

Vergaderjaar 2009–2010

32 209

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 22 maart 2010

1. Inleiding

De regering wil de leden van de verschillende fracties danken voor hun inbreng voor het verslag. De leden hadden kennis genomen van het wetsvoorstel en hadden behoefte nadere vragen en opmerkingen voor te leggen. De leden van de verschillende fracties gingen met name in op de aanleiding voor de tijdelijke vervangingsregeling, het verzoek om verlof, de keuze voor verlof in plaats van ontslag en de benoeming van de vervanger.

2. Algemeen

De leden van de VVD-fractie hadden kennisgenomen van het wetsvoorstel en riepen in herinnering dat zij destijds tegen de Regeling van de tijdelijke vervanging van leden van de Tweede Kamer en Eerste Kamer der Staten-Generaal, de provinciale staten en de gemeenteraden wegens zwangerschap en bevalling of ziekte hadden gestemd, alsmede tegen de grondwetswijziging die daaraan ten grondslag lag. Ze hadden toen bezwaar gemaakt tegen de periode van 16 weken en de mogelijkheid deze nog tweemaal te verlengen. In het licht van onderhavig wetsvoorstel vroegen deze leden zich af of ook een regeling voor ministers, staatssecretarissen, burgemeesters en commissarissen der Koningin wordt overwogen dan wel in de maak is.

De regering heeft een regeling voor bedoelde politieke ambtsdragers niet in voorbereiding. Tot op heden is ook niet gebleken dat daar behoefte aan is. In de rechtspositiebesluiten voor burgemeesters en commissarissen van de Koningin is reeds in een verlofregeling voorzien. Verder is in de Gemeentewet en de Provinciewet in het algemeen al de vervanging van een burgemeester of een commissaris van de Koningin geregeld. Voor ministers en staatssecretarissen geldt dat er weliswaar geen formele regeling is, maar dat in de praktijk wel in verlof en vervanging wordt voorzien. Er wordt dan ook geen aanleiding gezien hiervoor een regeling te treffen.

De leden van de PVV-fractie gaven aan dat een kwalitatief sterk bestuur mede gevormd wordt door goede bestuurders. Ze achtten het dan ook

belangrijk dat deze op een goede manier worden vervangen wanneer zij wegens zwangerschap en bevalling of ziekte hun functie tijdelijk niet kunnen vervullen. Het streven van de regering naar een toename van het aantal vrouwen binnen het openbaar bestuur wordt door deze leden gedeeltelijk gesteund. Echter, deze leden wilden wederom benadrukken dat het gaat om de kwaliteit van de bestuurder en dat zij daarom geen voorstander zijn van positieve discriminatie. Deze leden erkenden echter het probleem dat kan optreden wanneer er sprake is van zwangerschapsverlof of ziekte.

Ook de regering is van mening dat de kwaliteit van een bestuurder voorop dient te staan. Het streven naar een evenredige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen in het openbaar bestuur doet daar niet aan af; integendeel. Maar het is aan de gemeenteraden en provinciale staten om een college te vormen en wethouders respectievelijk gedeputeerden te benoemen. Het wetsvoorstel kan niet als positieve democratie worden aangemerkt. Het wetsvoorstel beoogt alleen de belemmeringen voor vrouwen weg te nemen om een functie als wethouder of gedeputeerde te accepteren. Verder stelt het wethouders en gedeputeerden in staat om bij ziekte prioriteit te geven aan hun gezondheid.

De leden van de SGP-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij gaven aan dat hen nog niet duidelijk was geworden in hoeverre het voorstel is ingegeven door behoeften in de praktijk. In het algemeen zal het werk immers tijdelijk door andere wethouders of gedeputeerden opgevangen kunnen worden. Zij vroegen dan ook of er wel echte belemmeringen zijn om de taken toch door een ander te laten verrichten. Verder vroegen zij in hoeverre dit wetsvoorstel rekening houdt met het feit dat het de persoonlijke invulling van een ambt betreft. De beslissing om tijdelijk een vervanger op te nemen kan negatieve consequenties hebben voor de collegiale samenwerking binnen een college. In hoeverre hebben leden van het college inspraak bij de vraag of vervanging noodzakelijk is, zo vroegen deze leden.

Bij de totstandkoming van de tijdelijke vervangingsregeling voor de leden van de Eerste en Tweede Kamer, provinciale staten en gemeenteraden hebben VNG en IPO verzocht ook een regeling te treffen voor de tijdelijke vervanging van wethouders en gedeputeerden. Daarbij hebben VNG en IPO aangegeven dat zich in de praktijk problemen voordoen, indien een wethouder of gedeputeerde in verband met zwangerschap of ziekte verlof wil opnemen. Dit is met name het geval indien het maximaal op grond van de wet toegestane aantal wethouders of gedeputeerden is benoemd en er binnen het college geen ruimte is de taken onderling op te vangen. Onderhavig wetsvoorstel is dus tot stand gekomen naar aanleiding van de door de praktijk ingegeven wens van VNG en IPO. De VNG heeft daarbij aangegeven dat zij meermaals vanuit gemeenten vragen ontvangt in hoeverre het mogelijk is dat wethouders kunnen worden vervangen bij afwezigheid wegens zwangerschap en bevalling dan wel langdurige ziekte. Daarbij merkte de VNG op dat het vraagstuk knellender is in gemeenten waar het college bestaat uit het maximaal te benoemen aantal wethouders, over het algemeen gemeenten met twee, drie of vier wethouders. Gedurende de tijd dat een wethouder langdurig afwezig is, kan niet in een vervanging in persoon worden voorzien. Dat betekent tevens dat de stemverhouding in het college gedurende die tijd niet in overeenstemming is met de afspraken die zijn gemaakt bij de totstandkoming van het college, zo merkte de VNG op. De voorgestelde regeling komt volgens de VNG dan ook tegemoet aan de behoefte die in de gemeenten bestaat.

De voorgestelde regeling voorziet in een zorgvuldige procedure. Het verlof wordt op verzoek van de betrokken wethouder of gedeputeerde door het college van burgemeester en wethouders respectievelijk gedepu-

teerde staten 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 het voornemen daartoe eerst met het college bespreekt. Indien het verzoek om tijdelijk verlof is verleend, heeft de gemeenteraad of provinciale staten de mogelijkheid een tijdelijke vervanger te benoemen. Provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad besluiten dus over de benoeming van de vervanger. Maar het ligt uiteraard in de rede dat dit geschiedt in overleg met en op voorstel van het college.

De leden van de SGP-fractie wezen terecht op het belang van goede samenwerking binnen het college. Daar zal ook sprake van moeten zijn ingeval een vervanger tijdelijk tot het college toetreedt. Aangenomen mag worden dat de gemeenteraad respectievelijk provinciale staten daar bij de benoeming van de vervanger rekening mee houden. Dat is in wezen niet anders dan in de situatie dat een gedeputeerde of wethouder tussentijds aftreedt en in opvolging moet worden voorzien.

3. Tijdelijke vervanging

De leden van de VVD-fractie hadden met name bezwaar tegen de lange periode van de vervanging, namelijk 16 weken, plus de mogelijkheid van tweemaal een verlenging met 16 weken. In totaal kan deze periode dan uitkomen op bijna een jaar afwezigheid. De leden van de SGP-fractie deelden dit standpunt. Zij vroegen zich af waarom niet is gekozen voor tweemaal deze periode?

In het wetsvoorstel wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de Regeling van de tijdelijke vervanging van leden van de Tweede Kamer en Eerste Kamer der Staten-Generaal, de provinciale staten en de gemeenteraden wegens zwangerschap en bevalling of ziekte. Om die reden is dus, in lijn met die vervangingsregeling, in het wetsvoorstel geregeld dat het verlof een periode van 16 weken betreft. Met deze periode van 16 weken is aangesloten bij de gebruikelijke duur van het verlof voor zwangerschap en bevalling voor werknemers. Verder is, eveneens in lijn met de tijdelijke vervangingsregeling voor volksvertegenwoordigers, bepaald dat het verlof met maximaal twee periodes van 16 weken kan worden verlengd. De regering ziet geen reden om ten aanzien van benoemde bestuurders een afwijkende regeling te treffen. Als een wethouder of gedeputeerde gedurende langere tijd niet in staat is zijn functie uit te oefenen, behoort het tot de verantwoordelijkheid van de wethouder of gedeputeerde de functie definitief neer te leggen.

Uitzondering op het uitgangspunt dat zoveel mogelijk bij de regeling voor volksvertegenwoordigers wordt aangesloten, is dat in onderhavig wetsvoorstel niet wordt voorzien in tijdelijk ontslag, maar in het verlenen van verlof. Immers ook aan werknemers wordt verlof verleend voor zwangerschap en bevalling. De Grondwet biedt echter geen ruimte om in de regeling voor volksvertegenwoordigers in verlof te voorzien. Het aantal leden van de Eerste en Tweede Kamer is in de Grondwet vastgelegd. Indien er aan een Kamerlid verlof wordt verleend en er een vervanger zou worden benoemd, zou dat betekenen dat er meer Kamerleden zijn dan grondwettelijk mogelijk is. Om die reden is in de regeling voor volksvertegenwoordigers in tijdelijk ontslag voorzien. Ten aanzien van wethouders en gedeputeerden zijn dergelijke belemmeringen niet aan de orde en kan de gebruikelijke figuur van het verlof worden gehanteerd. De normale figuur van verlof heeft bovendien als voordeel dat zij minder rechtspositionele voorzieningen vraagt. De wethouder of gedeputeerde die met verlof is, blijft immers wethouder respectievelijk gedeputeerde, met dien verstande dat hij zijn functie niet uitoefent.

De leden van de SGP-fractie vroegen zich af of het wel logisch is om voor zo'n korte periode te vervangen. Is het ambt van wethouder of gedeputeerde niet dermate veelomvattend dat een periode van 16 weken te kort is om daadwerkelijk ingewerkt te zijn en op een verantwoorde wijze de taken uit te voeren?

In de praktijk zal in eerste instantie binnen het college de vraag opkomen of het nodig is om gedurende de verlofperiode in vervanging te voorzien of dat de taken binnen het college kunnen worden opgevangen. Onderdeel van die beoordeling zal naar verwachting ook zijn of er een geschikte kandidaat is die de taken gedurende het verlof kan overnemen. Indien het college meent dat vervanging aangewezen is, is het vervolgens aan de gemeenteraad of provinciale staten om de vervanger te benoemen. De gemeenteraad of provinciale staten zal daarbij ook betrekken of er het vertrouwen is dat de kandidaat de taken gedurende het verlof naar behoren kan overnemen.

4. Verzoek om verlof

De leden van de SGP-fractie merkten op dat in het wetsvoorstel nergens de eis wordt gesteld dat verlof alleen wordt gegeven als redelijkerwijs voorzienbaar is dat iemand weer zal herstellen. Deze leden vernamen graag hoe wordt voorkomen dat deze regeling vooral wordt gebruikt om de beslissing om te stoppen een jaar uit te stellen, indien iemand langdurig ziek blijkt te zijn.

Naast een vervangingsregeling bij zwangerschap, voorziet het wetsvoorstel in een regeling die wethouders en gedeputeerden in staat stelt om bij ziekte prioriteit te geven aan hun gezondheid. Het is de verantwoordelijkheid van de betrokken wethouder of gedeputeerde zelf om geen misbruik te maken van de regeling en de functie neer te leggen indien redelijkerwijs voorzienbaar is dat de functie gedurende langere tijd niet of in het geheel niet meer kan worden uitgevoerd. De regering vertrouwt er op dat wethouders en gedeputeerden op een verantwoordelijke wijze omgaan met deze regeling.

Verder gaven deze leden aan dat gesproken wordt over een termijn van acht weken die in de medische verklaring van een arts een essentiële rol vervult voor het verlenen van verlof wegens ziekte. Deze leden vroegen waarom de termijn op acht en niet op zestien weken is gesteld.

Wat betreft de termijn van acht weken merkt de regering op dat ook op dit punt aansluiting is gezocht bij de regeling voor volksvertegenwoordigers. Uitgangspunt is dat om voor vervanging wegens ziekte in aanmerking te komen, vast moet staan dat betrokkene langdurig ziek is. Dit betekent echter niet dat ook op voorhand vast moet staan dat betrokkene gedurende 16 weken niet in staat is zijn functie uit te oefenen. Dit zal ook niet in alle gevallen vast te stellen zijn. Om die reden is als voorwaarde gesteld dat uit de verklaring van een arts aannemelijk moet worden dat het werk niet binnen acht weken kan worden hervat. Gedachte is dat dit een voldoende medisch objectieve maatstaf is om vast te stellen of iemand langdurig ziek zal zijn.

5. Geen ontslag maar verlof

De leden van de VVD-fractie vroegen aandacht voor het feit dat bij volksvertegenwoordigers door de voorzitter van het vertegenwoordigend orgaan op een verzoek tot tijdelijk ontslag wordt beslist. In onderhavig wetsvoorstel beslist het college. Een «gebonden» verlofbesluit door de gemeenteraad of provinciale staten zou zich niet verdragen met de positie van volksvertegenwoordigers en het vrije mandaat. In dat verband vroegen de leden van de VVD-fractie of aan de voorzitters van de Eerste

en Tweede Kamer wel een gebonden besluit kan worden opgedragen. Die voorzitters zijn toch ook gekozen met een vrij mandaat, zo merkten zij op. De beslissing tot het verlof heeft in beide gevallen inderdaad een gebonden karakter. Zowel bij de tijdelijke vervanging van volksvertegenwoordigers als de tijdelijke vervanging van wethouders en gedeputeerden dient het besluit in overeenstemming met het medisch advies van de arts of verloskundige te worden genomen. Op grond van de tijdelijke vervangingsregeling voor volksvertegenwoordigers dienen de voorzitters van de Eerste of Tweede Kamer te beslissen over de tijdelijke vervanging van een Kamerlid. Ter vergelijking, ten aanzien van de raadsleden wordt het besluit genomen door de burgemeester als voorzitter van de raad. De regering acht het niet goed denkbaar dat een gemeenteraad zou moeten stemmen over een gebonden besluit.

6. Benoeming vervanger

De leden van de SGP-fractie vroegen of er wettelijke belemmeringen voor de wethouder of gedeputeerde zijn om het werk te hervatten als hij binnen de periode van 16 weken van de ziekte is hersteld en de vervanger nog in functie is. Voorts stelden deze leden de vraag of een eenmaal aangevraagd verlof als een recht of als een plicht van betrokkene moet worden beschouwd.

In onderhavig wetsvoorstel is voorzien in een vaste verlofperiode van 16 weken. Indien een wethouder of gedeputeerde met verlof gaat, dan wordt het verlof voor een vaste periode van 16 weken verleend. Gedurende deze periode kan een vervanger worden benoemd. Na afloop van de periode van 16 weken wordt de vervanger van rechtswege ontslagen en alsdan neemt de betrokken wethouder of gedeputeerde de werkzaamheden weer over. Dit geldt ook als de wethouder of gedeputeerde feitelijk korter ziek is. Gedurende de verlofperiode wordt de vervanger bestuurder geacht het ambt niet te vervullen. Voor de vaste periode van 16 weken is gekozen om de vervanger duidelijkheid te geven over de duur van de vervanging. Deze systematiek met vaste periodes geldt zowel voor de regeling voor benoemde bestuurders als die voor volksvertegenwoordigers.

Tot slot constateerden de leden van de SGP-fractie dat geen beperkingen worden gesteld aan de vervanging van de wethouder of gedeputeerde tegen het eind van de ambtsperiode. De leden vroegen of het niet voor de hand zou liggen om vervanging alleen mogelijk te maken als de ambtsperiode nog ten minste 16 weken duurt.

In de regeling van de tijdelijke vervanging van volksvertegenwoordigers is bepaald dat niet aan een verzoek wordt voldaan, indien dit wordt gedaan binnen een periode van zestien weken voor het einde van de reguliere zittingstermijn.

In onderhavig wetsvoorstel is een dergelijke bepaling niet opgenomen. De zittingstermijn van de leden van de Eerste en Tweede Kamer, provinciale staten en gemeenteraden is in de Kieswet geregeld. Bij wethouders en gedeputeerden is echter niet op voorhand te zeggen wanneer de ambtsperiode precies eindigt. Dit is afhankelijk van de tijd die nodig is om na de verkiezingen een nieuw college te vormen. Het is aan de gemeenteraad of provinciale staten een vervanger te benoemen.

Bij die beslissing kan dus ook de afweging worden gemaakt of het, gezien het moment waarop om de vervanging wordt gevraagd, nog opportuun is een vervanger te benoemen.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten