

## 4

### Vervanging wethouders en gedeputeerden

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Regeling van de tijdelijke vervanging van wethouders en gedeputeerden wegens zwangerschap en bevalling of ziekte (32209).**

De **voorzitter**:

Ik heet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Engels** (D66):

Mijnheer de voorzitter. Vergeeft u mij dat ik dat vandaag één keer met de nodige nadruk en een duidelijke bedoeling zo uitspreek.

Op het eerste gezicht lijkt het volstrekt voor de hand liggend om een wettelijke regeling te treffen voor de vervanging van decentrale bestuurders bij bevalling en ziekte. Wij kennen immers al een vergelijkbare regeling voor volksvertegenwoordigers. Wie scherper toeziet, moet echter vaststellen dat de tijdelijke vervanging van bestuurders in ieder geval staatsrechtelijk, maar naar ik meen ook in politiek-bestuurlijk opzicht, niet in dezelfde context staat. Hoewel ik op zichzelf genomen de poging van de regering waardeer om in haar schriftelijke reacties de bezworen weg te nemen, moet worden vastgesteld dat zij daarin niet geheel is geslaagd. Graag probeer ik namens de D66-fractie om met het oog op de toepassing van dit nieuwe regime op een aantal punten wat meer scherpte te krijgen.

Mijn eerste opmerking betreft de motivering van het voorstel. De klassieke vraag is: voor welk probleem is deze wet een oplossing? De Raad van State reikt ons die vraag steeds aan. Het wetsvoorstel beoogt, aldus de regering op pagina 1 van de memorie van antwoord, onder meer om belemmeringen voor vrouwen weg te nemen om een bestuurlijk ambt op decentraal niveau te kunnen aanvaarden. Kan de minister onderbouwen in hoeverre er in de decentrale bestuurspraktijk precies sprake is van een reëel probleem? Elders in de memorie van antwoord, op pagina 2, stelt de regering immers dat het voorstel uitsluitend een oplossing voor problemen van werkdruk wil wegnemen. Hoe groot is nu het werkelijke probleem van de in afwezigheidsituaties toenemende werklust binnen colleges in de verschillende typen gemeenten? Bestaat bijvoorbeeld enig zicht op de mogelijkheid om in een bovengemiddelde periode van afwezigheid gebruik te maken van de benoemde voorzitters van de colleges, die in het algemeen niet belast zijn met inhoudelijke beleidsportefeuilles? In hoeverre ligt aan dit voorstel in wezen niet de oneigenlijke wens ten grondslag om bij een lagere afwezigheid van een collegelid de politieke stemverhouding binnen het college zeker te stellen? Graag vraag ik de minister in zijn reactie de vraag te betrekken in hoeverre op dit punt het in de artikelen 167, lid 1, Provinciewet en 169, lid 1, Gemeentewet neergelegde collegialiteitsbeginsel moet worden beoordeeld.

De D66-fractie blijft vervolgens zitten met de vraag waarom de voorgestelde regeling zich niet uitstrekt tot het rijksbestuur. Als naar de zojuist gememoreerde motieven wordt gekeken, zouden die onverkort moeten gelden voor ministers en staatssecretarissen, zo lijkt het. Wij moeten ons daarbij uiteraard realiseren dat de ambten van minister en staatssecretaris staatsrechtelijk op een wezenlijk punt verschillen van die van gedeputeerden en wethouders. Ministers zijn, naast lid van de ministerraad en anders dan decentrale collegeleden, ook dragers van zelfstandige bevoegdheden. Ook staatssecretarissen beschikken over een meer zelfstandige positie dan wethouders en gedeputeerden.

Afgezien daarvan zouden ook op rijksniveau vrouwen belemmeringen kunnen ondervinden om een kabinetspost te aanvaarden. Ook op dat niveau zou de werklust van vooral ministers, die de taken van hun staatssecretarissen waarnemen of op basis van de bestaande vervangingsregeling ad interim hoofd van een ander ministerie zijn, op een vergelijkbare wijze of zelfs in versterkte mate als een belemmering kunnen worden gezien. Ook op dat niveau kunnen zich situaties voordoen waarin het in de ministerraad aankomt op een stemming. Volgens de regering is niet gebleken dat er op dat punt een noodzaak of behoefte bestaat. Ik kan mij daar, mede gelet op de bestaande vervangingsregeling, wel iets bij voorstellen, maar dan rijst opnieuw de vraag naar de realiteit van de behoefte op decentraal niveau. Graag zou ik van de minister een nadere toelichting krijgen op de vraag of het uit een oogpunt van staatsrechtelijke uniformiteit of van rechtspositionele gelijkwaardigheid niet aantrekkelijk zou zijn om een eenduidig regime te ontwikkelen voor alle politiek-bestuurlijke ambtsdragere.

Een volgende opmerking betreft de positie van de verschillende collegeleden in het licht van de betekenis en reikwijdte van hun staatsrechtelijke bevoegdheden. Blijkens pagina 4 van de memorie van antwoord lijkt de regering uit te gaan van de gedachte dat het met verlof zijnde collegelid weliswaar ontheven is van zijn of haar taken, maar formeel lid blijft van het college. Dat impliceert mijns inziens dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verlofganger intact blijven.

Niet geheel duidelijk is vervolgens het antwoord van de regering op de vraag of een met verlof zijnde bestuurder het recht behoudt om een collegevergadering bij te wonen en in dat kader deel te nemen aan de beraadslaging en besluitvorming. De regering stelt dat er, op grond van het feit dat de verlofganger van zijn taken ontheven is en ook niet geacht wordt zijn of haar functie uit te oefenen, geen toegang tot de collegevergaderingen behoort te zijn. Op grond van de politiek-bestuurlijke logica ben ik geneigd die opvatting te delen. Nu de regering de vraag of er nadrukkelijk geen recht daartoe bestaat normatief, dat wil zeggen met gebruik van de term "behoort", beantwoordt, nodig ik de minister graag uit nader toe te lichten of en, zo nee – want ik ken de minister een beetje – om welke reden dat recht in het licht van een blijvende positie qua bevoegdheden toch niet zou bestaan.

Mijn laatste opmerking sluit aan op het voorgaande punt. Met de regering stelt de D66-fractie zoals gezegd vast dat een met geoorloofd verlof zijnde gedeputeerde of wethouder lid blijft van het college en op grond van die positie beschikt over alle daaraan verbonden bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In die zin kan worden ingestemd met de conclusie van de regering dat de teruggekeerde verlofganger voluit verantwoordelijk is voor

## Engels

het aandeel van de vervanger in het collegebestuur. Ingestemd kan ook worden met de gevolgtrekking van regeringszijde dat het opzeggen van het politieke vertrouwen door een raadsmeerderheid in het gehele college dan wel in alle wethouders mede betrekking heeft op de gedeputeerde of wethouder die op dat moment met verlof is.

Minder bevredigend vindt mijn fractie de reactie van de regering op het opgeworpen probleem dat de politieke opportuniteit ertoe kan leiden dat de medische reden voor een ziekteverlof een relatie kan vertonen met het politiek-bestuurlijke functioneren van betrokkene. Deze reactie is te lezen op pagina 3 van de memorie van antwoord en op de laatste pagina van de nota naar aanleiding van het verslag. Op zichzelf genomen kan ik nog wel meegaan met het standpunt van de regering dat dit ter beoordeling is van degene die de formeel benodigde medische verklaring afgeeft. Wie echter een beetje weet heeft van de praktijk van het decentrale bestuur, zal moeilijk kunnen ontkennen dat de nu te introduceren figuur van ziekteverlof met vervangingsmogelijkheid een uitgelezen kans biedt om zwakke bestuurders tijdelijk uit de wind te zetten totdat de politieke problemen zijn geluwd.

Omdat de sanctionering van de politieke verantwoordelijkheid van collegeleden ook in het decentraal bestuur de hoeksteen vormt van de provinciale en gemeentelijke democratie, acht ik een mogelijke ontwikkeling naar een verdere uitholling daarvan zeer ongewenst. In de monistisch gekleurde praktijk van geconstrueerde staten- en raadsmeerderheden, waarbinnen collegeleden een redelijk beschermd bestaan leiden, is het instrument van het opzeggen van het vertrouwen al betrekkelijk relatief, ook in dit dualistische tijdperk. Het creëren van een extra vluchtweg voor zwakke bestuurders lijkt mij voor de kwaliteit en het imago van het decentraal bestuur niet bevorderlijk. Graag vraag ik de minister nader in te gaan op deze kwestie. Het zou plezierig zijn als hij in dat verband een nadere toelichting geeft op de opmerking van de regering 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 waarop zijn wethouderschap ter discussie staat.

Daarnaast zie ik graag een nadere toelichting tegemoet op de opmerking op de laatste pagina in de nota naar aanleiding van het verslag dat in het geval de raad overweegt het vertrouwen op te zeggen in een vervangen wethouder, er een behoorlijkheidsnorm van hoor en wederhoor mag worden verondersteld. Hiermee lijkt de regering een bevoegdheid van de raad, die in een politiek subjectieve context wordt geoperationaliseerd, in juridische zin nader te willen objectiveren. Als deze interpretatie van de wettelijke ontslagmogelijkheid voor wethouders zou worden aanvaard, zou daarmee deze bevoegdheid van de raad tevens in politiek-bestuurlijke zin worden ingekaderd. De Gemeentewet kent een van reguliere regelingen afwijkende invulling van het politieke ontslag. Het is met andere woorden de vraag of de door de regering veronderstelde behoorlijkheidsnorm een positieve gemeenterechtelijke grondslag kent.

Mijnheer de voorzitter. Uit mijn bijdrage kunt u afleiden dat de D66-fractie sterk aarzelt of dit wetsvoorstel wel kan worden aanvaard. Uiteraard zullen wij eerst het verdere verloop van het debat afwachten en uiteindelijk daarna – de minister kijkt al heel opgelucht, maar dat zou voorbarig kunnen zijn – ons eindoordeel bepalen.



Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Voorzitter. Tijdens de schriftelijke behandeling van het wetsontwerp Regeling van de tijdelijke vervanging van wethouders en gedeputeerden wegens zwangerschap en bevalling of ziekte, zoals de officiële naam luidt, bleek al dat de CDA-fractie de nodige vragen bij het voorstel heeft. Wij bedanken de minister voor de serieuze beantwoording van deze vragen, maar dat neemt niet weg dat de CDA-fractie ook nu problemen heeft en blijft houden bij dit voorstel. Die betreffen kort gezegd de argumentatie, de meerwaarde en het mogelijk functioneren van het voorstel.

Ik begin bij de aanleiding tot het voorstel. Het voorstel wordt vooral beargumenteerd vanuit de parallelle met dat van leden van vertegenwoordigende lichamen, maar in antwoord op de vraag waarom dan voor ministers, staatssecretarissen, burgemeesters en commissarissen der Koningin geen vergelijkbare regeling in voorbereiding is, wordt vermeld dat de reden is dat er geen behoefte aan bestaat. Dat roept natuurlijk meteen de vraag op of er wel een reële behoefte bestaat aan dit voorstel. Zo ja, waaruit blijkt die dan? De CDA-fractie vraagt hier uitdrukkelijk naar omdat naar haar mening dit voorstel over bestuurders van kwalitatief andere orde is dan wat eerder ten aanzien van volksvertegenwoordigers is geregeld, zoals sommige fracties ook in de schriftelijke behandeling hebben opgemerkt. Wij spraken zelf eerder van "een stap op weg naar een verdere verambtelijking van het politieke bestuur".

De regering wees ter onderbouwing van de stelling dat er wel behoefte aan dit voorstel zou bestaan, alleen naar wensen van de VNG en het IPO, maar de feitelijke onderbouwing daarvoor, kwalitatief of kwantitatief, is daarmee niet helder geworden, ook niet nadat hierover expliciete vragen gesteld zijn. Is die helderheid alsnog te geven? De CDA-fractie gaat ervan uit dat wethouders en gedeputeerden in principe elkaars portefeuille moeten kunnen overnemen, zeker voor de relatief korte termijn waarover het in dit voorstel gaat.

Verder wordt in de behandeling gewezen op lastige situaties die zich zouden kunnen voordoen als het maximumaantal wethouders of gedeputeerden bereikt is. Maar juist als het maximumaantal bereikt is, ook al kan het soms laag liggen, zijn er toch mogelijkheden om binnen een college voor de opvang van een zieke collega te zorgen? Daarmee komt naar onze mening vooral de politieke betekenis van de vervanging naar voren, met name in het kader van stemverhouding. Kan de minister nader op dit punt ingaan?

Ik kom bij de meerwaarde van het voorstel. Wij zijn benieuwd waar die meerwaarde precies in schuilt. Het is de CDA-fractie toch niet duidelijk geworden wat precies mogelijk wordt gemaakt met dit voorstel wat zonder dit voorstel principieel niet mogelijk zou zijn.

Ik kom bij het functioneren van de regeling. Om zo veel mogelijk een objectieve basis te creëren voor het verlenen van het verlof, wordt veel betekenis gehecht aan de medische verklaring. Die is namelijk vereist voor het inwilligen van het verzoek tot verlof. De regering laat er geen twijfel over bestaan dat dit een gebonden besluit is. De VNG heeft er al op gewezen dat de KNMG haar leden afraadt om medische verklaringen te overleggen. Als reactie daarop heeft de regering gezegd dat dit in de praktijk niet al te veel problemen oplevert. Ik kan mij voorstel-

## Van Bijsterveld

len dat dit het geval is wanneer er sprake is van zwangerschap, maar bij ziekte kan het net een graadje anders liggen.

Bij de eerdere behandeling spraken wij de verwachting uit dat juist politieke spanningen tot ziekmeldingen zullen leiden. Deze regeling, inclusief de vervanging, kan dan al snel worden gebruikt om een bestuurder tijdelijk uit de wind te houden, zoals ook al door D66 naar voren is gebracht. Wij vinden dat een ongewenste situatie. Hoe staat de minister daar tegenover?

Tot slot: zou de minister een inschatting kunnen geven hoe vaak zo'n regeling gebruikt zou kunnen worden in geval van ziekte?

De heer **Vliegenthart** (SP):

Voorzitter. U zult nooit fractievoorzitter worden van de SP, maar waar u gaat, volg ik. We hebben vanmiddag namelijk tegelijkertijd een vergadering van de commissie voor BDO, maar aangezien u daar niet bent, ga ik met u mee om onder uw voorzitterschap plenair te gaan. Wellicht is dat het maximaal haalbare voor de SP-fractie, maar wie weet of er nog andere dingen komen. We zullen het zien.

Het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen heeft tot doel, en ik citeer de memorie van toelichting, "(...) een toename van het aantal vrouwen binnen het openbaar bestuur als geheel. Belemmeringen voor vrouwen om een politiek ambt uit te oefenen moeten dus zoveel mogelijk worden opgeheven." Dat is een goede doelstelling waar mijn fractie zich erg in kan vinden. Wij stemden een aantal weken geleden niet voor niets in met het voorstel dat het aantal vrouwen in de raden van toezicht wil vergroten (het amendement-Kalma) in het kader van de verandering van de wetten op het bestuur en toezicht van nv's en bv's. Toch wil mijn fractie vandaag van de mogelijkheid gebruikmaken om een paar vragen te stellen en een paar opmerkingen te maken over dit wetsvoorstel, deels langs de lijnen die D66 en het CDA hebben gevolgd. De doelstelling is goed, maar lossen we het probleem daadwerkelijk op en halen we niet te veel nieuwe problemen binnen? Daar zou ik graag iets over horen in de beantwoording van de minister.

Allereerst heb ik een vraag over de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen. Wat verwacht de minister concreet van de wetswijziging? In hoeveel gevallen zal er volgens hem een beroep op worden gedaan? Ik begrijp bijzonder goed dat de insteek van de minister is dat het aan de gemeenten en provincies zelf is om te besluiten of zij van de mogelijkheden die dit wetsvoorstel biedt, gebruik willen maken of niet, maar kan de minister een inzicht geven in de omvang van de problematiek die hem, of beter gezegd zijn voorganger, ertoe noopte dit wetsvoorstel te maken? Ik geloof dat de heer Engels hier ook al naar vroeg.

Met andere woorden, hoe groot is de omvang van de geconstateerde problemen waartoe dit wetsvoorstel een oplossing wil bieden? Hoeveel vrouwen denkt de minister met dit voorstel over de streep te trekken? En in het verlengde hiervan: zijn er geen grotere belemmeringen die de participatie van vrouwen in politieke ambten beïnvloeden? Ik schat in dat het probleem wellicht niet zozeer in de politieke instituties ligt als wel in de politieke cultuur van ons land. Ik geef meteen toe dat een politieke cultuur zich veel minder makkelijk laat veranderen dan instituties, maar om dan maar van lieverlee aan de instituties te gaan

sleutelen, zou op den duur wel eens de aandacht af kunnen leiden van veel effectievere oplossingen van het probleem. Ik laat me graag door de minister overtuigen van het tegendeel, maar die vraag leeft zeer bij de SP-fractie.

Daarnaast is mijn fractie het met het CDA eens dat met dit wetsvoorstel de "verambtelijking" van politieke bestuurders weer een stap verder gaat. Daar is veel over te zeggen. Deze Kamer debatteerde twee jaar geleden naar aanleiding van voorstellen van de commissie-Dijkstal al eens over dit onderwerp. Ik geloof dat de heer Engels en ik toen de degens al met elkaar gekruist hebben, dus dat hoeven we vandaag niet over te doen, maar het is van belang om vast te houden wat we toen redelijk breed met elkaar van mening waren dat politici, of zij nu volksvertegenwoordiger zijn of bestuurder, geen normale werknemers zijn. Ze moeten dat ook niet worden of willen worden. Op de terechte en goede vragen die het CDA over dit onderwerp stelde, verschuilt de regering zich in de naderre memorie van antwoord wel erg makkelijk achter de bijna tien jaar oude notitie van onze huidige collega Klaas de Vries. Daarin staat weliswaar erg veel behartigenswaardigs, maar betekent dit ook dat de regering zelf op dit terrein geen nieuwe inzichten heeft, terwijl het wetgevingstraject en de voorstellen over dit onderwerp de afgelopen tien jaar wel degelijk een vlucht hebben genomen? Ik zou daar van de minister graag wat meer horen.

Het is voor ons geen argument dat deze regeling op termijn wellicht wat meer kosten met zich brengt. Met de afweging die de minister maakt, laat hij inhoud en werklast prevaleren boven de kosten van onze democratie. Er is immers goede kans dat de nieuwe wetgeving – tijdelijk – leidt tot extra uitgaven om het lokale en provinciale bestuur op slagkracht te houden. Volgens mijn fractie is dat een wijze insteek, eentje die de regering in gedachten zou moeten houden als zij straks andere plannen voor onze democratie presenteert. Want hoe verhoudt zich dit voorstel, dat impliciet kwaliteit boven kwantiteit stelt, met de plannen van de regering om een derde van de nationale volksvertegenwoordiging af te hakken? Hoe staat het eigenlijk met die plannen? Maar nu dwaal ik af, voorzitter.

Mijn fractie wikt en weegt. Zij staat achter de doelstelling om meer vrouwen in politieke en bestuurlijke ambten te krijgen. In het verlengde daarvan meent mijn fractie dat in alle rede toch niet verwacht mag worden dat zwangerschap, wat toch een zeer positieve "ziekte" is, gebruikt zal worden als een insteek om politieke problemen op te lossen. Misschien ben ik wel erg naïef, maar dit lijkt mij toch iets anders dan ziekte. Ik constateer daar voor een deel wel degelijk hetzelfde probleem als de heer Engels. In hoeverre zijn ziekte en zwangerschap echt gelijkwaardig? Zou hier niet gedifferentieerd moeten worden?

Kortom, wij vinden dit een positieve insteek van de regering, maar wij zien ons wel gesteld voor de vraag of wij ons daarmee niet veel problemen op de hals halen. Wij wachten dan ook graag de beantwoording van de minister af.

De heer **Holdijk** (SGP):

Voorzitter. Ik dank u dat u ermee hebt ingestemd om van de sprekersvolgorde op de lijst af te wijken.

Vanaf het eerste moment dat onze fractie in de gelegenheid was een inhoudelijke reactie te geven op het voorliggende wetsvoorstel hebben wij van onze gemengde gevoelens blij gegeven. Wellicht ter verduidelijking:

## Holdijk

die gevoelens hielden niet alleen verband met de bezwaren die wij destijds tot tweemaal toe bij de grondwetswijziging – eerst bij het voorstel dat in deze Kamer sneuvelde in 1996 en vervolgens bij het voorstel dat hier wel een meerderheid haalde in 2005 – en ten slotte bij de wettelijke regeling van 7 september 2006 naar voren hebben gebracht. Bij het debat in deze Kamer over het voorstel voor de wettelijke regeling van de tijdelijke vervanging van volksvertegenwoordigers op 5 september 2006, volstonden wij met een stemverklaring. Wij hebben daarbij verwezen naar ons bij de voorstellen tot grondwetswijziging genoemde hoofdbezwaar, berustend op de visie dat het ambt van volksvertegenwoordiger een sterk persoonlijk karakter heeft.

Onze reserves bij het nu voorliggende voorstel zijn echter van andere aard. Dit voorstel heeft zoals bekend geen betrekking op gekozen volksvertegenwoordigers, maar op politieke bestuurders die in een verantwoordelijkheidsrelatie staan tot de volksvertegenwoordigingen. En het moge voor een ieder duidelijk zijn dat een tijdelijke vervanging van bestuurders een veel verder strekkende impact heeft dan de tijdelijke vervanging van volksvertegenwoordigers. Dat komt alleen al meer dan voldoende tot uitdrukking in de schriftelijke gedachtewisseling die voorafgaand aan deze plenaire behandeling tussen de regering en deze Kamer heeft plaatsgevonden. Het meest overtuigende argument voor de overbodigheid van de regeling wordt naar onze mening geleverd door de nadere memorie van antwoord. Daarin wordt ons desgevraagd meegedeeld dat de regering de indruk heeft dat aan een formele regeling voor bewindslieden geen behoefte bestaat.

Het kabinet kent reeds geruime tijd een eigen vervangingsregeling. Mijn ervaring met het provinciaal bestuur heeft mij geleerd dat ook voor het college van Gedeputeerde Staten zo'n vervangingsregeling wordt getroffen, of in elk geval getroffen kan worden.

Wanneer men echter van mening is dat er wel een dringende behoefte bestaat aan een vervangingsregeling voor decentrale bestuurders, zouden wij ons dat nog eerder kunnen voorstellen als het gaat om zwangerschap en bevalling. In zoverre stelt de SGP-fractie zich in dit debat op ten faveure van de vrouwen in de politiek.

Bij ziekte in algemene zin ligt dat toch wat anders. Als wetgever kan men weliswaar dicteren dat dit besluit tot vervanging op een verzoek om verlof wegens ziekte een gebonden karakter heeft en dat de medische verklaring daarbij leidend is, toch ben ik er lang niet van overtuigd dat politieke omstandigheden in algemene zin via de band van al dan niet vermeende gezondheidsklachten tot een verzoek om verlof en een besluit tot vervanging kunnen leiden. Ik meen dat het niet zou behoeven te verwonderen wanneer bij aanneming en toepassing van het voorliggende voorstel zou blijken dat politieke spanningen of dreigende politieke spanningen via een gezondheids- of ziekteverklaring worden afgeleid naar een tijdelijk vervangingsbesluit. Kortom, de vraag is of er waarborgen zijn in te bouwen die het onmogelijk maken dat de voorgestelde regeling gevoelig is voor fraude. Misschien is fraude niet het goede woord en zouden wij moeten spreken over oneigenlijk gebruik.

Deze beide bezwaren die ook in de voorbereidende stukken reeds aan de orde zijn geweest, doen ons tot nu toe grote vraagtekens plaatsen bij de wenselijkheid van de voorgestelde wettelijke regeling. De argumentatie van de zijde van de regering heeft ons tot nu toe niet kunnen overtuigen. Niettemin zal dat ons er niet van weerhouden

om de reactie van de regering op onze bijdrage op ons te laten inwerken. Dat geldt ook voor de reactie op de bijdragen van de andere woordvoerders.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.