet. Uiteindelijk is het aan de gemeenteraad om een beoordeling te maken van de toepassing van de vertrouwensregel. Daarbij zij overigens opgemerkt dat ook in de huidige omstandigheden de politieke sanctionering wordt bemoeilijkt 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.

6. Rechtspositie bestuurder

Gezien het collegialiteitsbeginsel in artikel 169 van de Gemeentewet en artikel 167 van de Provinciewet vroegen de leden van de fractie van het CDA zich af wat het voorliggende wetsvoorstel betekent voor de positie van de teruggekeerde wethouder of gedeputeerde. Kan deze (met terugwerkende kracht) door de gemeenteraad of provinciale staten ter verantwoording worden geroepen voor wat tijdens diens verlof door de vervanger is verricht of nagelaten? Verder stelden deze leden de vraag of het ontslag van het college door de raad zich tijdens het verlof ook uitstrekt over de verlofganger en of een bestuurder die met verlof is, maar die bij een punt dat hem of haar zeer aangelegen is de collegevergadering wil bijwonen, het recht heeft om aan die specifieke beraadslaging en stemming deel te nemen.

De wethouder die terugkeert van verlof kan ter verantwoording worden geroepen voor hetgeen zijn vervanger heeft gedaan of nagelaten. Er is in dit opzicht geen enkel verschil met een gewone wisseling van de wacht. Er mag geen bestuurlijk vacuüm ontstaan.

Indien de gemeenteraad of provinciale staten het vertrouwen in het hele college opzegt, strekt deze opzegging zich naar zijn aard ook uit over de wethouder of gedeputeerde die met verlof is. Het is immers niet voorstelbaar dat wethouder of gedeputeerde zijn functie als wethouder of gedeputeerde behoudt omdat hij ten tijde van het opzeggen van het vertrouwen in het gehele college, dat wil zeggen alle wethouders en gedeputeerden, met verlof was.

In reactie op de vraag of een wethouder of gedeputeerde die met verlof is het recht heeft om op een hem aangelegen punt de collegevergadering bij te wonen en aan de stemming deel te nemen, merk ik op dat de betrokken bestuurder tijdens de wettelijke verlofperiode van 16 weken wordt geacht zijn functie niet uit te (kunnen) oefenen en overigens is ontheven van zijn taken, zodat hij niet bij collegevergaderingen aanwezig behoort te zijn.

Tot slot vroegen de leden van de CDA-fractie of de regering inzicht kan bieden in wat de gevolgen zijn voor de gemeentelijke, respectievelijk provinciale wachtgeldverplichtingen indien een wethouder met verlof gaat en de nieuw benoemde wethouder deze bijvoorbeeld 32 of 48 weken lang in het college vervangt.

Ook voor het antwoord op deze vraag is van belang dat de wethouder of gedeputeerde die met verlof gaat lid blijft van het college. De aanspraken op grond van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) wijzigen dus niet. Gedurende het verlof loopt de pensioenopbouw door en het verlof heeft geen nadelige invloed op het latere recht op wachtgeld. Voor de vervanger geldt dat zijn rechtspositie gelijk is aan die van de andere leden van het college, met uitzondering van de aanspraken op basis van de Appa heeft. Net zoals bij de regeling voor de vervanging van volksvertegenwoordigers is het, gezien de voorzienbaar beperkte periode waarin de vervanger in functie is, niet wenselijk dat de vervanger in aanmerking komt voor een uitkering bij aftreden. Wel wordt de vervanger een bedrag uitgekeerd waarmee hij zelf in een verzekering voor arbeidsongeschiktheid, ouderdom en overlijden kan voorzien.

7. Vervanging ministers en staatssecretarissen

De leden van de fractie van het CDA vroegen waarom niet wordt voorgesteld een vergelijkbare regeling te treffen voor ministers en staatssecretarissen. Blijkens de toelichting van de regering is dit het geval

omdat het daar niet nodig is. De leden van de CDA-fractie vroegen of dit nader kan worden toegelicht. Ook de leden van de fracties van de SGP en ChristenUnie hadden hier vragen over. Zij vroegen zich af of wellicht nog voorstellen op dit punt zijn te verwachten.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt uitsluitend in de tijdelijke vervanging van wethouders en gedeputeerden voorzien. In het verlengde daarvan zal ook een regeling voor de leden van het dagelijks bestuur van een waterschap tot stand worden gebracht, maar er is geen regeling voor ministers en staatssecretarissen in voorbereiding. De regering heeft ook niet het beeld dat aan een dergelijke regeling behoefte is. VNG en IPO hebben aangegeven dat vanuit gemeenten en provincies regelmatig naar verlof en vervanging wordt gevraagd. Bij ministers en staatssecretarissen is van een dergelijke behoefte niet gebleken. Er is voor ministers en staatssecretarissen weliswaar ook geen formele regeling, maar in het verleden is binnen de regering wel in verlof en vervanging voorzien. Er wordt dan ook geen aanleiding gezien een regeling te treffen.

8. Vervanging bestuurders deelgemeenten

Wat betreft dagelijks bestuurders van deelgemeenten is evenmin een voorziening getroffen, zo constateerden de leden van de fractie van het CDA. Gevraagd werd of dit inderdaad het geval is, en zo ja, wat hier dan de reden voor is. Meent de regering dat dit overgelaten moet worden aan de gemeenteraden van de betrokken gemeenten? Of is de regering van opvatting dat de in dit wetsvoorstel geregelde constructie niet is toegeestaan op deelgemeenteniveau?

Anders dan de leden van de CDA-fractie veronderstellen, voorziet het wetsvoorstel ook in een regeling voor de deelgemeenten. De deelgemeenten zijn geregeld in de artikelen 87 tot en met 92 van de Gemeentewet. In artikel 91 is een schakelbepaling opgenomen waarin een aantal artikelen uit de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op het deelgemeentebestuur. Dit betreft onder andere de artikelen 41a tot en met 52 van de Gemeentewet inzake rechtspositie (de eed, de nevenfuncties, de bezoldiging en het ontslag) van de wethouders. Met het wetsvoorstel wordt de regeling inzake de tijdelijke vervanging van wethouders na artikel 44 in de Gemeentewet ingevoegd. Via artikel 91 van de Gemeentewet wordt deze regeling ook van toepassing op het dagelijks bestuur van een deelgemeente. Opmerking verdient overigens dat het kabinet voornemens is de deelgemeenten af te schaffen. Een wetsvoorstel daartoe is in voorbereiding.

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