

Vergaderjaar 2001–2002

28 051

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet tot aanvulling van de bepalingen inzake de verkiezing van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer, de provinciale staten en de gemeenteraden in verband met de tijdelijke vervanging van hun leden wegens zwangerschap, bevalling of ziekte

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 22 januari 2002

I. Algemeen

Mede namens de Minister-President wil ik de leden van de fracties danken voor hun inbreng. Het verheugt ons dat de leden van fracties van de Partij van de Arbeid, D66 en GroenLinks positief staan tegenover het onderhavige voorstel tot wijziging van de Grondwet. Wij hebben kennisgenomen van de belangstelling waarmee de leden van de CDA-fractie het wetsvoorstel tegemoet treden, alsmede van de voorbehouden van de VVD-fractie en de fractie van de ChristenUnie in afwachting van de beantwoording van de door deze fracties gestelde vragen. De regering heeft tot slot kennisgenomen van de afwijzende houding van de SGP-fractie ten opzichte van het wetsvoorstel.

Met de fracties van de PvdA, D66 en GroenLinks onderschrijft de regering de noodzaak van de onderhavige regeling. Wij vinden het van belang dat ook bij de leden van de PvdA-fractie de afgelopen tijd diverse signalen ontvangen zijn, met name van gemeenteraadsleden dat het ontbreken van een goede regeling vrouwen voor problemen stelt. Ook de ervaring van de leden van de D66-fractie hoe belastend het voor een fractie kan zijn als een van de leden langdurig wegens zwangerschap of ziekte is uitgeschaald, onderstreept de noodzaak van de voorgestelde regeling. Blijkens de brief van de VNG van 19 december 2000 aan de vaste kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorziet het wetsvoorstel in een behoefte bij de gemeenten.

Noodzaak tot Grondwetswijziging

De leden van de VVD-fractie willen allereerst graag weten welke onderwerpen er naar de mening van de regering meer in het algemeen en meer principieel gezien in de Grondwet zouden moeten worden geregeld. Deze fractie vraagt zich af of «kleine» onderwerpen zoals in het onderhavige wetsvoorstel aan de orde, wel thuis horen in de Grondwet. Of zouden volgens deze fractie alleen of met name de algemene en fundamentele

grondslagen van het Nederlandse staatsbestel en de grondrechten moeten worden neergelegd.

De regering is het met de VVD-fractie eens dat met name de algemene en fundamentele grondslagen van het Nederlandse staatsbestel in de Grondwet geregeld dienen te worden. Deze door de VVD genoemde onderwerpen worden ook in de Grondwet geregeld. Daarnaast zijn evenwel belangrijke constitutionele regels, zoals bijvoorbeeld de vertrouwensregel, niet in de Grondwet gecodificeerd, maar zijn zij als staatsrechtelijk gewoonterecht algemeen geaccepteerd. Ook een belangrijk staatsrechtelijk principe, zoals dat sinds 1868 geldt dat het ongeoorloofd is om terzake van hetzelfde conflict de kamer herhaald te ontbinden, is niet in de Grondwet opgenomen.

Het is dan ook niet zo dat in de Grondwet alle algemene en fundamentele grondslagen gecodificeerd dienen te zijn. Algemeen aanvaard is dat deze regels ook als staatsrechtelijke gewoonterecht of als staatsrechtelijk principe gelden zonder in de Grondwet geregeld te zijn.

Of het in dit voorstel geregelde onderwerp «klein» genoemd mag worden, zoals door de VVD-fractie, hangt af welke appreciatie men heeft voor de toegang tot het passieve kiesrecht voor vrouwen. Het kiesrecht vormt als zodanig een grondrecht. De toegang daartoe is daarmee onlosmakelijk verbonden. Bovendien wordt door het voorstel een bestaande Grondwettelijke belemmering opgeheven.

Dezelfde fractie stelt aan de orde de vraag of nu sinds 1983 in de Grondwet niet meer bepaald wordt dat de leden van provinciale staten en gemeenteraden voor vier jaren worden gekozen, een vervangingsregeling mogelijk is zonder wijziging van de Grondwet. Niet meer is bepaald dat de leden van deze organen voor vier jaar worden gekozen, aldus de leden van deze fractie.

De regering ziet in artikel 129 van de Grondwet geen verschil met artikel 52, eerste lid, waarin eveneens de zittingsduur voor beide kamers bepaald wordt op vier jaren. De regering baseert de noodzaak voor wijziging van de Grondwet op het bestaande constitutionele systeem dat onder de huidige Grondwet geen mogelijkheid toelaat voor de wetgever om een vervangen volksvertegenwoordiger van rechtswege weer het lidmaatschap van een vertegenwoordigend orgaan toe te kennen c.q. dat van de vervanger van rechtswege te doen eindigen. Artikel 129 van de Grondwet kent in dit opzicht hetzelfde systeem als de artikelen 52, 54 en 56 van de Grondwet.

De noodzaak van een Grondwettelijke regeling is volgens de regering geen discussiepunt. Zowel met betrekking tot het voorstel dat in 1993 bij de Tweede Kamer werd ingediend, als terzake van het onderhavige voorstel wordt uitgegaan van de noodzaak daartoe. Ook de adviezen van de Raad van State bij beide voorstellen geven geen aanleiding om te twijfelen aan de noodzaak tot Grondwetswijziging.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen zich af waarom indiening van dit wetsvoorstel, dat vrijwel ongewijzigd is ten opzichte van het vorige voorstel, zolang op zich heeft laten wachten. Het eerdere wetsontwerp is in verband met bezwaren van de eerste Kamer in tweede lezing verworpen. Het is het kabinet echter gebleken dat de behoefte aan de voorzieningen is blijven bestaan, hetgeen ook bijvoorbeeld bevestigd wordt door de eerdergenoemde brief van de VNG. Met name de discussies over het vraagstuk betreffende de combinatie van arbeid en zorg waren aanleiding om te komen met een nieuw en aangepast voorstel. Voorts heeft de regering aan andere prioriteiten in het wetgevingsproces de voorrang gegeven. Daarbij verwijst de regering naar de diverse omvangrijke wetgevingsonderwerpen, die door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn ingediend. Naar de mening van de regering hebben alle betrokkenen in het wetgevingsproces, zoveel als

binnen hun vermogen ligt, prioriteit aan de behandeling van het voorstel gegeven. Daarnaast is het voorstel niet identiek aan het in 1993 ingediende wetsvoorstel.

In antwoord op een vraag van de leden van deze fractie meent de regering dat de finesses van de uitvoeringsregelgeving niet bij deze Grondwetsherziening aan de orde kunnen zijn. Wel zullen de hoofdlijnen daarvan zoveel mogelijk geschetst worden.

De fractie van de ChristenUnie vraagt zich af waarop de verwachting is gebaseerd dat door de uitbreiding het voorstel een betere kans van slagen heeft. Door het wegnemen van een punt van kritiek bij de behandeling van het vorige voorstel hoopt de regering een brede steun voor deze Grondwetswijziging te vinden. Sinds de behandeling van het vorige voorstel is bovendien de noodzaak om tot een regeling terzake te komen onverminderd gebleken. De motieven om tot wijziging van de Grondwet te komen achten wij zwaarwegend. Het betreft hier immers de toegang van vrouwen tot het passieve kiesrecht, alsmede de gezondheid van volksvertegenwoordigers. Dit ook in antwoord op de bevreesing van de SGP-fractie vanwege het opnieuw indienen van een, aldus deze fractie, bijna vergelijkbaar voorstel.

In antwoord op een opmerking van de VVD-fractie wijst de regering erop dat het voorstel niet uitsluitend is gebaseerd op het voorbeeld van een eenmansfractie die uit één jong vrouwelijk lid bestaat. Deze leden merken terecht op dat die situatie niet vaak het geval is. De regering is het hiermee eens. De redenen om tot Grondwetswijziging over te gaan, zijn dan ook ruimer. Het principiële aspect van het voorstel is gelegen in de opheffing van een belemmering in de toegang tot het passieve kiesrecht voor vrouwen. Deze belemmering klemt des te meer ingeval een fractie uit 1 vrouw bestaat.

II. Achtergrond

Omvang vervangingsregeling

De leden van de PvdA-fractie kunnen instemmen met de verbreding van de regeling naar vervanging bij ernstige ziekte. Deze leden vragen wel of de regering heeft overwogen om de regeling ook te laten gelden voor volksvertegenwoordigers die een kind adopteren, alsmede het voorstel uit te breiden naar ouderschapsverlof. Niet alleen de zwangerschap en bevalling, maar ook de zorg voor kinderen kan volgens de leden van deze fractie een belemmering zijn voor politieke participatie. Bovendien zou zo'n regeling getuigen van een moderne kijk op de vraagstukken rondom arbeid, zorg en emancipatie, die ook de regering onderschrijft. Ook de fractie van de VVD stelt de modaliteiten van adoptie- respectievelijk ouderschapsverlof aan de orde. In deze tijd is in de samenleving ouderschapsverlof geen onbekend verschijnsel, aldus de leden van deze fractie. De CDA-fractie vraagt waarom de regeling niet van toepassing is bij een zorgplicht ten behoeve van kind, partner of ouder. Afhankelijk van het antwoord op deze vraag luidt de vervolgvraag of niet moet worden overwogen in hoeverre ook verzorgingsfaciliteiten aan mannelijke leden van vertegenwoordigende organen moet worden geboden. Tegelijkertijd vragen de leden van deze fractie of de regeling dan niet een erg breed karakter zal krijgen. De leden van de SGP-fractie wijzen op de mogelijke parallellen die te trekken zijn tussen vervanging wegens zwangerschap en bevalling en adoptieverlof.

Hoewel de regering het belang van regelingen op dit punt in algemene zin zeker onderschrijft, heeft zij bij het formuleren van het onderhavige voorstel afgewogen dat het voorstel enerzijds niet zo beperkt diende te zijn als

het voorstel dat in 1993 werd ingediend, maar anderzijds de bijzondere positie van volksvertegenwoordigers in acht diende te nemen. Tijdens het debat over de eerste lezing van het vorige herzieningsvoorstel is de vraag opgeworpen of er naast bevalling en zwangerschap niet meerdere vervangingsgronden in de wet zouden moeten worden opgenomen. Genoemd werden langdurige ziekte en verblijf buitenslands. Door de regering is teneinde tegemoet te komen aan het destijds aangevoerde bezwaar dat het vorige voorstel te beperkt was, gekozen voor een uitbreiding van de mogelijkheid tot tijdelijke vervanging met de mogelijkheid om gedurende een vaste periode van 16 weken wegens ziekte vervangen te worden. Toevoeging van andere modaliteiten betekent dat – mede in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie – de regeling een te breed karakter krijgt. Daarbij is het voor het aanzien van het ambt van volksvertegenwoordiger en diens herkenbaarheid niet wenselijk dat, zoals de VVD-fractie het omschrijft, de situatie van een duiventil zou ontstaan. Met de leden van de D66 fractie is de regering van mening dat het voortdurend tijdelijk aan- en aftreden van volksvertegenwoordigers de kenbaarheid en herkenbaarheid van vertegenwoordigende organen niet ten goede komt. Volksvertegenwoordigers bekleeden een andersoortige functie dan werknemers in overheidsdienst. Om die reden is gekozen voor een beperkte mogelijkheid tot vervanging.

De leden van de CDA-fractie erkennen het persoonlijk karakter van het ambt van volksvertegenwoordiger, zoals de Raad van State in zijn advies ook aangeeft. Wel vragen deze leden zich bij dit persoonlijk karakter af of de plaats op de lijst (zolang $\frac{1}{4}$ van de kiesdeler niet wordt gehaald) zwaarder weegt dan het aantal behaalde stemmen en daarmee dat karakter gerelativeerd wordt. De regering is geen voorstander van deze redenering, omdat deze ertoe zou leiden dat er twee soorten volksvertegenwoordigers zouden moeten worden onderscheiden, te weten degenen die rechtstreeks verkozen zijn omdat zij de kiesdeler behaald hebben en degenen die dat op basis van hun plaats op de lijst zijn. Voor de eerstgenoemden zou, de kanttekening van de CDA-fractie volgend, wel sprake zijn van een ambt met een persoonlijk karakter voor de laatstgenoemden in mindere mate. Naar de mening van de regering dient het persoonlijk karakter van het ambt niet af te hangen van de wijze waarop een volksvertegenwoordiger gekozen is.

Criteria tijdelijke vervanging wegens ziekte

Terecht wordt door de leden van de verschillende fracties (PvdA, CDA, D66, GroenLinks, SGP) gewezen op de problematiek met betrekking tot de vervanging wegens ziekte. Wie beantwoordt uiteindelijk de vraag, zo stellen deze leden, of de ziekte het functioneren als volksvertegenwoordiger zodanig belemmert, dat een beroep kan worden gedaan op de vervangingsregeling. Welke objectieve criteria worden gehanteerd en zijn deze bij alle ziekten te hanteren?

Wij willen niet verhullen dat het hier een gecompliceerde regeling betreft. Om die reden is in artikel III een bepaling met uitgestelde inwerkingtreding opgenomen, waardoor de voorgestelde artikelen eerst na vier jaar of eventueel eerder na de totstandkoming van deze Grondwetswijziging in werking treden. De regeling die wij in grove lijnen voor ogen hebben zal kunnen worden opgenomen in de desbetreffende rechtspositieregeling van de leden van het vertegenwoordigend lichaam. De regeling zal uitgaan van een beslissing op verzoek van de betrokken volksvertegenwoordiger door de voorzitter van de Eerste of de Tweede Kamer, dan wel de colleges van gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders op basis van een medische rapportage van een door hen aangewezen onafhankelijke medicus. Dit medisch advies zien wij – dit in antwoord op een vraag van de CDA-fractie – als een essentieel en verplicht onderdeel van de procedure. De leden van de VVD-fractie vroegen naar de betekenis van

de woorden «bij voorkeur». Daarmee wil de regering aangeven dat zij er de voorkeur aan geeft dat in de procedure, op te nemen in de uitvoeringsregeling, een medisch advies de hier omschreven rol speelt. Er zij overigens op gewezen dat ook de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) een medisch onderzoek kent, namelijk indien na aftreden aanspraak wordt gemaakt op een voorgezette uitkering wegens arbeidsongeschiktheid. In de te treffen uitvoeringsregeling inzake tijdelijke vervanging mag een medisch advies niet ontbreken.

De eerdergenoemde beslissing zal ook een gebonden beslissing zijn, waarbinnen weinig eigen beleidsruimte bestaat om af te wijken van het medisch advies. Alleen indien dit evident onjuist is, dan wel de conclusie niet gedragen wordt door de feiten zal de mogelijkheid bestaan om af te wijken van het advies. Niet uitgesloten is dat vervolgens een tweede advies wordt ingewonnen. In de stadia van bezwaar en beroep heeft betrokkene uiteraard de mogelijkheid met het (contra)advies van een eigen deskundige om het ongelijk van het eerdere advies aan te tonen. Naar de mening van de regering zijn – dit in antwoord op een vraag van de leden van D66 – psychische aandoeningen en overspannenheid medisch aan te tonen. Is dat evenwel niet mogelijk, dan valt betrokkene niet binnen de termen van de tijdelijke vervangingsregeling.

De voorzitter respectievelijk het college zal bij de (positieve) beslissing aangeven – op het advies van de onafhankelijke geneeskundige en in overleg met de behandelende sector – wanneer en op welke wijze invulling kan worden gegeven aan de mogelijkheid om voor 16 weken tijdelijk vervangen te worden.

De leden van de fractie van de VVD vroegen hoe om te gaan met een lid van een vertegenwoordigend orgaan dat een ziekte voorwendt, terwijl later blijkt dat hij of zij niet of niet de gehele periode ziek is geweest. Allereerst gaan wij ervan uit dat door het onafhankelijk medisch advies voldoende de medische noodzaak van de tijdelijke vervanging komt vast te staan. Is dat niet het geval dan kan er geen sprake zijn van gebruikmaking van de voorgestelde regeling. Daarbij is uitgangspunt de vaste termijn van 16 weken. Is men korter ziek of beslaat de medische behandeling een kortere periode dan die van 16 weken, dan blijft toch de vervanging voor 16 weken van kracht. Stapt men af van deze gefixeerde periode dan ontstaat het nadeel – zoals ook onderkend is bij de behandeling van het eerdere voorstel tot wijziging van de Grondwet – dat het niet mogelijk is om de aanvang en de duur van de ziekte vooraf vast te stellen. Een dergelijke regeling is naar onze mening voor de tijdelijke vervanger onuitvoerbaar en onaantrekkelijk gezien de onzekerheid omtrent de tijdsduur van de vervanging. Op de overigen nadelen van een flexibele periode wordt hierna ingegaan.

De leden van VVD-fractie vragen nog hoe de regering de situatie beoordeelt van een volksvertegenwoordiger die wel thuis op bed kan werken, schrijven en bellen, maar door ziekte niet zijn stem kan uitbrengen. Ook vragen de leden van deze fractie of overwogen wordt sancties te treffen, indien achteraf blijkt dat ten onrechte gebruik gemaakt is van de regeling. Het gaat in deze situatie om de interpretatie van het begrip «ziekte». De regering meent dat dit op een medisch oordeel gestoeld dient te zijn en afhangt van de individuele omstandigheden van betrokkene. Indien op basis van dit objectieve medisch oordeel wordt vastgesteld dat volledige vervanging in de rede ligt, bestaat er geen reden om het werk thuis gedeeltelijk voort te zetten. Het doel van de vervanging is juist om de betrokken volksvertegenwoordiger voldoende gelegenheid tot herstel te bieden. Thuis op bed werken, schrijven en bellen lijkt in dat geval niet alleen overbodig, maar ook onverstandig. Gezien de eis van een onafhankelijk medisch oordeel en het feit dat de aard van het ambt van volksvertegenwoordiger een eigen verantwoordelijkheid met zich meebrengt, ligt het invoeren van een sanctiesysteem a prima vista naar het oordeel van

de regering niet voor de hand. Ook de openbaarheid kan preventief werken tegen eventueel misbruik. De regering wil echter niet uitsluiten, dat zoals gebruikelijk op het misbruik van regelingen, sancties worden gesteld. Het invoeren van een sanctiesysteem is evenwel een punt waarover bij de uitvoeringsregelingen nog een definitief standpunt moet worden ingenomen.

De reden dat gekozen is voor een beslissing van de voorzitter of het college van het desbetreffende vertegenwoordigende lichaam hangt samen met de onafhankelijke positie van volksvertegenwoordigers. Wij realiseren ons daarbij dat de colleges van gedeputeerde staten respectievelijk van burgemeester en wethouders in een andere verhouding tot deze organen staan dan de voorzitters van de Eerste- respectievelijk Tweede Kamer. Denkbaar is dat na de inwerkingtreding van de Dualiseringswetten niet de eerdergenoemde colleges, maar de voorzitters daarvan de beslissing nemen. Dit moet bij gelegenheid van de uitvoeringswetgeving nog nader bezien worden.

Wij geven er de voorkeur aan deze bevoegdheid in de hand te leggen van de voorzitters respectievelijk colleges van deze organen, mede omdat deze op grond van de Kieswet tevens een belangrijke rol spelen bij de procedure tot ontslag van volksvertegenwoordigers. Verwezen zij naar hoofdstuk X van de Kieswet.

Vervanging in geval van ziekte

Door de fractie van de VVD is verzocht om nader te motiveren waarom er voor is gekozen om ook bij ziekte de vervangingsregeling van toepassing te laten zijn. De introductie van de tijdelijke vervanging wegens zwangerschap en bevalling is mede ingegeven door het belang van de gezondheid van de volksvertegenwoordiger en haar (toekomstig) kind. De regering vindt het van belang dat door de voorgestelde mogelijkheid betrokkene zelf haar keuze kan maken wanneer zij in het belang van haar eigen gezondheid en van dat van haar kind haar werkzaamheden tijdelijk neerlegt. Dit gezondheidsmotief speelt evenzeer een belangrijke rol bij de keuze van de regering om de regeling uit te breiden tot tijdelijke vervanging wegens ziekte. Daarmee wordt eveneens de mogelijkheid geopend voor de volksvertegenwoordiger om in het belang van de eigen gezondheid zijn of haar werkzaamheden tijdelijk neer te leggen. De regering heeft bovendien gekozen voor een uitbreiding van de regeling gezien de kritiek die bij de discussies over het eerdere voorstel is geuit en die vooral de beperktheid van de regeling betrof.

Een aantal fracties heeft een pleidooi gehouden voor een flexibele vervangingstermijn in plaats van de gefixeerde termijn van 16 weken. De regering heeft voor deze vaste periode gekozen, omdat de regeling anders niet uitvoerbaar wordt. Aanvang en duur van de tijdelijke vervanging dienen vooraf bepaald te (kunnen) worden, omdat de situatie voor de tijdelijke vervanger anders erg onzeker en daarmee ook onaantrekkelijk wordt. Bovendien dient zich bij langere afwezigheid de vraag aan of men geen definitief ontslag moet nemen. De tijdsduur dient gezien de aard van de regeling beperkt te zijn. In dat opzicht zijn volksvertegenwoordigers niet te vergelijken met werknemers en dient, zoals ook de Raad van State aangeeft, het persoonlijk karakter van het ambt niet uit het oog verloren te worden. De regering voelt er dan ook niet voor om – zoals de GroenLinks-fractie voorstelt – voor ziekte een maximale termijn van 52 weken te hanteren. De fractie van de SGP meent dat een tijdelijke vervangingsregeling op gespannen voet staat met de persoonlijk titel waarop volksvertegenwoordigers verkozen worden verklaard en het uitgangspunt van de grondwettelijke bepalingen dat deze gekozen worden voor de zittingsduur van de lichamen waarvan zij deel uitmaken. Het is mede om die

redenen dat de regering besloten heeft om de mogelijkheden van tijdelijke vervanging te beperken tot de voorgestelde modaliteiten. Anderzijds acht de regering het van belang vanwege de reeds hier voren genoemde redenen om het voorstel in te dienen.

De fracties van CDA, VVD, GroenLinks hebben gevraagd naar de consequenties indien een ziekte langer of korter dan 16 weken duurt. Het voorgestelde systeem in de Kieswet van een gefixeerde periode betekent dat het tijdelijk vervangen kamerlid na 16 weken weer van rechtswege kamerlid wordt. De periode van vervanging zal dus niet worden verlengd of verkort vanwege het feit dat betrokkene wel of niet in staat is zijn werkzaamheden te hervatten. De regering wijst erop dat dit evenzeer geldt voor de vrouw die wegens zwangerschap en bevalling vervangen wordt. Weliswaar is de periode van 16 weken een normale periode voor afwezigheid in het geval van zwangerschap en bevalling, maar degenen die noodgedwongen hun functie van volksvertegenwoordiger niet kunnen uitoefenen, worden in het voorgestelde systeem na ommekeer van die periode van rechtswege benoemd als volksvertegenwoordiger. De leden van de GroenLinks-fractie wijzen met de VNG op de noodzaak tot waarborgen tegen lucratief of politiek gebruik van een vervangingsregeling. De regering meent dat deze waarborgen gegeven worden door het vereiste van een onafhankelijk medisch advies, alsmede de positie van degene die onafhankelijk van de politieke fracties een beslissing terzake neemt.

De leden van de ChristenUnie zijn van mening dat het wel ver voert de Grondwet te wijzigen omdat men er in sommige partijen niet in slaagt goede afspraken te maken over de tijdelijke vervanging. De regering ziet in het voorstel een stimulans voor vrouwen om gebruik te maken van het passieve kiesrecht. De vraag of men zich al dan niet kandidaat zal stellen voor een vertegenwoordigend lichaam dient niet bepaald te worden door beslissingen terzake van zwangerschap en bevalling of omgekeerd dan wel van vrijwillige afspraken over vervanging. Zoals hiervoor al gesteld betreft het hier de uitoefening van een grondrecht, waarvan regeling door middel van de opheffing van een grondwettelijke belemmering noodzakelijk is.

III. Korte schets van het probleem

Geschikte vervanger

Als consequentie van de gekozen periode van 16 weken wordt door meerdere fracties gewezen op het probleem om voor een dergelijke periode geschikte vervangers te krijgen. Een termijn van 16 weken is te beperkt voor de fijne kneepjes van het vak (VVD). Voor de behandeling van een wetsvoorstel en de controle van de regering is 16 weken te beperkt. De regering is van oordeel dat het eventuele probleem bij het vinden van tijdelijke vervangers geen argument mag zijn om het onderhavige voorstel niet in te dienen. In hoeverre geschikte vervangers gevonden kunnen worden hangt volgens de regering mede af van de inrichting van de kandidatenlijst. Men kan overwegen bepaalde kandidaten op de lijst te plaatsen juist met het oog op een eventuele tijdelijke vervanging. Het is denkbaar om op de lijst enige fractiemedewerkers als kandidaat te plaatsen, die op grond van een interne afspraak in aanmerking komen voor de vervulling van tijdelijke vacatures. Daarmee wordt een unieke mogelijkheid geopend om jong aanstormend politiek talent zich te laten bekwamen in het politieke handwerk. In de praktijk blijkt dat op de huidige kandidatenlijsten ook reeds fractiemedewerkers worden geplaatst. Wenst men zich niet aan de interne afspraak te houden dan wordt degene die de vacature aanvaardt de tijdelijk vervanger. Betrokkene heeft zich als fractie-

medewerker al enigszins ingewerkt in het politieke vak en kan als tijdelijk volksvertegenwoordiger ervaring opdoen in het echte politieke handwerk. Daarnaast is het denkbaar dat volksvertegenwoordigers, die hun sporen verdient hebben maar die geen behoefte meer hebben aan een volledige termijn als volksvertegenwoordiger bij wijze van achtervanger in geval van tijdelijke vervangingen een plaats op de kandidatenlijst krijgen. Ook thans is bij reguliere vacatures die aan het einde van een mandaatperiode vallen, sprake van een korte periode waarin een vervanger moet kunnen functioneren. De regering heeft geen aanwijzingen dat dat niet goed mogelijk is.

Overigens kan de regering zich voorstellen dat bij tijdelijke vervanging tot een onderlinge herindeling van de portefeuilles binnen de fractie wordt overgegaan, teneinde pragmatisch aan te sluiten bij de bestaande ervaring en kennis binnen een fractie. Op dit punt wil de regering de extra inspanningen, zoals de fractie van GroenLinks aangeeft, niet onderschatten. Anderzijds heeft de regering er vertrouwen in dat met een pragmatische aanpak veel te winnen valt.

Dit voorstel beoogt overigens niet, zoals de fractie van de ChristenUnie veronderstelt, om kandidaten bereid te vinden voor een relatief korte periode zitting te nemen in een vertegenwoordigend orgaan, c.q. in die situatie verbetering te brengen. De regering meent – in antwoord op de leden van de fractie van de SGP – dat zoals uit het bovenstaande mag blijken de nodige praktische oplossingen te vinden zijn. Voor een «vervanger» met een vaste betrekking is het van belang om goede afspraken te maken met zijn werkgever. De regering kan zich voorstellen dat voor een werknemer met een vaste betrekking een tijdelijke vervanging niet aantrekkelijk is. Anderzijds meent de regering dat er – zoals hiervoor aangegeven – voldoende categorieën personen zijn, die geen bezwaar zullen hebben om tijdelijk de functie van volksvertegenwoordiger te bekleden.

Benadeling ten opzichte van kandidaten die in de vervangingsperiode benoemd worden in een «gewone» vacature acht de regering niet aanwezig. Het gaat hier om een andersoortige vacature.

IV. De wenselijkheid van een vervangingsregeling

VN-Vrouwenverdrag/vergelijkbare regelingen in andere landen

Naar aanleiding van opmerkingen van de fracties van PvdA, VVD, ChristenUnie en SGP merkt de regering op dat uit het VN Vrouwenverdrag geen rechtstreekse verplichting voortvloeit om voor volksvertegenwoordigers een recht op zwangerschaps- en bevallingsverlof in het leven te roepen. Het verdrag verplicht niet tot het treffen van een vervangingsregeling in geval van zwangerschap en bevalling, evenmin als het ontbreken daarvan als discriminatie in de zin van artikel 7 valt aan te merken. Artikel 7 van het verdrag verplicht tot het nemen van passende maatregelen om discriminatie van vrouwen in het politieke en openbare leven uit te bannen en om vrouwen te verzekeren van onder meer het recht op gelijke voet met mannen verkiesbaar te zijn in alle openbaar gekozen lichamen. Teneinde in praktische zin aan te sluiten bij de laatstgenoemde notie van artikel 7 wordt in het onderhavige wetsvoorstel de barrière weggenomen, die zwangerschap en bevalling mogelijk zouden kunnen vormen voor de verkiesbaarheid van vrouwen. Het ontbreken van een vervangingsregeling vormt c.q. kan een barrière voor vrouwen vormen bij de daadwerkelijke uitoefening van het passief kiesrecht.

Een aantal fracties heeft verzocht na te gaan of in andere landen vergelijkbare regelingen bestaan. In enkele andere landen bestaan regelingen, die ruimer zijn dan het onderhavige voorstel op het punt van vervanging bij zwangerschap en bevalling. Voor zover gevraagd wordt naar het bestaan

van vervangingsregelingen die slechts zien op tijdelijke vervanging wegens zwangerschap en bevalling (en op ziekte) is het antwoord daarop – voorzover wij kunnen overzien – ontkennend. Op zich illustreert dit al dat het ontbreken van een dergelijke regeling niet gezien wordt als een schending van het VN-vrouwenverdrag. In Noorwegen en IJsland hebben de leden van het parlement ieder een persoonlijk vervanger, die door het lid kan worden opgeroepen tijdens bijvoorbeeld ziekte of zwangerschap. Bezwaar van deze regeling is naar onze mening dat de persoonlijk vervanger geen democratische legitimatie van de kiezer bezit. In Denemarken kunnen parlementariërs tijdelijk vervangen worden. Noorse en Finse vrouwelijke parlementariërs hebben een wettelijk recht op betaald moederschapverlof. Finland kent evenwel geen vervangers. De regeling in Zweden – waarnaar de leden van de PvdA fractie vroegen – is op dit punt het best vergelijkbaar met die in Noorwegen. Daarbij bestaat geen beperking in de reden tot vervanging. In die zin kent Zweden geen vergelijkbaar recht als in dit voorstel voor zwangerschap en bevalling, alsmede voor ziekte. Zweden heeft een districtenstelsel. De meeste districten leveren 10–12 parlementsleden. De volgende kandidaten op de lijst(en) waarop de benoemden zijn gekozen, zijn automatisch plaatsvervanger voor de benoemden. In de Parliament Act is vastgelegd dat de plaatsvervangers uitsluitend benoemd kunnen worden als er sprake is van een afwezigheid van ten minste 1 maand. In Noorwegen is vervanging al toegestaan bij afwezigheid van een dag maar dat vond men in Zweden wat te kort. Het parlementslicid moet plaatsvervanging verzoeken aan de voorzitter van het parlement. Nadat de bepalingen een tijdlang door de voorzitters ruim waren toegepast, geldt sinds enige tijd een restrictiever beleid. Uitsluitend in bijzondere gevallen, zoals langdurige ziekte en ouderschapsverlof wordt een vervangend lid benoemd. Het is voorts een keer voorgekomen dat een lid dat in een faillissement betrokken was geraakt een plaatsvervanger mocht laten benoemen, teneinde tijd te hebben om de zaken weer op de rails te krijgen. Voor zover ons bekend is de regeling niet geëvalueerd.

Verschillende fracties vroegen om meer duidelijkheid respectievelijk volledige duidelijkheid met betrekking tot de uitvoeringsregelgeving. De regering zal aan dit verzoek zoveel mogelijk gehoor geven, zij het dat de omschrijving zich beperkt tot een schets op hoofdlijnen. Voor wat betreft de Kieswet is het de bedoeling om in hoofdstuk X de artikelen X 5a en X 5b in te voegen, die de tijdelijke vervanging regelen voor zwangerschap en bevalling en voor ziekte. In de bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag is een proeve van een concept-voorstel opgenomen. Het betreft hier – dit in antwoord op de vragen van de fracties van CDA en VVD – een wettelijk terugkeerrecht, dat van rechtswege geldt, alsmede een tijdelijk ontslag van betrokkene. (52a) De leden van de fractie van D66 vroegen of er sprake is van een terugkeerplicht. Daarvan is in zekere zin sprake, omdat betrokkene na ommekomst van de termijn van 16 weken van rechtswege benoemd wordt in de eigen vacature, die ontstaan is omdat de vervanger na dezelfde termijn van rechtswege ontslagen wordt. Wenst betrokkene geen benoeming dan zal hij of zij apart ontslag moeten nemen met gebruikmaking van artikel X 2 van de Kieswet.

In antwoord op vragen van de fracties van CDA, VVD en ChristenUnie of er objectieve feiten, cijfers, getallen bekend zijn om te staven dat het ontbreken van een adequate regeling in geval van zwangerschap en bevalling voor vrouwen een drempel kan vormen om zich verkiesbaar te stellen zij verwezen naar de jaarlijkse voortgangsrapportages, waarin de participatie van vrouwen in politiek en openbaar bestuur wordt weergegeven. Daaruit blijkt dat de doorstroming van vrouwen in het politieke bedrijf te wensen overlaat. Gewezen zij naar bijvoorbeeld de voortgangsrapportage Vrouwen in politiek en openbaar bestuur 2000. Jaarlijks worden in deze rapportage de feiten en cijfers vergeleken met de

geldende streefcijfers voor politieke participatie van vrouwen. Sinds dit instrument wordt gehanteerd is goed zichtbaar gemaakt wat de ontwikkelingen zijn op dit terrein. De regering is van mening dat al veel is bereikt: op vele plaatsen in het openbaar bestuur gaat het lang niet slecht met de participatie van vrouwen, zeker niet in vergelijking met andere landen of in vergelijking met de participatie van vrouwen in het bedrijfsleven. Met name de Tweede Kamer der Staten-Generaal is daar een voorbeeld van. In de afweging voor een mogelijke kandidatuur kan de afwezigheid van een adequate vervangingsregeling bij zwangerschap en bevalling een element van overweging zijn, hoewel daar momenteel geen cijfers over bekend zijn. Het is waar dat nog steeds niet geheel duidelijk is wat de oorzaken van de relatief lage participatie van vrouwen in gemeenteraden precies zijn, maar naar de verklaring daarvan wordt aanhoudend gezocht. Zo wordt er momenteel onderzoek gedaan naar de motieven van hen die gemeenteraden en de provinciale staten sinds 1994 hebben verlaten. De overheid dient een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de positie van vrouwen in het openbaar bestuur. Daarbij kan met name gedacht worden aan het opheffen van mogelijke belemmeringen. Omdat het ontbreken van de mogelijkheid om zich tijdelijk te laten vervangen gedurende zwangerschap en bevalling voor gekozen vertegenwoordigers een belemmering voor vrouwen zou kunnen vormen om volksvertegenwoordiger te worden of te blijven, stelt de regering voor deze belemmering op te heffen. Daarbij leidt de regering uit de signalen zoals ook de PvdA-fractie heeft ontvangen en de ervaringen van de fractie van D66 af dat het ontbreken van een adequate regeling op dit punt belemmerend werkt.

V. Stemoverdracht als alternatief

Wij onderschrijven het oordeel van de leden van de PvdA fractie dat het alternatief van het onderhavige voorstel, de stemoverdracht door de inhoud daarvan, zijnde het louter uitoefenen van het stemrecht namens een andere volksvertegenwoordiger, geen volwaardige uitoefening van het ambt vormt en geen bijdrage levert aan de kwaliteit van de democratie.

Uitgangspunt in deze dient naar onze mening te zijn dat het stemrecht uitgeoefend wordt door het lid dat daartoe door de kiezer is gelegitimeerd. De vervanger heeft in het geval van stemoverdracht met betrekking tot de overgedragen stem als zodanig geen democratische legitimatie van de kiezer. Immers die legitimatie berust bij de «overdragende» volksvertegenwoordiger.

Door de leden van de CDA-fractie is gevraagd naar de ervaringen in andere EU-landen. Op dat punt is alleen bekend dat Frankrijk een dergelijk systeem kent. De stemoverdracht is geregeld in de Grondwet en in Ordonnance N. 58-1066 van 7 november 1985, gewijzigd bij organieke wet van 3 januari 1962, n. 62-1. Deze overdracht kan slechts plaatsvinden bij de volgende mogelijkheden: ziekte, ongeval of ernstige familieaangelegenheid die een parlementariër onmogelijk maakt te reizen, tijdelijke opdracht door de regering opgelegd, bij militaire dienst, bij werkzaamheden voor een internationale assemblee als die werkzaamheden door de senaat of de nationale assemblee zijn opgedragen, bij afwezigheid van het Europese Franse grondgebied in het geval er een buitengewone zitting wordt belegd of force majeure. De verzoeken worden beoordeeld door het bureau van de senaat of dat van de nationale assemblee. Het verzoek tot stemoverdracht moet schriftelijk worden ingediend en aan de president van de senaat respectievelijk van de nationale assemblee worden kenbaar gemaakt voor de stemming. De termijn van de stemoverdracht bedraagt acht dagen, tenzij een andere termijn is overeengekomen. Een lid kan slechts 1 (extra) stem overgedragen krijgen. Zulks met het doel om absentisme te voorkomen. Volgens een commentaar op de Franse Grondwet

vormt de mogelijkheid van stemoverdracht echter een dode letter: «Mais cette disposition constitutionnelle est restée lettre morte».¹ Sinds de introductie van een elektronische stelsysteem in de Nationale Assemblée volstaat het dat een afwezige aan diens collega de sleutel overhandigt waarmee deze het systeem namens de afwezige kan bedienen². De regering heeft dan ook geen vergelijkend onderzoek gedaan naar het voorkomen van de stemoverdracht en het functioneren daarvan in de praktijk, nog afgezien van het principiële bezwaar dat zij tegen deze figuur heeft. Dit mede in antwoord op een vraag van de fractie van GroenLinks. De regering is dan ook niet bevreesd voor de gevolgen van een – in de woorden van de fractie van GroenLinks – tijdelijk mandaat aan een fractiegenoot terzake van amendementen en het stemgedrag; de regering is van oordeel dat een dergelijk tijdelijk mandaat alleen door een kiezer kan worden geëgitimeerd en niet door een interne fractieafpraak. Wij kennen daarnaast slechts één soort van volksvertegenwoordiger die beschikt over één stem.

In het advies van de Raad van State heeft de regering niet gelezen het voorstel om de mogelijkheid van stemoverdracht naast de tijdelijke vervanging in te voeren. De discussie over de stemoverdracht betreft nu juist het gebruik hiervan als alternatief voor en niet, zoals de leden van de GroenLinks-fractie voorstellen, als aanvulling op de tijdelijke vervanging. Door verschillende fracties wordt als argument om wel tot invoering van de stemoverdracht over te gaan aangevoerd, dat de vaste periode van 16 weken te beperkt is voor een volksvertegenwoordiger om zich in te werken. Naar de mening van de regering kan dit punt – zoals hiervoor aangegeven – in de praktische sfeer worden opgelost bijvoorbeeld door de samenstelling van de kandidatenlijst.

VI. Wegnemen van bestaande grondwettelijke belemmering

Door de leden van de fractie van GroenLinks is gevraagd naar de reikwijdte van de wet in die zin of de regeling ook geldt voor leden van een deelraad van een stadsdeel, voor de vervanging van het lidmaatschap in besturen waar een volksvertegenwoordiger qualitate qua in zit, zoals bijvoorbeeld een regionaal bestuur, een overheidscommissariaat of een zelfstandig bestuursorgaan. Daar waar voor het lidmaatschap van een bepaald bestuur van een samenwerkingsverband of instelling vereist is dat men raads- of statenlid is, zal het tijdelijk vervallen van dat lidmaatschap ook consequenties kunnen hebben voor deze bestuursfuncties. Het voorstel tot wijziging van de Grondwet is slechts van betekenis voor leden van de Staten-Generaal, van provinciale staten en van gemeenteraden, omdat alleen voor deze leden een grondwetswijziging nodig is teneinde de mogelijkheid van tijdelijke vervanging in geval van zwangerschap en bevalling en in geval van ziekte te kunnen introduceren. Vergelijkbare vervangingsregelingen voor de door de fractie van GroenLinks opgesomde categorieën vallen dan ook buiten het bereik van dit Grondwetsvoorstel. De beslissing of een dergelijke regeling getroffen wordt, is aan het orgaan dat de afvaardiging aan het desbetreffende bestuur bepaalt.

VII. De inhoud van de toekomstige regeling

Cumulatie vervangingen

De leden van verschillende fractie hebben nog enkele vragen over de praktische uitwerking van het wetsvoorstel. De fracties van PvdA, CDA, D66 en SGP wijzen op het punt dat wanneer gedurende een tijdelijke vervanging een reguliere vacature in dezelfde fractie ontstaat. De fractie van GroenLinks noemt de mogelijkheid dat een tweede lid van een vertegenwoordigend lichaam ziek wordt, overlijdt of voor zwangerschap dan wel bevalling vervangen wordt.

¹ thierrie S. Renoux/Michel Villiers, Code Constitutionnel, commenté et annoté, textes à jour au 1er décembre 1994; commentaar r.a.v. art. 27, p. 315.

² Droit Constitutionnel, 24e édition, Georges Burdeau, Francis Hamon, Michel Troper, blz. 590.

De tijdelijk vervanger geldt volgens de regering als een benoemd lid en kan, evenals ieder ander benoemd lid, geen aanspraak maken op de andere tijdelijke of permanente vacature. Op het moment dat de tijdelijke vervanging van rechtswege is afgelopen, neemt betrokkene zijn of haar plaats op de kandidatenlijst weer in en kan dan weer in aanmerking komen voor iedere (tijdelijke of permanente) vacature.

Cumulatie van vervangingsregelingen zal mogelijk zijn in die zin dat de regering niet het voornemen heeft dit in het kader van de uitvoeringsregelgeving te verbieden. Dit betekent, in antwoord op een vraag van de CDA-fractie, dat opeenvolgend vervanging wegens ziekte, zwangerschap en bevalling en vervolgens wederom wegens ziekte mogelijk zal zijn. Indien een volksvertegenwoordiger evenwel door cumulatie van vervangingsperioden een aanzienlijke periode het lidmaatschap van een volksvertegenwoordiging niet uitoefent, dient hij of zij naar onze mening serieus te overwegen het lidmaatschap definitief neer te leggen. Het is in onze visie de verantwoordelijkheid van de volksvertegenwoordiger om deze vraag te beantwoorden. Met de leden van de VVD-fractie staat de regering kritisch ten opzichte van de door deze fractie genoemde duiventilsituatie. Dit is niet wenselijk. Anderzijds ziet de regering in het vereiste van een onafhankelijk medisch advies voldoende waarborg om misbruik te voorkomen. Om die reden behoeft naar het oordeel van de regering niet gevreesd te worden voor een onaanvaardbaar gebruik van de voorgestelde regeling. Bovendien wordt een dergelijke situatie voorkomen door de mogelijkheid van vervanging te beperken tot de twee in het wetsvoorstel geregelde situaties en door geen nog ruimere of algemene vervangingsmogelijkheid te introduceren.

Onkostenvergoedingen

Het ligt naar onze mening niet in de rede – dit in antwoord op vragen van de fracties van PvdA, CDA, en GroenLinks – om onkostenvergoedingen door te betalen aan de volksvertegenwoordiger die zich tijdelijk laat vervangen. Wij onderschrijven dan ook hetgeen door de VNG is opgemerkt in zijn brief van 16 december jl. Dergelijke vergoedingen zijn immers gerelateerd aan onkosten die gemaakt worden in het kader van de daadwerkelijke uitoefening van de functie van volksvertegenwoordiger. Daarmee loopt – dit in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van GroenLinks – het niet uitkeren van onkostenvergoedingen in de pas met het niet doorbetalen van eventuele prestatievergoedingen.

Dualiseringswetten

De leden van de PvdA-fractie vragen of ook gedacht is aan een regeling voor het lidmaatschap van het college van gedeputeerde staten voor iemand die tijdelijk het lidmaatschap van provinciale staten verliest. Gezien de termijn die voor de uitwerking van dit Grondwetsvoorstel is gepland- verwezen zij ondermeer naar artikel III – mag ervan worden uitgegaan dat het wetsvoorstel dualisering provinciebestuur, evenals het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur, eerder geïmplementeerd zullen zijn dan de uitvoeringsregelgeving van dit wetsvoorstel. De opvatting van de leden van de CDA-fractie is dan ook juist dat dit voorstel niet van toepassing zal zijn op wethouders en leden van gedeputeerde staten. De beantwoording van de vraag van deze leden welke regeling wel op deze categorie bestuurders van toepassing is overstijgt het onderwerp van dit voorstel.

Leden van het Europees Parlement

De fracties van PvdA, CDA, VVD, GroenLinks en SGP hebben aandacht

gevraagd voor de mogelijke toepassing van de tijdelijke vervangingsregeling voor leden van het Europees Parlement. Een dergelijke toepassing is niet de bedoeling van de regering. Zoals ook in het vorige voorstel beperkt dit voorstel zich tot de tijdelijke vervanging van leden van de Eerste en Tweede Kamer en van gemeenteraden en provinciale staten. Het voorgestelde artikel 57a strekt zich uit tot leden van de Staten-Generaal. Aan artikel 129, dat zich beperkt tot leden van provinciale staten en gemeenteraden, wordt een derde lid toegevoegd. Hoofdstuk W van de Kieswet zal in dit opzicht dan ook niet van toepassing zijn op de leden van het Europees Parlement. Op zich is overigens afwijking van Hoofdstuk W van de Kieswet voor leden van het Europees Parlement mogelijk, verwezen zij naar artikel Y 27 van de Kieswet.

De Nederlandse leden van het Europees Parlement zijn – dit in antwoord op een vraag van de CDA-fractie – dan ook niet geconsulteerd op dit punt.

De leden van de fracties van PvdA en VVD stellen de vraag of de regering wel de bevoegdheid heeft om een regeling als hier voorgesteld voor te schrijven voor leden van het Europees Parlement. Formeel wordt de vervanging van de in Nederland gekozen leden van het Europees Parlement beheerst door het nationale recht, in casu de Nederlandse Kieswet. Anderzijds valt niet te ontkennen dat de positie van leden van het Europees Parlement zich afspeelt in de Europese sfeer. Op 1 januari 1994 trad in werking de richtlijn 93/109/EG van de Raad van de Europese Unie van 6 december 1993, PbEG L 329/34, tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een Lid-staat waarvan zij geen onderdaan zijn.

Het eenvormig Europees kiesrecht maakt onderdeel uit van de Europese agenda. In dat licht bezien ligt het niet voor de hand om als Lid-Staat onafhankelijk van de andere Europese Lid-Staten een aparte vorm van vervangingsregeling te introduceren voor een klein aantal leden van het Europees Parlement. Dit geldt te meer omdat de vorm van «tijdelijke vervanging» slechts in enkele Europese landen voorkomt.

Tijdpad

De leden van Tweede Kamer fractie van de PvdA vragen om een tijdpad met betrekking tot de realisering van de wettelijke vervangingsregeling. Zoals deze leden hebben aangegeven is ingevolge artikel III voorzien in een inwerkingtreding van het voorstel vier jaren na de totstandkoming van de Grondwetsherziening, dan wel zoveel eerder als mogelijk is. Vooralsnog wordt vastgehouden aan de volle termijn van 4 jaren mede gezien de nog op te lossen problematiek met betrekking tot met name de tijdelijke vervanging wegens ziekte. De leden van de fractie van D66 zouden het betreuren als pas vier jaar na de tweede lezing van de Grondwetswijziging politieke ambtsdragers daadwerkelijk kunnen worden vervangen in geval van zwangerschap en bevalling en in geval van ziekte. Zoals uit deze nota naar aanleiding van het verslag mag blijken, bestaan bij de regering concrete ideeën over de nadere uitvoering van het Grondwetsvoorstel. De uitvoering zal overigens zowel op centraal als op decentraal niveau moeten plaatsvinden. Op centraal niveau zal daar in elk geval de wetgevingsprocedure voor gevolgd moeten worden.

Kosten

Een inschatting van de kosten, zoals door de fracties van PvdA, CDA en VVD verzocht, is nog niet gemaakt, omdat deze niet voortvloeien uit het onderhavige wetsvoorstel, maar uit de uitvoeringsregelingen. Hoe deze kosten zullen liggen valt niet te zeggen, omdat het juist de bedoeling van deze regeling is dat meer vrouwen dan tot nu toe zullen zitting gaan

nemen in vertegenwoordigende lichamen. Een prognose op basis van de gegevens van de afgelopen 10 jaren zal dan ook geen reëel beeld bieden. Evenmin valt op basis van ervaringsfeiten, zoals door de VVD-fractie verzocht, een werkelijke inschatting te maken. Hierbij speelt mee dat de tijdelijke vervanging wegens ziekte een geheel eigensoortige regeling vormt, die niet vergelijkbaar is met de toepassing van andere ziekte-regelingen. Of financiële compensatie voor decentrale overheden, waarnaar de fracties van CDA en VVD vroegen, nodig is laat zich op dit moment dan ook nog niet beantwoorden. Meerjarenramingen ten behoeve van de hier bedoelde uitvoeringsregelingen behoeven pas vanaf 2004/2005 te worden meegenomen, afhankelijk van het stadium waarin dit voorstel zich bevindt.

Terugkeergarantie

In hoeverre een terugkeergarantie bestaat naar de vorige werkring hangt af van de afspraken daarover met de betrokken werkgever. De bij wet geregelde terugkeergarantie voor leden van onder andere de Tweede Kamer is als zodanig afgeschaft via de Wet van 15 juli 1998 tot wijziging van de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees parlement ter wijziging van de non-activiteitsbepalingen (Staatsblad 1998, 507). Binnenkort zal via een wijziging van artikel 125c van de Ambtenarenwet hetzelfde worden voorgesteld ten aanzien van ambtenaren. Het wordt vervolgens aan de sociale partners bij de diverse overheidssectoren overgelaten om al dan niet een soortgelijk terugkeergarantie in de eigen rechtspositie-regeling op te nemen.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat veel Tweede Kamerleden, statenleden en gemeenteraadsleden beschikken op grond van verworven rechten over een terugkeergarantie. Een dergelijke garantie dient naar de mening van de regering te blijven bestaan indien het lidmaatschap van een vertegenwoordigend lichaam voor 16 weken wegens zwangerschap en bevalling of ziekte wordt onderbroken. Na die periode wordt betrokkene immers van rechtswege weer volksvertegenwoordiger. Ten aanzien van Tweede Kamerleden die bij wijze van overgangsrecht op basis van artikel II van de hiervoor genoemde wet recht hebben op een terugkeergarantie gedurende de periode dat zij zonder onderbreking lid zijn van de Tweede Kamer, zal worden bepaald dat de onderbreking van 16 weken geen onderbreking is in de zin van bedoeld artikel. Verwezen zij naar het in de bijlage geformuleerde concept-artikel X 5a, vierde lid, van de Kieswet. Ten aanzien van Tweede Kamerleden op wie dit overgangsrecht niet van toepassing is, alsmede ten aanzien van raads- en statenleden geldt hetgeen sociale partners bij de overheid ter zake hebben geregeld en nog zullen regelen, dan wel hetgeen zij met hun onderscheiden werkgevers individueel hebben afgesproken.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar de bescherming van de tijdelijke vervanger in diens vaste functie. Ook hier gelden primair de afspraken die met de werkgever zijn gemaakt. De mogelijkheid bestaat om de vervanger een wettelijk recht op onbetaald buitengewoon verlof in de eigen betrekking toe te kennen. Dit punt wordt nader bezien bij de uitvoeringsregelgeving en speelt overigens alleen voor tijdelijke leden van de Tweede Kamer. Indien de mogelijkheid van onbetaald buitengewoon verlof gerealiseerd wordt, zo zal hiervan, dit in antwoord op een vraag van de VVD fractie, meerdere keren een beroep gedaan kunnen worden ook in dezelfde zittingsperiode van 4 jaren.

Een mogelijke oplossing voor tijdelijke vervangingen is hiervoor al aangegeven door met het oog daarop specifieke kandidaten op te nemen op de kandidatenlijst.

Materiële rechtspositie

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom de regering voorstelt de tijdelijke vervanger niet in aanmerking te laten komen voor wachtgeld. Deze fractie vroeg zich af waarop het onderscheid is gebaseerd tussen de tijdelijke vervanger en degene die 16 weken lid is geweest van één van beide Kamers, staten of gemeenteraad. Het onderscheid en de reden om een tijdelijk vervanger geen wachtgeld toe te kennen is gelegen in de korte termijn waarbinnen betrokkene vooraf voorzienbaar en van rechtswege zijn of haar functie bekleedt. De regering stelt zich daarbij evenwel de vraag of dat motief sterk genoeg is om af te wijken van het uitgangspunt dat de vervanger de rechtspositie van het vervangen lid heeft. De vervanger heeft wellicht elders een positie prijs gegeven om als vervanger te kunnen optreden. Na afloop van zijn of vervangingsperiode is dan het Appa-uitkeringsrecht als financiële overbrugging op zijn plaats, tenzij een wettelijk recht op onbetaald buitengewoon verlof bestaat. Gezien deze aspecten dient te kwestie van het wachtgeld in samenhang met de overige inkleding van de rechtspositie van de vervanger nader bezien te worden in het kader van de uitvoeringsregelgeving. Of deze consequentie ook moet worden doorgetrokken naar degene die meerdere malen als tijdelijk vervanger optreedt, dit naar aanleiding van een vraag van de fractie van D66, moet eveneens nog bezien worden in het kader van de uitvoeringsregelgeving. Daarbij zal ook de noodzaak om de vervanging aantrekkelijk te maken meegewogen worden.

De fractie van de VVD vroeg wat de regering bedoelt met de opmerking dat de materiële rechtspositie «zoveel mogelijk» gelijk blijft aan de positie die zij of hij had. De regering bedoelt hiermee dat bijvoorbeeld geen onkostenvergoedingen (zie hiervoor) aan het vervangen lid ten goede komen. Dezelfde fractie vraagt of de vervanger gedurende de 16 weken pensioen zal opbouwen en of de vervanger gebruik kan maken van het systeem van waardeoverdracht en waardeovername. Het zwangere of zieke kamerlid zal onder de huidige regeling haar of zijn lidmaatschap beëindigen om te kunnen voorzien in vervanging. Bij beëindiging van het lidmaatschap van de Tweede Kamer treedt het regime van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) in werking. Degene die ontslag neemt is immers geen kamerlid meer en valt derhalve niet meer onder de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer. Dit betekent dat betrokkene geen schadeloosstelling, eventuele toeslagen en onkostenvergoedingen meer ontvangt, maar een uitkering op grond van de Appa. Voor vervanging wegens zwangerschap en bevalling is relevant dat deze uitkering gedurende het eerste jaar na (definitief) aftreden 80% bedraagt. Gedurende de eerste vier jaar van de uitkeringsperiode dat men een Appa-uitkering ontvangt is er sprake van een volledige pensioenopbouw. De regering stelt zich voor gezien de korte tijdsduur van de vervanging de uitkering op 100% te houden en uit te gaan van een volledige pensioenopbouw.

De vervanger wordt lid van de Tweede Kamer en op grond daarvan is de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer op hem of haar van toepassing.

Lijstuitputting

De leden van de fractie van de VVD vroegen hoe zal worden omgegaan met de tijdelijke vervanging in geval van lijstuitputting. In geval van lijstuitputting zal naar de mening van de regering de Kieswet in algemene zin op dezelfde wijze moeten worden toegepast als in het geval van een permanente vacature. Bestaat er geen kandidaat voor de tijdelijke vervanging dan wordt de vacature niet opgevuld. Naar de mening van de regering kan betrokkene desalniettemin een beroep doen op de tijdelijke vervangingsregeling, zij het dat de vacature dan gedurende 16 weken

onvervuld blijft. Het ligt niet voor de hand dat de tijdelijke vacature opgevuld zal worden door een kandidaat van een andere lijst, dit in afwijking van de beperkte mogelijkheid die de Kieswet kent bij een permanente vacature. Eventueel zal de mogelijkheid tot vervanging door iemand van een andere lijst wel worden voorgesteld voor een lijsten groep of een lijstencombinatie. Daarbij heeft de lijstengroep voorrang boven de lijstencombinatie (vergelijk artikel W 3 Kieswet). Indien er geen lijstengroep of lijstencombinatie bestaat wordt er niet in een tijdelijke opvolger voorzien.

Artikelen

Redactie artikel 129, derde lid.

Het voorstel van de PvdA-fractie tot redactionele wijziging van artikel 129, derde lid, nemen wij niet over. Van artikel 57a dient bepaald te worden dat dit artikel voor leden van provinciale staten en gemeenteraden van overeenkomstige toepassing is, omdat artikel 57a naar de letter de positie van leden van de Staten-Generaal betreft. Artikel 57a kan dan ook niet rechtstreeks van toepassing zijn op leden van gemeenteraden en provinciale staten. Dit ligt anders voor wat betreft de toepassing van de artikelen 53, tweede lid, en 59, omdat deze zo algemeen geformuleerd zijn, zonder zich te beperken tot de leden van de Staten-Generaal. Wij verwijzen voor het hier voren genoemde verschil naar punt 83 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Wel is bij nota van wijziging Artikel III gewijzigd door dat artikel op te nemen bij de additionele artikelen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

Artikel X 5a zou kunnen luiden:

1. Een lid van een vertegenwoordigend orgaan, tot wier toelating onherroepelijk is besloten, kan tijdelijk ontslag nemen wegens zwangerschap en bevalling met ingang van de datum die ligt tussen zes en vier weken voor de vermoedelijke datum van de bevalling die blijkt uit een verklaring van een geneeskundige of verloskundige.
2. Het lidmaatschap van het lid dat tijdelijk ontslag als bedoeld in het eerste lid heeft genomen, vangt van rechtswege opnieuw aan met ingang van de datum waarop zestien weken zijn verstreken sinds de datum van het ontslag.
3. Een lid van het vertegenwoordigend orgaan dat is benoemd in de vacature die is ontstaan als gevolg van het tijdelijk ontslag van een lid wegens haar zwangerschap en bevalling houdt op lid te zijn met ingang van de dag waarop zestien weken zijn verstreken sinds de dag waarop het tijdelijk ontslag inging.
4. De in het tweede lid genoemde periode van 16 weken geldt niet als een onderbreking in de zin van artikel II, eerste lid, van de Wet van 15 juli 1998, Stb. 507.

Artikel X 5b zou kunnen luiden:

1. Een lid van een vertegenwoordigend orgaan, tot wiens toelating onherroepelijk is besloten, kan tijdelijk ontslag nemen wegens ziekte met ingang van een datum, die blijkt uit een verklaring van een geneeskundige
2. Het tweede en het vierde lid van artikel X 5a zijn van toepassing. Artikel X 5a, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.