

Vergaderjaar 2003–2004

28 727

Wetsvoorstel verandering in de Grondwet, strekkende tot aanvulling van bepalingen inzake de verkiezing van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer der Staten-Generaal, de provinciale staten en de gemeenteraden in verband met de tijdelijke vervanging van hun leden wegens zwangerschap, bevalling of ziekte

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 mei 2004

Inleiding

Mede namens de Minister-president, Minister van Algemene Zaken, danken wij de leden van de fracties voor hun inbreng. Meerdere fracties gaven aan wat in algemene zin hun opvatting was over het wetsvoorstel dat met het oog op de tweede lezing aanhangig is gemaakt. De PvdA-fractie gaf in het verslag aan verheugd te zijn dat het voorstel in eerste lezing door de Eerste Kamer was goedgekeurd. Zij hoopten dat het voorstel ook in tweede lezing voldoende steun zal krijgen. De leden van de PvdA-fractie hadden de afgelopen tijd signalen ontvangen, met name ook van gemeenteraadsleden, dat het ontbreken van een goede regeling vrouwen voor problemen stelt. De leden konden ook instemmen met een vervangingsregeling bij (ernstige) ziekte). De fractie van D66 onderstreepte evenzeer de wenselijkheid van het wetsvoorstel, dat beoogt een mogelijke belemmering voor vrouwen ter vervulling van het ambt van politiek ambtsdrager weg te nemen.

De regering moet constateren dat enkele fracties nog bezwaren hebben tegen het onderhavige wetsvoorstel. Zo verwees de SGP-fractie naar door hen bij eerdere gelegenheden ingebrachte staatsrechtelijke en praktische bezwaren tegen een vervangingsregeling. De leden van de CDA-fractie gaven aan dat de materie bij de eerste lezing op veel facetten was besproken en dat nog restte te onderzoeken of er nieuwe aspecten beoordeeld dienen te worden. Van de ChristenUnie herinnerden de leden eraan dat zij niet hadden ingestemd met de eerste lezing, gelet op de uitbreiding met de toepassing van de vervangingsregeling ook in geval van ziekte. De leden van de VVD-fractie hadden zonder instemming kennisgenomen van het voorstel en verwezen daarbij eveneens naar eerder geuite bezwaren. Zij waren sindsdien nog niet van mening veranderd.

Met deze nota willen wij vragen die nog bij verschillende fracties leven beantwoorden en ingaan op de diverse aspecten die in het verslag aan de orde worden gesteld. We betreuren het dat de inzending van deze nota naar aanleiding van het verslag te lang op zich heeft laten wachten. Wij willen ons ervoor inzetten dat de verdere afhandeling van het voorstel voortvarender geschiedt en dat ook de verdere voorbereiding van de uitvoeringsregelgeving adequaat ter hand wordt genomen.

Aan de voorgestelde vervangingsregeling liggen twee belangrijke motieven ten grondslag.

Het eerste betreft het opheffen van een belemmering voor vrouwen om vanwege het ontbreken van een adequate vervangingsregeling bij zwangerschap en bevalling volwaardig gebruik te maken van het passieve kiesrecht. De overheid kan daarmee een bijdrage leveren aan het verbeteren van de positie van vrouwen in het openbaar bestuur. De tijdelijke vervanging betekent dat men na ommekomst van de vervangingstermijn weer van rechtswege lid wordt van het vertegenwoordigend lichaam. Men is op deze wijze niet afhankelijk van vrijwillige afspraken.

Het tweede motief betreft het gezondheidsaspect. Door de introductie van de mogelijkheid om zich tijdelijk te laten vervangen bij zwangerschap en bevalling, evenals in geval van ziekte, wordt voorkomen dat volksvertegenwoordigers zich gedwongen zouden voelen ten koste van hun gezondheid of van de gezondheid van hun toekomstig kind door te blijven werken. Ook na tijdelijke vervanging wegens ziekte wordt men van rechtswege weer lid van het vertegenwoordigende lichaam. Op deze wijze toont men respect voor de persoon die het ambt uitoefent.

Algemeen

De leden van de PvdA-fractie constateerden dat inmiddels de contouren van een uitvoeringsregeling waren gepresenteerd. Zij verzochten de regering aan te geven wat de reactie van IPO en VNG was op deze proeve van een uitvoeringsregeling.

De ontwerpregeling is voor een reactie aan VNG en IPO gezonden waarbij tevens aandacht is gevraagd voor de wenselijkheid om een vervangingsregeling te treffen voor wethouders en gedeputeerden. Gelet op de kiesrechtelijke aspecten is de ontwerpregeling tevens voor advies aan de Kiesraad gezonden. Zowel het IPO, de VNG als de Kiesraad hebben inmiddels gereageerd en hebben in hun reactie laten weten in te stemmen met de proeve met inachtneming van een aantal opmerkingen.¹ Wij staan positief tegenover de meeste suggesties die het IPO, de VNG en de Kiesraad in hun reacties hebben gegeven. Verder in de nota gaan wij hier inhoudelijk op in.

Opgemerkt zij dat wij ons niet hebben kunnen verenigen met de suggestie van de Kiesraad om de vervanging vorm te geven door een opschorting van het lidmaatschap van de te vervangen volksvertegenwoordiger. De Kiesraad is van mening dat het tijdelijk ontslag van de volksvertegenwoordiger in verband met zwangerschap of ziekte een onduidelijke juridische positie oplevert. De zwangere of zieke volksvertegenwoordiger verliest tijdelijk de kiesrechtelijke status. Strikt genomen betekent dit dat de vervangen volksvertegenwoordiger op dat moment niet aan de vereisten voor het lidmaatschap hoeft te voldoen en bijvoorbeeld een onverenigbare functie zou kunnen vervullen, een verboden handeling zou kunnen verlenen, ontslag nemen of kan komen te overlijden. De vervanging van deze persoon zou dan toch doorlopen totdat de periode van 16 weken verstreken is.

De Kiesraad meent dat de zwangere of zieke volksvertegenwoordiger om deze reden de kiesrechtelijke status moet behouden. Dit kan alleen wanneer het lidmaatschap wordt opgeschort. Indien een volksvertegenwoordiger wiens functie tijdelijk is opgeschort, niet langer voldoet aan de vereisten van het lidmaatschap, kan het lidmaatschap tijdens de periode van afwezigheid beëindigd worden. Zo eindigt dan ook van rechtswege de vervanging.

De opvatting van de Kiesraad dat tijdelijke opschorting van het lidmaatschap een beter alternatief voor het tijdelijk ontslag van de volksvertegenwoordiger is, wordt niet door ons gedeeld. Men is volksvertegenwoordiger of men is het niet. Het is niet mogelijk om het lidmaatschap van

¹ De reacties van IPO, VNG en de Kiesraad op deze proeve van een uitvoeringsregeling zijn als bijlage aan de nota n.a.v. het verslag toegevoegd; ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Tweede of Eerste Kamerleden op te schorten terwijl zij vervangen worden wegens zwangerschap of ziekte. Immers, het aantal Tweede en Eerste Kamerleden is grondwettelijk vastgesteld op 150 respectievelijk 75 Kamerleden. Bij tijdelijke opschorting zou degene die vervangen wordt de kiesrechtelijke status behouden. Ook de vervanger zou de tijdelijk de kiesrechtelijke status verwerven. Hierdoor zou het aantal Kamerleden boven de grondwettelijk vastgelegde aantallen komen. De redenering van de Kiesraad, dat bij tijdelijke opschorting feitelijk 150 respectievelijk 75 Kamerleden werkzaam zijn kunnen wij niet volgen. Er zijn dan immers meer Kamerleden met de kiesrechtelijke status, dan het aantal dat grondwettelijk is voorzien. De constructie van tijdelijk ontslag lijkt de enig juiste benadering. Na de periode van vervanging herleeft voor betrokkene het lidmaatschap van rechtswege onder de condities en omstandigheden als ware het lidmaatschap niet tijdelijk voor de vervangingsperiode tijdelijk onderbroken.

De leden van de CDA-fractie verzochten de regering het verschil van inzicht met de Raad van State nog eens kort toe te lichten en te motiveren waarom de regering niet kiest voor het instrument van de stemoverdracht.

Voor deze argumentatie verwijst de regering naar het bij de eerste lezing uitgebrachte nader rapport en naar de nota naar aanleiding van het verslag.¹ De belangrijkste motivering om niet voor het instrument van stemoverdracht te kiezen is het feit dat de vervanger met betrekking tot de overgedragen stem geen democratische legitimatie van de kiezer heeft en dat stemoverdracht bovendien een aanzienlijke verzwarende van de werkzaamheden van de vervanger kan betekenen. Vooral voor leden van kleine fracties vormt dit een probleem. Bij eenpersoonsfracties is stemoverdracht helemaal niet mogelijk, tenzij aan een volksvertegenwoordiger van een andere partij stemoverdracht zou plaatsvinden. Deze oplossing strookt echter niet met het feit dat de volksvertegenwoordiger verbonden is aan de door zijn of haar politieke partij behaalde zetel. De kiezer heeft zijn stem immers uitgebracht op een kandidaat, lid van een bepaalde politieke partij.

De leden van de PvdA-fractie wezen erop dat ingevolge het voorstel tot Grondwetsherziening binnen vier jaar na de herziening de wettelijke vervangingsregeling zal moeten zijn gerealiseerd. De fractie stelde de vraag welk tijdspad de regering voor ogen heeft voor de realisatie van deze regeling.

De toegezonden proeve van een uitvoeringsregeling betreft een concept dat de basis biedt voor overleg met de belanghebbenden en hun organisaties alsmede met de beide Kamers der Staten-Generaal. Het ontwerp voorziet in regelingen met betrekking tot de tijdelijke vervanging van leden van de Tweede Kamer, de Eerste Kamer, de gemeenteraden en provinciale staten wegens zwangerschap en bevalling of ziekte. Het betreft met name procedurele bepalingen over de wijze waarop het tijdelijk ontslag en de vervanging geschiedt (Kieswet) alsmede – ten aanzien van de kamerleden – de daarbij behorende financiële en rechtspositionele voorzieningen. Naar aanleiding van de beraadslagingen en ontvangen reacties en adviezen, kan worden gezien op welke wijze de uitvoeringsregeling bijstelling en aanvulling behoeft. Vervolgens zal – wanneer de Grondwetsherziening is gerealiseerd – de wetgevingsprocedure kunnen worden aangevat. We gaan er vanuit dat de benodigde uitvoeringsregelgeving ruimschoots binnen de gestelde termijn van vier jaar tot stand kan worden gebracht. De regering hecht sterk aan de totstandkoming van een vervangingsregeling en wil deze dan ook snel realiseren zodra de Grondwet daartoe de mogelijkheid biedt.

¹ Kamerstukken II, 2001/2002, 28 051 A, blz. 3 en kamerstukken II, 2001/2002, 28 051, nr. 5, blz. 10.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering om een overzicht van de overige activiteiten om de participatie van vrouwen in de politiek te vergroten. Het antwoord op deze vraag hangt samen met het antwoord op de vraag naar de resultaten die geboekt zijn ten aanzien van de kieslijsten en het kiesstelsel, politiek en arbeid en zorg, politieke cultuur, lokale politiek en Europese en internationale politiek.

Wat de kieslijsten en het kiesstelsel betreft, kunnen wij mededelen dat een leidraad voor rekrutering van politici is gepubliceerd op de internetsite www.vernieuwingsimpuls.nl. In deze leidraad wordt door middel van een stappenplan een handreiking gegeven voor het rekruteren voor politieke functies in gemeenten. Aan de orde komen achtereenvolgens het zoeken van kandidaten, het betrokken houden van kandidaten, het professionaliseren van de selectieprocedure en het aantrekkelijker maken van het vervullen van politieke functies.

Speciale aandacht in deze handreiking gaat uit naar het rekruteren van vrouwelijke en allochtone politici om zo tot meer diversiteit van de politici en een betere representativiteit van de bevolking te komen. Daarbij wordt in het bijzonder ook aandacht besteed aan de scholing en vorming voor politieke functies. Een diverse samenstelling naar sekse, leeftijd en etniciteit is belangrijk. Oog hebben voor diversiteit betekent overigens ook een brede maatschappelijke betrokkenheid van alle raadsleden. Er zij tenslotte op gewezen dat uiteindelijk de samenstelling en de diversiteit van de kandidatenlijsten voor verkiezingen een verantwoordelijkheid van de politieke partijen zelf is. Een betere afspiegeling van de samenleving leidt tot verbetering van de politieke cultuur en lokale democratie, onder andere omdat de besluitvorming breder gelegitimeerd is. Met de partijen wordt periodiek gesproken over deze en andere kwesties.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid publiceert om de twee jaar de resultaten van de emancipatiemonitor, waarbij o.a. gekeken wordt naar de bevorderingen van emancipatie op het terrein van politieke en maatschappelijke besluitvorming. Op het terrein van de lokale politiek is bovendien onder meer de uitstroom van vrouwen gemonitord. De resultaten van deze monitoring zijn opgenomen in twee rapporten, uitgebracht door de SGBO.¹ Deze rapporten bevatten niet alleen een overzicht van de uitstroommotieven, maar bijvoorbeeld ook een analyse van de oorzaken van het relatief lage aantal vrouwen in de provinciale staten en in de raad. Tevens is er onderzoek gedaan naar de aantrekkelijkheid van staten of raadswerk voor vrouwen.

Verder wordt er door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties jaarlijks een voortgangsrapportage opgesteld, getiteld «vrouwen in politiek en openbaar bestuur». In deze rapportage wordt onder andere aandacht besteed aan de streefcijfers van het aantal vrouwen in de politiek en het openbaar bestuur. Tevens bevat dit rapportageverslag cijfermateriaal, waarin de ontwikkeling van het aandeel vrouwen in politiek en openbaar bestuur op allerlei terreinen wordt weergegeven.

Aan de hand van de resultaten van bovenstaande onderzoeken en overzichtsrapportages, tracht men een beter inzicht te krijgen in de randvoorwaarden waarbinnen vrouwen functioneren, op het gebied van de politiek en het openbaar bestuur. Het inspelen op deze randvoorwaarden zou kunnen leiden tot een groter aandeel van vrouwen als politiek ambtsdrager.

Tot slot kan vermeld worden dat een aantal organisaties een projectsubsidie ontvangt, meestal met het oog op verkiezingen, ter ondersteuning van bevordering van vrouwen in de politiek en het openbaar bestuur. Op deze wijze wordt getracht organisaties te stimuleren om projecten te

¹ «Afscheid van de staten. Een terugblik op het lidmaatschap van provinciale staten» en «Afscheid van de raad. Een terugblik op het raadslidmaatschap». Juni 2002.

blijven uitvoeren ter bevordering van de stijging van het aantal vrouwen in de politiek en het openbaar bestuur.

De leden van de PvdA-fractie vroegen om in te gaan op de stand van zaken ten aanzien van het onderzoek naar de wensen van lokale politici, in het bijzonder om daarbij ook de combinatie van arbeid en zorg voor politici op te nemen, waar in een motie van het lid Rehwinkel c.s. naar was gevraagd.¹ Het antwoord op deze vraag wordt gegeven in de onderzoeksrapporten naar de uitstroombmotieven van lokale politici. Het onderzoek naar de uitstroombmotieven van lokale politici was gericht op het verkrijgen van nader inzicht. Daartoe werd in enquêtes aan gestopte raadsleden – mannen en vrouwen – gevraagd wat de belangrijkste redenen zijn geweest voor hun vertrek. In de brief aan uw Kamer in antwoord op de motie, werd reeds naar deze onderzoeken verwezen, waarvan de resultaten toen nog niet bekend waren. De onderzoeksrapporten en de bevindingen zijn aan uw kamer gezonden.² Uit deze onderzoeken blijkt dat de combinatie van arbeid en zorg voor lokale politici als mogelijk uitstroombmotief wordt genoemd.

De leden van de PvdA-fractie wensten tevens te vernemen hoeveel vrouwen bij de provinciale statenverkiezing zijn gekozen en hoe dit zich verhoudt tot voorgaande jaren. In 2003 zijn er 203 vrouwen gekozen bij de provinciale statenverkiezing.³ Dit is ongeveer 26% van het totale aantal verdeelde zetels. Voor de verkiezingen van maart 2003 was dit nog 30%.⁴ Een stijging in het aantal vrouwelijke provinciale statenleden na de verkiezingen van maart 2003 is alleen waar te nemen bij provinciale statenleden van GroenLinks. In de voortgangsrapportage «Vrouwen in politiek en openbaar bestuur» van 2002 is in tabel 1 af te lezen dat tussen 1992 en 2001 het aandeel van vrouwelijke provinciale statenleden gestegen is met slechts 0,3%.

De samenstelling van het huidige kabinet laat andere cijfers zien. Thans maken 5 vrouwelijke ministers (16 ministers in totaal) en 5 vrouwelijke staatssecretarissen (10 staatssecretarissen in totaal) deel uit van het kabinet Balkenende II. De Tweede Kamer telt sinds 3 juni 2003 een recordaantal (57) vrouwelijke kamerleden. De Eerste Kamer heeft sinds 17 juni 2003 voor het eerst in haar geschiedenis een vrouwelijke voorzitter.

Onder herhaling van hun bezwaren tegen een regeling voor tijdelijke vervanging vroegen de leden van de SGP-fractie om, voor het geval het zou komen tot een regeling voor tijdelijke vervanging, opnieuw de wenselijkheid van adoptieverlof te overwegen. Het is begrijpelijk dat, nu ten opzichte van het eerdere wetsvoorstel een verruiming wordt voorgestaan van de vervangingsregeling, de vraag zich voordoet of ook andere gevallen van afwezigheid onder de regeling gebracht zouden moeten worden en dus of meerdere vervangingsgronden in de wet zouden moeten worden opgenomen. In het kader van dat vraagstuk is bij eerste lezing van het onderhavig wetsvoorstel ook stilgestaan bij een mogelijkheid van vervanging wegens adoptieverlof en bijvoorbeeld ook van ouderschapsverlof.⁵ Daarbij dient een afweging te worden gemaakt. In eerste lezing heeft de regering het standpunt verwoord dat de regeling, naast zwangerschap, tevens een vervangingsmogelijkheid wegens ziekte dient te omvatten, maar dat – ook gelet op het bijzondere van het ambt van volksvertegenwoordiger – verdere verruimingen niet aangewezen zijn. Het persoonlijke karakter van het ambt stelt beperkingen aan de mogelijkheid van vervanging. De gemaakte afwegingen hebben hun weerslag gekregen in het wetsvoorstel dat nu ter tweede lezing aanhangig is gemaakt. Bij deze behandeling in tweede lezing kan verdere verruiming van de vervangingsregeling niet aan de orde zijn. Het is natuurlijk mogelijk dat in de toekomst de grondwetgever tot andere afwegingen komt.

¹ Kamerstukken II, 28 051, nr. 7.

² Zie brief d.d. 8 juli 2002 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal «aanbieding rapportages uitstroombmotieven van raads- en statenleden», kenmerk 2/78 273.

³ Gegevens van 2003 zijn afkomstig van tellingen, verricht aan de hand van de officiële provinciale staten-verkiezingsuitslagen. Fouten zijn voorbehouden.

⁴ Gegevens zijn afkomstig uit de voortgangsrapportage 2002 «Vrouwen in politiek en openbaar bestuur».

⁵ Kamerstukken II, 2001/2002, 28 051, nr. 5, blz. 3 en 4 en Handelingen II, 7 februari 2002, 48–3431.

Procedurele aspecten

De leden van de D66-fractie bespeurden een principieel verschil tussen vervanging wegens zwangerschap en bevalling en vervanging wegens ziekte. De leden wezen erop dat bij ziekte het principiële argument ontbreekt van een ongelijke uitgangspositie van mannen en vrouwen. Immers, beide geslachten kunnen in gelijke mate door ziekte getroffen worden. Gezien de geschiedenis van eerdere vergelijkbare voorstellen tot wijziging van de Grondwet, vermoeden deze leden dat de regering het element vervanging wegens ziekte met name aan onderhavig wetsvoorstel heeft toegevoegd om de politieke haalbaarheid van de Grondwetswijziging te vergroten.

De wettelijke uitvoeringsregeling van vervanging wegens ziekte leek deze leden ook velen malen gecompliceerder dan de regeling van vervanging wegens zwangerschap en bevalling. Acht de regering het mogelijk dat de regeling van vervanging van politieke ambtsdragers wegens zwangerschap en bevalling eerder in werking treedt dan de regeling van vervanging van politiek ambtsdragers wegens ziekte, zo vroegen deze leden. Het is juist dat de motieven voor de voorgestelde vervangingsregeling bij ziekte een ander accent hebben dan vervanging wegens zwangerschap, zoals ook in de inleiding van deze nota is beschreven. Anderzijds is er natuurlijk ook een duidelijk verband. Door de introductie van de mogelijkheid om zich tijdelijk te laten vervangen bij zwangerschap, bevalling en ziekte wordt voorkomen dat volksvertegenwoordigers zich gedwongen zouden voelen ten koste van hun gezondheid of van de gezondheid van hun toekomstig kind, door te werken. Zoals gezegd, wordt op deze wijze uitdrukking gegeven aan respect voor de persoon die het ambt uitoefent. Voor de uitvoeringsaspecten wordt verwezen naar de eerder toegezonden proeve van een uitvoeringsregeling.

Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie stelden vragen over de uitvoering van de vervangingsregeling. Daarbij zou een oplossing moeten worden gevonden voor enkele complexe vraagpunten, met name met betrekking tot situaties van vervanging in verband met ziekte. De leden van de ChristenUnie hadden kennisgenomen van de proeve van een uitvoeringsregeling en vroegen of daarin voldoende rekening wordt gehouden met knelpunten die bij de behandeling van de eerste lezing van de beoogde Grondwetswijziging in het parlement waren gesignaleerd. Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer was door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegezegd dat bij de verdere uitwerking nadrukkelijk aandacht zal worden besteed aan de vraag hoe de vervangingsregels bij ziekte zich verhouden tot de situatie dat men tevens een nevenfunctie vervult.

In de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer is op eenzelfde vraag van de fractieleden van de VVD geantwoord dat de voorziening ziet op situaties van ziekte van een dusdanige aard, dat de functie voor langere duur niet kan worden uitgeoefend. Hieruit vloeit logischerwijze voort dat praktisch gezien andere reguliere beroepsfuncties in die situatie ook niet vervuld kunnen worden. Een ziekteverlof voor een andere maatschappelijke hoofd- of nevenbetrekking betekent uiteraard niet automatisch dat de vervangingsregeling als volksvertegenwoordiger ook aan de orde is.

Het medische advies van een onafhankelijke geneeskundige moet uitwijzen of er een medische noodzaak is om het volksvertegenwoordigerschap tijdelijk te staken. In dit medisch advies wordt in de uitvoeringsregeling voorzien. Wij hebben verheugd vernomen dat de Kiesraad instemt met de gedachte dat de bevoegdheid om te beslissen op het verzoek tot verlof, op alle niveaus bij de voorzitter van het vertegenwoordigend orgaan is gelegd. De Kiesraad stelt daarbij dat de beslissing van de voorzitter van het vertegenwoordigend orgaan op verzoek van de zwan-

gere of zieke volksvertegenwoordiger, zo spoedig mogelijk genomen moet worden. Met name in geval van ziekte kan een beslissing op korte termijn gewenst zijn. Daarom wordt de termijnbepaling van de beslissing van de voorzitter op verzoek aangepast. Tevens adviseert de Kiesraad om bij een andere gelegenheid ook de bevoegdheden die op grond van de artikelen X4, X5, X7 en X8 van de Kieswet die thans bij de colleges berusten, bij de voorzitter van het vertegenwoordigend orgaan neer te leggen. Dit alles in de geest van het dualisme. Wij staan hier positief tegenover en zullen dit in overweging nemen.

Zowel het IPO, de VNG als de Kiesraad hebben ten aanzien van het medisch advies opgemerkt, dat het de voorkeur heeft om bij het verzoek om tijdelijk ontslag het medisch advies, leidend te doen zijn. Er zouden geen redenen kunnen zijn om van de verklaring van de verloskundige of arts af te wijken. Er zou sprake moeten zijn van een gebonden beslissing. De mogelijkheid zoals voorzien in de proeve om wegens «zwaarwegende omstandigheden» van de medische verklaring af te wijken, zou niet aanwezig moeten zijn. Ook de VNG acht het bevreemdend dat er bij ziekte of zwangerschap en bevalling van de medische verklaring zou kunnen worden afgeweken. Bovendien zou het bezwaarlijk zijn om een voorzitter in de positie te brengen om hierover te moeten oordelen. Van een werkgever-werknemersrelatie kan ook geen sprake kan zijn. Ook het IPO wijst op deze aspecten en ziet niet in waarom in een weigeringsgrond zou moeten worden voorzien, temeer daar ook niet goed is aan te geven in welke omstandigheden het verzoek geweigerd zou kunnen worden. Gelet op de overwegingen in de commentaren zal in de uitvoeringsregeling het advies worden overgenomen om de uitwijkmogelijkheid van «zwaarwegende omstandigheden» te laten vervallen. De beslissing tot tijdelijk ontslag krijgt daarmee een gebonden karakter. De voorzitter neemt het besluit in overeenstemming met het medisch advies van de arts of verloskundige.

De Kiesraad merkte op dat de mogelijkheid tot beroep tegen het besluit van de voorzitter van het vertegenwoordigend orgaan tot afwijzing van een verzoek tot tijdelijk ontslag overbodig wordt, als de mogelijkheid voor de voorzitter van het vertegenwoordigend orgaan om een verzoek tot tijdelijk ontslag wegens «zwaarwegende omstandigheden» te weigeren wordt geschrapt. Voorgesteld wordt immers dat de voorzitter niet kan afwijken van het verzoek tot tijdelijk ontslag wegens zwangerschap of ziekte wanneer een verklaring van de arts of verloskundige wordt overlegd. Het is op zich juist dat door het gebonden karakter van de beslissing van de voorzitter, er weinig aanleiding zal zijn om daartegen bezwaar aan te tekenen. Het zou ons inziens echter te ver gaan, om daarom een bezwaar- en beroepsmogelijkheid op voorhand uit te sluiten. Er moeten zeer goede gronden zijn om een gebruikelijke vorm van rechtsbescherming te ontnemen. We zouden de mogelijkheid derhalve willen handhaven, wetende dat het gebruik daarvan in de praktijk zeer sporadisch zal zijn.

Tevens stelden de leden van de fractie van de ChristenUnie de vraag of gesteld kan worden dat uit de voorgelegde proeve kan worden afgeleid dat herhaling van de vervanging in principe niet wettelijk wordt begrensd, behalve dan door het einde van de zittingstermijn van het vertegenwoordigend orgaan als geheel. Ook het IPO en de VNG stellen in hun reactie op de proeve, dat een duidelijke regeling die in een bepaalde mate van begrenzing voorziet, wenselijk is. De ontwerpregeling bevat voor de vervangingsperiode een exact bepaalde termijn (16 weken). De VNG stelt de vraag of op basis van een medische advies een verlenging mogelijk zou moeten zijn. Ook volgens het IPO zou een verlenging mogelijk moeten zijn, bijvoorbeeld als ziekte zou aansluiten op een periode van zwangerschap en bevalling. In de eerdere proeve van een uitvoeringsregeling was slechts aangegeven dat een opeenvolging van vervangingen wettelijk niet

is uitgesloten. Het IPO acht een duidelijke regeling hiervan gewenst, waarbij ook een maximum zou moeten worden gesteld aan het aantal malen dat de periode van 16 weken kan worden verlengd. Het is immers niet wenselijk dat een volksvertegenwoordiger door cumulatie van vervangingsperioden een aanzienlijke periode het lidmaatschap van de volksvertegenwoordiger niet uitoefent. Er is – zo geeft het IPO aan – een moment waarop de volksvertegenwoordiger voor de keuze komt te staan het lidmaatschap definitief neer te leggen. Het IPO denkt aan beperking van vervanging tot maximaal drie perioden van 16 weken. Terecht wijzen VNG en IPO op het belang van een duidelijke regeling. Het betreft het functioneren en de positie van volksvertegenwoordigers. Het voorstel is om de suggestie van het IPO over te nemen. In de uitvoeringsregeling zal daartoe worden opgenomen dat vervanging mogelijk is tot maximaal driemaal een periode van 16 weken (artikel X 10 Kieswet). Daarmee wordt – in antwoord op de vraag van de fractie van de Christen-Unie – de herhaling van de vervanging op een eenduidige wijze wettelijk begrensd.

Ook in ander opzicht wordt een verduidelijking van de regeling wenselijk geacht. De Kiesraad adviseerde wat betreft de datum van ingang van het tijdelijk ontslag, zowel bij bevalling als bij ziekte, in de bepaling vast te leggen wanneer het tijdelijk ontslag ingaat. Zo heeft de voorzitter van het vertegenwoordigend orgaan geen ruimte om van de voorkeursdatum van de betrokkene bij bevalling af te wijken, noch kunnen politieke motieven op deze manier een rol spelen bij de bepaling van de ingangsdatum van tijdelijk ontslag wegens ziekte. Deze verduidelijking van de ingangsdatum van het tijdelijk ontslag zal worden overgenomen in de uitvoeringsregeling.

Zowel het IPO als de VNG merkten voorts op dat in de proeve van regeling het moment waarop het zwangerschapsverlof ingaat, namelijk op de dag die ligt tussen de zes en drie weken voor de vermoedelijke datum van de bevalling, afwijkt van de Wet arbeid en zorg. De uitvoeringsregeling zal dit punt worden aangepast, wat betekent dat het moment waarop het zwangerschapsverlof ingaat, zal komen te liggen op de dag die ligt tussen de zes en vier weken voor de vermoedelijke datum van de bevalling. Tevens zal op advies van de Kiesraad in de toelichting worden uiteengezet waarom gekozen wordt voor een vaste periode voor het tijdelijk ontslag van 16 weken.

Tot slot vroegen de leden van de fractie van de ChristenUnie naar de mogelijkheid dat de tijdelijke vervanger vervangen kan worden en naar het standpunt van de regering over een mogelijkheid van een lijst van secundi, ofwel een aparte lijst van vervangers. Voor dit laatste voelt de regering niets. Ook de tijdelijke vervanger is afkomstig van de lijst zoals deze na de verkiezingen is vastgesteld. Immers tijdelijk of niet: betrokkene is volksvertegenwoordiger en dient dan ook volgens het systeem van de Kieswet op de kandidatenlijst te zijn geplaatst. Dit betekent dat men – indien niet gekozen – in aanmerking kan komen voor een tijdelijke vacature voor een periode van 16 weken als vervanger van een volksvertegenwoordiger die wegens ziekte of wegens zwangerschap en bevalling tijdelijk geen volksvertegenwoordiger is. De vervanger kan – in theorie – ook weer vervangen worden, maar alleen in diens plaats van tijdelijk volksvertegenwoordiger voor de duur van 16 weken. Immers na die periode komt het oorspronkelijke lid weer van rechtswege op die plaats terecht.

Ook de Kiesraad heeft in haar advies gewezen op de mogelijkheid van voortijdig ontslag van het tijdelijk vervangend lid. Denkbaar is ook dat het vervangend lid tussentijds overlijdt of dat hij niet langer aan de vereisten voor het lidmaatschap voldoet of een onverenigbare functie gaat vervullen. Tevens moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid

dat het tijdelijk lid ontslag neemt, namelijk in de situatie dat er een reguliere functie ontstaat. Het expliciet bepalen dat een zetel *niet* vervuld wordt indien de vervanger voortijdig ontslag neemt, zou grote bezwaren met zich meebrengen. Een zetel zou dan voor enige tijd onopgevuld blijven, hetgeen gevolgen kan hebben voor de stemverhoudingen binnen het vertegenwoordigend orgaan. Naar het oordeel van de Kiesraad dient in geval van een voortijdig vertrek van de vervanger, de tijdelijke zetel opnieuw voor de resterende termijn vervuld te worden. De raad meent daarom dat de voorzitter van het centraal bureau een nieuwe tijdelijke vervanger dient te benoemen. Wij stellen voor dit advies van de Kiesraad over te nemen en de mogelijkheid van voortijdige beëindiging van de vervanging expliciet in het wetsvoorstel op te nemen. In de uitvoeringsregeling zal daartoe worden opgenomen dat een vervanger ophoudt lid te zijn met ingang van de dag waarop 16 weken zijn verstreken, onverminderd de mogelijkheid dat het vervangend lidmaatschap ingevolge de Kieswet op een eerder tijdstip eindigt. Bij voortijdig vertrek van de vervanger benoemt de voorzitter van het centraal stembureau (overeenkomstig de Kieswet) opnieuw een vervanger voor de resterende termijn.

Voor raads- en statenleden zal, op advies van de Kiesraad, een bijzondere bepaling in de uitvoeringsregeling worden opgenomen voor de situatie waarin zij voortijdig ontslag nemen als vervanger om voor een reguliere functie in aanmerking te komen. Op grond van artikel X 6 van de Kieswet zullen zij ook na ontslag lid van het vertegenwoordigend orgaan, totdat hun opvolger onherroepelijk is toegelaten. Dit betekent dat zij lid blijven totdat het geloofsbrievenonderzoek van hun opvolger is afgerond, wat in de praktijk zeker een maand kan duren. Tussentijdse functies dienen echter binnen veertien dagen opgevuld te worden (artikel W1 Kieswet). Artikel X 6 zal om deze reden niet van toepassing worden verklaard voor staten- en raadsleden die een functie als vervanger vervullen.

Overige politieke ambtsdragers

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering van oordeel is dat ook voor de leden van het Europees Parlement een regeling tot stand zou behoren te komen. Het Europees Parlement kent een eigen regeling. Dit ook in antwoord op de vragen van de leden van de fractie van D66. De leden van het Europees Parlement die in verwachting zijn, mogen gedurende een periode van 3 maanden voorafgaande aan de geboorte afwezig zijn. Daarbij dienen zij een medische verklaring te overleggen waarin de geplande datum van bevalling wordt aangegeven. Na de bevalling kan het lid afwezig zijn gedurende een periode van 6 maanden. Het parlementslid dient daarbij wel een geboortecertificaat te overleggen. In geval van ziekte kan de voorzitter van het EP afwezigheid toestaan. Daartoe dient binnen 2 maanden na de datum van eerste afwezigheid betrokkene aan het college van Questoren een doktersverklaring te overleggen.¹ Gezien deze Europese regeling ligt het niet voor de hand om als lidstaat een aparte, nationale en andersoortige regeling op te stellen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering voornemens is de beoogde regeling ook van toepassing te doen zijn op de leden van waterschapsbesturen.

Tot nu toe heeft de toepassing van de regeling op de leden van waterschapsbesturen geen deel uitgemaakt van de overwegingen van de regering. De regering bedankt de leden van de CDA-fractie derhalve voor deze suggestie. Dit voorstel tot wijziging van de Grondwet strekt zich weliswaar niet uit tot de leden van waterschapsbesturen, omdat het lidmaatschap van deze organen niet grondwettelijk geregeld wordt, maar het is het overwegen waard om voor de leden van de waterschapsbesturen een vergelijkbare regeling te treffen. Ter aanvulling zij erop

¹ Artikel 28 Rules governing the payment of expenses and allowances to members.

gewezen dat het IPO een vervangingsregeling voor gedeputeerden, analoog aan die voor volksvertegenwoordigers, wenselijk acht. Ook de VNG staat een overeenkomstige regeling voor wethouders voor. Het zou bezwaarlijk zijn om de afwezigheid van een wethouder binnen het college op te vangen, met name in gemeenten waar het wethouderschap een deeltijdfunctie is. Ook feitelijke waarneming door de burgemeester stuit volgens de VNG op bezwaren. Gewezen wordt op de politieke verantwoordelijkheden en het belang van juiste stemverhoudingen binnen het college.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
Th. C. de Graaf

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.W. Remkes