

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. 4

VERSLAG

Vastgesteld 21 december 2001

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

I. Algemeen

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel dat beoogt de grondwettelijke belemmeringen weg te nemen die er zijn om te komen tot een wettelijke vervangingsregeling voor volksvertegenwoordigers in verband met zwangerschap, bevalling en ziekte. Zij zijn blij dat de regering de urgentie van het probleem, dat vorig jaar voor de leden van de PvdA-fractie aanleiding was te overwegen met een initiatiefwet te komen, ziet en zelf met een wetsvoorstel is gekomen. Deze leden hebben de afgelopen tijd diverse signalen ontvangen, vooral ook van gemeenteraadsleden, dat het ontbreken van een goede regeling vrouwen voor problemen stelt. Deze leden onderschrijven de gedachte van de regering dat het wenselijk is een goede wettelijke vervangingsregeling – met terugkeergarantie – te ontwerpen voor leden van vertegenwoordigende organen die door zwangerschap, bevalling of ziekte tijdelijk hun ambt niet kunnen vervullen. Het voorstel tot herziening van de Grondwet in verband met zwangerschap en bevalling hebben de leden van de PvdA-fractie ook bij de behandeling in 1993 en 1994 gesteund. Met verbreding naar vervanging bij (ernstige) ziekte kunnen deze leden instemmen. Zij maken bij dit wetsvoorstel nog de volgende vragen en opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel dat ertoe strekt om in de Grondwet bepalingen op te nemen die het voor de wetgever mogelijk maken om een regeling te treffen voor de tijdelijke vervanging van leden van de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal, provinciale staten en de gemeenteraad wegens zwangerschap,

¹ Samenstelling:

Leden: Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van de Camp (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Hoekema (D66), Rijpstra (VVD), O.P.G. Vos (VVD), Rehwinkel (PvdA), Wagenaar (PvdA), Luchtenveld (VVD), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Balemans (VVD), De Swart (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Slob (ChristenUnie), Pitstra (GroenLinks) en Horn (PvdA).

Plv. leden: Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Bakker (D66), Balkenende (CDA), Barth (PvdA), Gortzak (PvdA), Dittrich (D66), Cherribi (VVD), Van den Doel (VVD), Van Oven (PvdA), Apostolou (PvdA), Cornielje (VVD), Belinfante (PvdA), Mosterd (CDA), Th.A.M. Meijer (CDA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP), Van Splunter (VVD), Nicolai (VVD), Wijn (CDA), Rouvoet (ChristenUnie), Rabbae (GroenLinks) en Kuijper (PvdA).

bevalling of ziekte. Alvorens een definitief standpunt te bepalen, willen de leden van de VVD-fractie de regering graag een aantal vragen voorleggen. Allereerst willen deze leden 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. Wat is de visie van de regering daarop? Horen «kleine» onderwerpen, zoals in het onderhavige wetsvoorstel aan de orde, wel thuis in de Grondwet? Of zouden in de Grondwet alleen of in het bijzonder de algemene en fundamentele grondslagen van het Nederlandse staatsbestel en de grondrechten moeten worden neergelegd? Graag krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een visie van de regering. Sinds 1983 is in de Grondwet bepaald, dat de zittingsduur van de beide kamers der Staten-Generaal vier jaar is. Datzelfde geldt voor de gemeenteraad en provinciale staten. Niet meer is bepaald dat de leden van deze organen voor vier jaar worden gekozen. Kan uit deze wijziging van 1983 mogelijkerwijze worden afgeleid dat een vervangingsregeling wellicht ook (al) zonder wijziging van de Grondwet mogelijk is? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

De leden van de CDA-fractie stellen met belangstelling vast dat opnieuw een poging wordt gedaan tot wijziging van de Grondwet om een tijdelijke vervanging van volksvertegenwoordigers mogelijk te maken. Deze leden constateren dat met dit voorstel vervanging niet alleen wegens zwangerschap of bevalling een tijdelijke vervanging mogelijk te maken, maar ook wegens ziekte.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het overwegingsvoorstel 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.

Deze leden waarderen het positief dat de regering heeft besloten onderhavig voorstel in te dienen. Bij de behandeling van een eerder op onderdelen vergelijkbaar voorstel tot wijziging van de Grondwet (het voorstel tot tijdelijke vervanging van leden van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer, de provinciale staten en de gemeenteraden wegens zwangerschap en bevalling) hebben de leden van de D66-fracties in beide Kamers zich voorstander getoond van de introductie van de mogelijkheid tot tijdelijke vervanging van een volksvertegenwoordiger bij haar zwangerschap. Deze leden vinden het belangrijk dat de wetgever de bereidheid toont de Grondwet te laten meegroeien met reële maatschappelijke ontwikkelingen en ondersteunen deze bedoeling van het onderhavige wetsvoorstel. Wat deze leden betreft moeten de belemmeringen om zich te laten verkiezen in vertegenwoordigende lichamen zo gering mogelijk zijn.

Voor de leden van de D66-fractie woog en weegt zwaar dat zonder een dergelijke vervangingsregeling vrouwen niet op gelijke wijze als mannen kunnen deelnemen in vertegenwoordigende organen. Deze leden hechten er aan deze ongelijkheid weg te nemen en zien hierin voldoende reden om de Grondwet aan te passen.

De leden van de D66-fractie hebben een aantal malen ervaren hoe belastend het voor een fractie kan zijn als een van de leden langdurig wegens zwangerschap of ziekte is uitgeschakeld. Niet alleen valt een stem weg en kan daardoor de stemverhouding in de Kamer worden beïnvloed, maar ook is er sprake van een aanzienlijke toename van de belasting van de overige fractieleden. Voor eenpersoonsfracties is de problematiek tot nu toe zelfs onoplosbaar. Een wettelijke regeling voor een tijdelijke vervanging van politici bij zwangerschap of ziekte zou aan de oplossing van de problemen een belangrijke bijdrage kunnen leveren.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn zeer verheugd dat dit wetsvoorstel opnieuw is ingediend, waaraan zij in het verleden hebben mogen bijdragen voor het in tweede lezing door de Eerste Kamer werd afgewezen. Zij kunnen zich vinden in de bedoeling van het wetsvoorstel om het mogelijk te maken dat voorzien wordt in de tijdelijke vervanging van volksvertegenwoordigers bij afwezigheid door zwangerschap of ziekte. Zij menen met de regering dat de huidige regeling als belemmering kan worden gezien voor de uitoefening van het passief kiesrecht door de vrouw en steunen het streven daaraan een einde te maken. Evenzeer zijn deze leden te spreken over het streven naar gezondheid van de leden van volksvertegenwoordigende lichamen en over de mogelijkheid van een vervangingsregeling. Over de uitwerking van het voorstel en de toelichting hebben zij nog enige vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom indiening van dit wetsvoorstel, dat vrijwel ongewijzigd is ten opzichte van het vorige voorstel, zolang op zich heeft laten wachten. Noch het advies van de Raad van State, noch de ambtelijke voorbereiding had zolang mogen duren. Wat zijn daarvan de oorzaken? Daarbij willen zij ook wijzen op de voortgangsrapportage Vrouwen en Politiek 2001 waaruit blijkt dat de doorstroming van vrouwen in het politieke bedrijf nog te wensen overlaat en dat de gewenste normalisatie van het percentage vrouwelijke kandidaten voor de verkiezingen stagneert. Graag vernemen zij het oordeel van de regering hierover.

Voorts vragen deze leden of de invulling van de regeling ook bij deze grondwetsherziening ter discussie staat of dat de finesses van de regeling aan bod zullen komen bij nadere wetgeving. Wellicht ten overvloede gaan zij er in deze inbreng vanuit dat de grondwetgever zich rekenschap zal willen geven van de belangrijkste overwegingen van de wetgever en zij menen derhalve ook daarover enige opmerkingen te moeten maken en vragen te moeten stellen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van de hernieuwde poging van de regering de Grondwet zodanig te wijzigen dat voor de wetgever de mogelijkheid wordt geopend om een regeling te treffen voor de tijdelijke vervanging wegens zwangerschap en bevalling van vrouwelijke leden van vertegenwoordigende organen. De reikwijdte van het wetsvoorstel is nu uitgebreid met vervanging wegens ziekte. Kennelijk verwacht de regering dat dit voorstel een grote kans van slagen heeft. Waarop is die verwachting gebaseerd?

De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn van oordeel dat slechts tot wijziging van de Grondwet moet worden overgegaan in geval van bijzonder zwaarwegende motieven. Zij zijn er nog niet van overtuigd dat daarvan in dit geval sprake is. In dit stadium willen zij de indieners enkele vragen voorleggen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling, maar niet met instemming, kennisgenomen van het voorstel om de Grondwet te wijzigen om tijdelijke vervanging van volksvertegenwoordigers onder goede voorwaarden mogelijk te maken in verband met zwangerschap, bevalling of ziekte. Zij herinneren de regering aan het feit dat zij het vorige voorstel, dat alleen betrekking had op zwangerschap en bevalling, in eerste en tweede lezing niet hebben gesteund. Overigens heeft het hun bevreemd dat de regering, na een duidelijke verwerping van het vorige voorstel door de Eerste Kamer, een bijna vergelijkbaar voorstel opnieuw bij de Tweede Kamer heeft ingediend. Zij plaatsen in het vervolg van het verslag de volgende vragen en opmerkingen bij het voorstel.

II. Achtergrond

Een van de redenen dat de regering dit voorstel indient, is gelegen in de maatschappelijke ontwikkelingen rondom de combinatie van arbeid en zorg, stellen de leden van de PvdA-fractie vast. De regering verwacht met het voorstel een belemmering weg te nemen voor het uitoefenen van het passieve kiesrecht door vrouwen, mede gezien het feit dat er, ondanks gestage groei, nog steeds te weinig vrouwen vertegenwoordigd zijn in de volksvertegenwoordiging. De leden van de PvdA-fractie hebben dezelfde verwachting als de regering. Zij ondersteunen dan ook de mogelijkheid dat zwangere vrouwen in vertegenwoordigende organen zich gedurende 16 weken kunnen laten vervangen. Wel vragen zij de regering of zij niet van mening is dat de voorgestelde regeling te beperkt is. Heeft de regering overwogen de regeling ook te laten gelden voor volksvertegenwoordigers die een kind adopteren? Ingevolge de Wet arbeid en zorg bestaat er bij adoptie recht op verlof van vier weken. Ook in geval van adoptie is immers sprake van verplichtingen aangaande de combinatie van arbeid en zorg. Is de regering bereid zo'n regeling alsnog te overwegen? De leden van de PvdA-fractie vragen de regering voorts naar de redenen om de regeling niet uit te breiden met ouderschapsverlof. Niet alleen de zwangerschap en bevalling, maar ook de zorg voor kinderen kan immers een belemmering zijn voor politieke participatie. Bovendien zou zo'n regeling getuigen van een moderne kijk op vraagstukken rondom arbeid, zorg en emancipatie, die ook de regering onderschrijft. Tijdens de voorbereiding van het vorige grondwetsherzieningsvoorstel heeft ook dr. Goldschmidt, een van de drie hoogleraren aan wie de regering advies heeft gevraagd, gepleit voor een vervangingsregeling die ook voor mannen open staat.

Dat door middel van dit wetsvoorstel ook vervanging wegens ziekte mogelijk wordt, juichen de leden van de PvdA-fractie toe. Als de gezondheid het volwaardig functioneren als volksvertegenwoordiger in de weg staat, moet het mogelijk zijn tijdelijk terug te treden teneinde van de ziekte te herstellen. Dat in zo'n geval, evenals het geval is bij zwangerschap en bevalling, de vacante zetel volwaardig wordt opgevuld, is een goede zaak. Met de regering zijn de leden van de PvdA-fractie van oordeel dat dit middel van tijdelijke vervanging door ziekte niet licht mag worden gehanteerd. Vervanging moet alleen worden toegestaan als het functioneren als volksvertegenwoordiger werkelijk voor langere tijd wordt belemmerd en niet wegens «een griepje», zoals de regering terecht schrijft. De regering is van mening dat er objectieve maatstaven te bepalen zijn voor het antwoord op de vraag of de ziekte het beroep op de vervangingsregeling rechtvaardigt. De leden van de PvdA-fractie vragen of deze «objectiveerbare elementen» zoals de regering ze noemt, wel makkelijk toepasbaar zijn op ziekte, anders dan bij zwangerschap uiteraard. Wie formuleert deze «objectiveerbare elementen»? Worden deze vastgelegd in de Kieswet of elders? Wie toetst bovendien het op te stellen medisch rapport waarover de regering spreekt? Met andere woorden: wie beantwoordt uiteindelijk de vraag of de ziekte het functioneren als volksvertegenwoordiger zodanig belemmert, dat een beroep kan worden gedaan op de vervangingsregeling? Kan de regering tevens ingaan op de vraag op grond waarvan de ingangsdatum van de vervangingsperiode wordt bepaald? De leden van de PvdA-fractie gaan niet zover als de Raad van State die wegens praktische bezwaren adviseert het voorstel met betrekking tot ziekte te heroverwegen. De leden van de PvdA-fractie pleiten voor een vervangingsregeling bij ziekte, maar wel een waarbij er een antwoord is op genoemde vragen.

De regering stelt dat de voorgestelde regeling gunstig is voor het aandeel vrouwen in de politiek, aldus de leden van de VVD-fractie. Voorts stelt de regering dat fracties, zeker de kleinere niet langer in de problemen komen

doordat andere leden extra worden belast of omdat een «stem» wordt gemist. Dit probleem zou zich in nog sterkere mate voordoen bij fracties die zouden bestaan uit één vrouw. De regering gaat er bij dat laatste dan wel expliciet vanuit, dat een eenmansfractie uit één jong vrouwelijk lid bestaat. Dat is niet vaak het geval, zo merken de leden van de VVD-fractie op. Is dat reden genoeg om tot een wijziging van de Grondwet over te gaan? Voorts vragen zij de regering of en welke concrete fundamentele problemen zich in het verleden hebben voorgedaan bij fracties (geen eenmansfracties) die leden wegens zwangerschap, bevalling en ziekte moesten missen. Waren dat fundamenteel en principieel onoverkomelijke problemen?

De voorgestelde regeling geldt niet alleen ingeval van zwangerschap, maar ook bij ziekte. Ook dan kan de functie tijdelijk worden neergelegd. Kan de regering motiveren waarom zij ervoor heeft gekozen om ook ingeval van ziekte de vervangingsregeling van toepassing te laten zijn? De regering kiest ook dan voor een periode van 16 weken. Maar als het gaat om (zeer) ernstige complicaties bij een ziekte, dan is een periode van 16 weken niet altijd voldoende om te herstellen, zo merken de leden van de VVD-fractie op. Waarom wordt ervan uitgegaan dat iemand na 16 weken wel in staat is om weer aan de slag te gaan? Vindt de regering in zo'n situatie een afwezigheid wegens ziekte ná 16 weken vervanging dan wel aanvaardbaar? Wat is de consistentie in deze opvatting? Kortom, waarom is er ingeval van ziekte gekozen voor vervanging voor een periode van 16 weken en niet voor een langere periode, zo dit nodig mocht zijn? Is de gemaakte keuze wel logisch en consistent?

In deze tijd is in de samenleving ouderschapsverlof geen onbekend verschijnsel. Heeft de regering ook overwogen gedurende een bepaalde periode ouderschapsverlof voor de partner van de vrouw die een baby heeft gekregen, in te stellen? Is voorts overwogen adoptie onder de regeling te brengen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering op deze vragen.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering twee argumenten hanteert om dit wetsvoorstel opnieuw in te dienen.

Op de eerste plaats de voortgegangene maatschappelijke ontwikkeling op het punt van de combinatie van arbeid en zorg. Dat leidt tot de vraag 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 moeten worden geboden. Tegelijkertijd vragen de leden van de CDA-fractie of de regeling dan niet een erg breed karakter zal krijgen. Op de tweede plaats acht de regering het ontbreken van een vervangingsregeling een belemmering voor vrouwen bij het uitoefenen van het passief kiesrecht.

Het onderdeel «vervanging bij ziekte» is nieuw. Ook hier wordt de periode voor vervanging gesteld op 16 maanden. Wat ingeval de ziekteperiode langer duurt?

Ingeval van ziekte zal de regeling zekere waarborgen moeten bevatten alsmede objectiveerbare criteria in de vorm van een onafhankelijk medisch rapport. Wordt dit verplicht gesteld? Aan welke andere criteria wordt gedacht? Wie beoordeelt het verzoek tot vervanging wegens ziekte? Hoe wordt de ingangsdatum van de vervanging bij ziekte bepaald en door wie?

De Raad van State wijst er in zijn advies op dat het ambt van volksvertegenwoordiger een persoonlijk karakter draagt. De leden van de CDA-fractie erkennen dit, maar zetten hier ook de volgende kanttekening bij. Is het niet zo dat elke volksvertegenwoordiger gekozen wordt via zijn/haar plaats op de lijst? Is het niet zo dat de plaats op de lijst (zolang 1/4 van de kiesdeler niet wordt gehaald) zwaarder weegt dan het aantal

behaalde stemmen? Wordt hierdoor niet het persoonlijk karakter van het ambt van volksvertegenwoordiger gerelativeerd, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

De leden van de D66-fractie merken op dat van het vorige herzieningsvoorstel van de Grondwet om tijdelijke vervanging van politieke ambtsdragers mogelijk te maken, vervanging wegens ziekte nog geen deel uitmaakte. Tijdens het debat over de eerste lezing is echter wel de vraag opgeworpen of er naast zwangerschap en bevalling niet meer vervangingsgronden in de wet zouden moeten worden opgenomen; hierbij werden langdurige ziekte en verblijf buitenslands als voorbeelden aangedragen. De leden van de D66-fractie hebben zich toen enigszins terughoudend opgesteld omdat ze nogal wat haken en ogen aan een ruime vervangingsregeling zagen. Allereerst zou door een ruime vervangingsregeling het aantal vervangingen logischerwijs toenemen. Een voortdurend tijdelijk aan- en aftreden van politieke functionarissen komt de kenbaarheid en de herkenbaarheid van vertegenwoordigende organen niet ten goede. Ook ontbreekt volgens deze leden bij vervanging wegens ziekte het argument van gelijke behandeling van mannen en vrouwen.

Maar als er wordt besloten tot een vervangingsregeling wegens ziekte, kunnen zich wat aanvullende problemen voordoen. Zal het in alle gevallen mogelijk zijn de ziekte aan te tonen via objectiveerbare criteria en neergelegd in een onafhankelijk medisch rapport? Er zijn toch ook gevallen denkbaar waar niets aan de hand lijkt te zijn maar de betrokkene wel degelijk ziek is? Bijvoorbeeld bij psychische aandoeningen dan wel overspannenheid. Vallen deze gevallen in of buiten de voorgestelde regeling? Wie bepaalt of sprake is van een ziekte waarvoor deze regeling geldt? Ook de Raad van State signaleert het probleem dat de ingangsdatum van de ziekte soms moeilijk te bepalen valt en dus ook de ingangsdatum voor vervanging moeilijk kan worden vastgelegd.

Graag zien de leden van D66-fractie een nadere beschouwing op genoemde punten van de kant van de regering tegemoet.

De leden van de D66-fractie vinden het redelijk dat de verlofperiode voor zwangerschap en bevalling gelijk wordt gesteld met de periode die daar in het bedrijfsleven voor staat, te weten 16 weken. Zij menen dat één en dezelfde persoon ook meermalen achter elkaar gebruik kan maken van de regeling, als zij bijvoorbeeld achtereenvolgens zwanger en ziek is.

Deze leden zien nog wel problemen met de gefixeerde termijn van 16 weken bij vervanging wegens ziekte. Wat gebeurt er al degene die wordt vervangen na 16 weken nog steeds ziek is? Wat verzet zich tegen een vervangingstermijn voor de ziekte in zijn totaal met een ondergrens van 16 maanden? Ook de VNG houdt een pleidooi voor enige flexibiliteit in de termijn. Anderzijds pleit de VNG voor waarborgen dat ingeval van ziekte niet al te snel naar het middel van vervanging wordt gegrepen. Graag zien de leden van de D66-fractie hierop een reactie van de kant van de regering tegemoet.

De leden van de GroenLinks-fractie kunnen instemmen met de overwegingen van de regering om de huidige wetgeving te moderniseren. Deze leden hebben wel bedenkingen bij de gefixeerde termijn van 16 weken bij ziekte. Zij willen weten of de regering meent dat het zinvol is voor 16 weken een vervanger aan te stellen, gezien de korte periode en de benodigde inwerktijd. Kan een vervanger wel voldoende onafhankelijk zijn en kwalitatief voldoende verantwoordelijkheden uitoefenen? Daarnaast vragen zij of en wanneer gebruikmaking van de regeling bij ziekte gerechtvaardigd is en wie dat bepaalt. Is dit de zieke, zijn of haar fractie of de fractievoorzitter? Wanneer dient de periode aan te vangen en wie bepaalt dat? Deze leden menen verder dat een gefixeerde periode van 16 weken ingeval van ziekte wellicht te weinig flexibel kan uitwerken en willen weten welke alternatieven zijn onderzocht.

De aansluiting bij de termijn van 16 weken bij werknemers en ambtenaren wat betreft de zwangerschap vinden zij geen probleem, maar bij ziekte zouden deze leden liever een andere oplossing zien. De gekozen uniformiteit bij zowel zwangerschap als ziekte zou naar het oordeel van deze leden kunnen leiden tot de onwelgevallige situatie dat bij langdurige – doch niet chronische – ziekte een volksvertegenwoordiger zich slechts 16 weken kan laten vervangen. Kan bij ziekte cumulatief van deze regeling gebruik worden gemaakt, telkens voor een periode van 16 weken, of wordt meervoudig gebruik door dezelfde persoon uitgesloten en zo ja, waarom? Deze leden zouden wensen dat bij ziekte een flexibele termijn tot maximaal een jaar zou worden gehanteerd. Een mogelijkheid is het meervoudig gebruik maken van de 16-weken regeling. Alternatieven die zij zien, zijn een gefixeerde vervangingstermijn van 16 weken bij zwangerschap, analoog aan werknemers en ambtenaren en een flexibele termijn tot maximaal 52 weken bij ziekte. Ziet de regering daartoe een mogelijkheid? Welke alternatieven zijn onderzocht?

Met de VNG willen de leden van de GroenLinks-fractie wijzen op de nodige waarborgen tegen lucratief of politiek gebruik van deze vervangingsregeling. Kan het vaststellen van een ziekte die zou leiden tot vervanging door een ander dan een bevoegde arts gebeuren? Verder dient een vervangingsregeling enerzijds de zieke te bedienen maar anderzijds niet-zieken te beschermen tegen oneigenlijk gebruik in geval van spanningen binnen de fractie of meningsverschillen over de taakuitoefening van een volksvertegenwoordiger. Het mag niet zo zijn dat een niet naar verwachting functionerende volksvertegenwoordiger door middel van een vervangingsregeling tijdelijk buiten functie kan worden gesteld. Hoe denkt de regering hiervoor de nodige waarborgen te kunnen scheppen?

De leden van de fractie van de ChristenUnie herinneren de regering eraan dat bij de eerdere voorstellen verschillende bezwaren naar voren zijn gebracht, niet alleen door de Kamer, maar ook door rechtsgeleerden en de Raad van State. De meeste van deze bezwaren gelden naar hun oordeel nog onverkort ten aanzien van het voorliggende voorstel.

Ten eerste bestaat reeds de mogelijkheid dat leden van vertegenwoordigende organen zich laten vervangen door anderen op de kandidatenlijst. De vraag dringt zich op of het de taak van de overheid is om te garanderen dat degene die 16 weken weg is wegens ziekte of zwangerschap en bevalling opnieuw aanspraak kan maken op zijn of haar zetel. Moet de overheid een oplossing bieden als wordt geconstateerd dat sprake is van onwil binnen partijen wat betreft tijdelijke vervanging? Deze leden menen dat het wel ver voert de Grondwet te wijzigen omdat men er in sommige partijen kennelijk niet in slaagt goede afspraken dienaangaande te maken. Los hiervan menen de leden van de fractie van de ChristenUnie dat een zo kortstondig lidmaatschap van een vertegenwoordigend orgaan kan leiden tot een devaluatie van het kiezersmandaat. Wil de regering daarop reageren?

In het voorliggende wetsvoorstel wordt voorgesteld de vervangingsregeling te verbreden door ook voor zieken een vervangingsregeling te creëren. Er moet één type van tussentijdse vervanging ontstaan, die wordt vastgesteld op een vaste periode van 16 weken. Het is deze leden niet duidelijk waarom ook ingeval van ziekte de vervangingsperiode moet worden beperkt tot maximaal 16 weken. Eenvormigheid heeft uiteraard voordelen, maar wordt dat in dit geval niet te ver doorgevoerd?

Nu de vervangingsregeling ook moet gaan gelden ingeval van ziekte, vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie waarom niet ook voor andere situaties een vervangingsregeling wordt overwogen, zoals langdurige buitenlandse reizen? Statenleden of raadsleden moeten soms voor hun werkgever voor langere tijd naar het buitenland. Op grond van welk objectief argument wordt ervan afgezien de voorgestelde wijziging in die zin te verruimen?

Allereerst hechten de leden van de SGP-fractie eraan op te merken dat leden van vertegenwoordigende lichamen op persoonlijke titel verkozen worden verklaard en niet als vertegenwoordiger van een partij. Ook gaan de grondwettelijke bepalingen er vanuit dat genoemde leden worden gekozen voor de zittingsduur van de lichamen waarvan zij deel uitmaken. Vervangingsregelingen als de voorgestelde staan op gespannen voet met deze uitgangspunten. Wil de regering uiteenzetten hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot deze staatsrechtelijke uitgangspunten?

Waar het gaat om vervanging wegens zwangerschap en bevalling, vragen de leden van de SGP-fractie of de regering mogelijk overwogen heeft om ook vervanging in verband met adoptieverlof mogelijk te maken. Vanuit de doelstelling van het wetsvoorstel zou dat te beargumenteren zijn. Er zijn immers parallellen met vervanging wegens zwangerschap en bevalling? In dit verband wijzen deze leden op de parlementaire behandeling van de Wet arbeid en zorg.

De aan het woord zijnde leden vragen bijzondere aandacht voor het verschil tussen zwangerschap en bevalling enerzijds en ziekte anderzijds. Zij geven de regering in overweging dat vereiste vervanging veel eerder voorzien kan worden bij zwangerschap en bevalling (wat de bevalling betreft meer dan een half jaar) dan ziekte. Het voorzien van ziekte is niet goed mogelijk. Om die reden zal het ook moeilijker zijn om voor vervanging tijdens ziekte te zorgen dan voor vervanging in verband met zwangerschap en bevalling. Daarnaast is niet altijd duidelijk hoe lang een ziekte kan gaan duren, wat als gevolg heeft dat het niet goed mogelijk is om op objectieve gronden een ingangsdatum voor vervanging wegens ziekte vast te leggen. Dit zal er in de praktijk toe leiden dat bij ziekte met grote spoed voor een vervanger gezorgd zal moeten worden, waarbij een extra complicatie is dat de vervanger doorgaans eerst een regeling zal moeten treffen met zijn huidige werkgever, waarvoor tijd nodig is. Hoe beoordeelt de regering deze aspecten? Is het naar haar mening mogelijk om in de uitvoeringswetgeving redelijk objectieve criteria vast te leggen aan de hand waarvan beoordeeld kan worden of vervanging in verband met ziekte toegestaan moet worden? Welke instanties zullen op de onderscheiden politieke niveaus overigens aangewezen moeten worden om die criteria toe te passen?

III. Korte schets van het probleem

De eventuele vervanger is maar voor een korte periode actief als lid van het vertegenwoordigende orgaan. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat een plaatsvervangend lid nauwelijks als volwaardig Kamerlid inzetbaar zal zijn. Voordat iemand (de fijne kneepjes van) het vak enigszins onder de knie heeft, zijn er meer dan 16 weken voorbij. Als iemand enigszins op gang is gekomen, moet hij/zij het lidmaatschap alweer neerleggen. Is dit efficiënt en effectief? Wie zal daartoe bereid zijn? Daarbij komt dat een vervanger niet altijd even gemakkelijk zijn bestaande werkkring voor 16 weken kan of wil verlaten of onderbreken. De regering erkent zelf ook dat het in de praktijk moeilijk zal zijn om kandidaten bereid te vinden voor een korte periode zitting te nemen in een vertegenwoordigend orgaan. Waarom is de regering dan nog steeds van mening dat er sprake is van een goed wetsvoorstel? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

In hoeverre bestaat er kans op «vrijbuiters»-gedrag door vervangers, zeker als die met moeite kunnen worden gevonden op de kieslijst, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Zal voor de eventuele plaatsvervanger de feitelijke situatie niet aldus worden dat hij alleen maar of vooral zijn stem uitbrengt? Gelet op de korte periode dat een vervanger lid is van de Staten-Generaal kan van echt inwerken nauwelijks sprake zijn. Het werk van een volksvertegenwoordiger is zeer omvangrijk en veelomvattend. Zoals bekend is voor behande-

ling van een wetsvoorstel veel meer tijd nodig dan 16 weken. En om de regering goed te kunnen controleren, is doorgaans ook gedegen (voor-) onderzoek nodig. Deze twee hoofdtaken van een volksvertegenwoordiger vergen dus veel tijd en zeker (veel) meer dan 16 weken vervangingstijd. Kamerleden verklaren zelf ook altijd dat ze pas na een aantal jaren het vak gaan beheersen. De leden van de VVD-fractie merken dit op, omdat de regering stelt dat het niet juist is het lidmaatschap van een vertegenwoordigend lichaam te reduceren tot de bevoegdheid om een stem uit te brengen. Maar doet de regering dat niet juist impliciet, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Er is nauwelijks tijd om in te werken en daarom zal het tijdelijke lidmaatschap de facto niet meer zijn dan het uitbrengen van een stem. Wil de regering zo'n type volksvertegenwoordiger serieus mogelijk maken?

De regering stelt dat de vervanger benadeeld is ten opzichte van kandidaten die na hem in een «gewone» vacature worden benoemd, stellen de leden van de fractie van de ChristenUnie vast. Het zal moeilijk zijn om kandidaten bereid te vinden voor een relatief korte periode zitting te nemen in een vertegenwoordigend orgaan. De vraag of dit wetsvoorstel daarin dan verbetering aanbrengt, wordt niet beantwoord.

De leden van de SGP-fractie zijn het met de regering eens dat, als er een beoordeling gegeven moet worden van de huidige vervangingsregeling, deze vanuit rechtspositioneel oogpunt bezien niet optimaal is. Van vervanging is immers in eigenlijke zin geen sprake, maar slechts van ontslag, waarbij voor terugkeer informele afspraken gemaakt moeten worden met de tijdelijke «vervanger». Deze leden merken echter op dat de door de regering voorgestelde regeling voor de «vervanger» onaantrekkelijke kanten blijft houden. Het tijdelijk op moeten geven van het oorspronkelijke werk geldt zowel voor de huidige als de voorgestelde regeling. Is de regering dat met hen eens? Geldt datzelfde niet ook voor het gegeven dat de «vervanger» in alle gevallen benadeeld wordt ten opzichte van kandidaten, die na hem of haar in een «gewone» vacature worden benoemd die valt in diens vervangingsperiode, zo vragen deze leden.

IV. De wenselijkheid van een vervangingsregeling

De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering uitgebreider in te gaan op de relatie met het VN-Vrouwenverdrag. Wat bedoelt zij precies met de omschrijving dat «mede gelet op de verplichtingen die Nederland op zich genomen heeft door partij te worden bij het Internationaal verdrag inzake uitbanning van discriminatie jegens de vrouw dienen barrières die specifiek voor vrouwen bestaan .. te worden weggenomen». Begrijpen de leden van de PvdA-fractie het goed dat de regering van mening is dat uit het VN-Vrouwenverdrag, in het bijzonder artikel 7, volgt dat volksvertegenwoordigers recht op zwangerschaps- en bevallingsverlof moeten hebben?

Deze leden vernemen graag welke regelingen in andere landen bestaan voor zwangerschaps- en bevallingsverlof voor volksvertegenwoordigers. Kan de regering in het bijzonder ingaan op de ervaringen die met een vervangingsregeling zijn opgedaan in Zweden?

De regering stelt dat het ontbreken van een adequate regeling ingeval van zwangerschap en bevalling voor vrouwen een drempel kan vormen om zich verkiesbaar te stellen. De leden van de fracties van VVD en van CDA vragen de regering of er objectieve feiten, cijfers, getallen bekend zijn om deze bewering te staven? Zo ja, welke?

De regering acht het ontbreken van een vervangingsregeling een belemmering voor vrouwen bij het uitoefenen van het passief kiesrecht. Overtreedt Nederland het Internationaal Verdrag inzake uitbanning van discriminatie jegens de vrouw als het wetsvoorstel niet wordt aangenomen, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Welke andere landen kennen zo'n

regeling als in dit wetsvoorstel voorgesteld? Welke verdragspartners niet? Gaarne krijgen deze leden daarop een uitputtend antwoord van de regering.

De regering stelt dat het niet de bedoeling is dat van de vervangingsregeling gebruik wordt gemaakt als het gaat om een eenvoudig griepje. Het moet gaan om een ziekte, die «bij voorkeur» op grond van een deskundig medisch advies noodzaakt tot het tijdelijk neerleggen van de functie van volksvertegenwoordiger. Wat wordt in dezen bedoeld met «bij voorkeur»? Zullen er criteria worden opgesteld, waaraan wordt getoetst of er terecht een beroep op de vervangingsregeling wordt gedaan? Wie beslist (uiteindelijk) over de vervanging? Is/komt er een beroepsgang tegen een dergelijke beslissing? Hoe zal worden omgegaan met de situatie dat een lid van een vertegenwoordigend orgaan een ziekte voorwendt, terwijl later blijkt dat hij/zij niet of niet de hele periode van 16 weken ziek is geweest? De geschiedenis heeft uitgewezen, dat dit niet ondenkbeeldig is. Worden er sancties voor die situatie overwogen?

Hoe beoordeelt de regering de situatie dat een volksvertegenwoordiger door ziekte niet zijn stem kan uitbrengen, maar wel thuis dan wel op bed kan werken, schrijven, bellen? Op welke wijze zal de ingangsdatum van het gebruik maken van de regeling worden bepaald? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering op bovenstaande vragen.

Ook de leden van de CDA-fractie zijn zeer geïnteresseerd in soortelijke regelingen in de overige landen van de Europese Unie (EU). Deze leden verzoeken de regering om een overzicht op dit punt.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben begrip voor het afwijzen door de regering van een algemene vervangingsregeling en voor de keuze deze te beperken tot zwangerschap en ziekte, maar vinden de argumenten voor een gefixeerde periode van 16 weken inconsistent. De «in het verleden geconstateerde onbepaalbaarheid van de afwezigheid» bestaat immers sowieso en zal ook zeker niet worden opgeheven door een gefixeerde vervangingstermijn. Ook na afloop van de 16 weken waarin vervanging kan worden geregeld, zal namelijk niet duidelijk zijn wanneer een zieke weer aanwezig zal zijn. Het verdient naar het oordeel van deze leden aanbeveling te bedenken welke mogelijkheden er zijn om ook na die 16 weken een tijdelijke vervanger aan te wijzen of te behouden.

Het gaat naar het oordeel van de leden van de fractie van de ChristenUnie te ver het ontbreken van een wettelijke vervangingsregeling als discriminerend in de zin van artikel 7 van het Internationaal verdrag inzake uitbanning van discriminatie jegens de vrouw aan te merken. Willen de indieners reageren op de vraag of met de passage op bladzijde van de memorie van toelichting wordt bedoeld dat sprake is van discriminatie? Zo ja, kan dat worden onderbouwd?

Voorts vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie of de regering kan aantonen dat het ontbreken van een wettelijke vervangingsregeling een drempel is voor vrouwen om te participeren. Is daarnaar in het recente verleden onderzoek verricht?

De regering noemt ter onderbouwing van haar voorstel de verplichtingen die Nederland op zich genomen heeft door partij te worden bij het Internationaal Verdrag inzake uitbanning van discriminatie jegens de vrouw. Kan de regering nader beargumenteren dat het partij zijn bij dit Verdrag dwingt tot voorliggend wetsvoorstel, zo vragen de leden van de SGP-fractie. Wil de regering in dit verband een overzicht verstrekken van de wettelijke vervangingsregelingen die in andere Europese landen die partij zijn bij het Verdrag, getroffen zijn?

Naar de mening van deze leden wordt met het voorstel afbreuk gedaan aan de kwaliteit en het gezag van het ambt van volksvertegenwoordiger indien in verband met zwangerschap of bevalling een vervanger de

functie van volksvertegenwoordiger voor korte tijd moet waarnemen. Zij achten het niet of nauwelijks doenlijk voor de vervanger om zich in vier maanden tijd de functie van volksvertegenwoordiger goed eigen te maken en op adequate wijze te vervullen, in het bijzonder wat betreft de uitoefening van het stemrecht, het meest wezenlijke recht van een volksvertegenwoordiger. Aan de eisen voor het publieke ambt mag echter niet worden getornd. Op de voorgestelde vervangingsregeling is volgens hen vanuit dat oogpunt kritiek mogelijk.

V. Stemoverdracht als alternatief

De Raad van State vraagt opnieuw, net als bij het vorige voorstel tot grondwetsherziening, aandacht voor een alternatief van de vervangingsregeling, de stemoverdracht. De leden van de PvdA-fractie zijn het in dit opzicht eens met de regering, die zo'n systeem van stemoverdracht afwijst. Een tijdelijke vervanger zal omwille van de democratie zo veel mogelijk moeten functioneren als een volwaardige volksvertegenwoordiger, hoe moeilijk dat gezien de termijn van 16 weken ook kan zijn. Het louter uitoefenen van het stemrecht namens iemand anders is geen volwaardige uitoefening van het ambt en draagt dientengevolge niet bij aan de kwaliteit van de democratie.

De regering acht het niet wenselijk om in de Grondwet stemoverdracht als alternatief te introduceren, merken de leden van de VVD-fractie op. Dat zou onvoldoende recht doen aan het functioneren als volwaardig lid van een vertegenwoordigend orgaan. Stemoverdracht aan een collega volksvertegenwoordiger zou ook betekenen dat het inhoudelijke werk van de te vervangen collega wordt overgenomen, omdat men anders geen weloverwogen gebruik kan maken van het stemrecht. Dat betekent dat een volksvertegenwoordiger inhoudelijk de portefeuille van de collega erbij gaat doen en derhalve een verzwaring van de werkzaamheden voor de vervanger. Hoe moet deze passage worden gezien tegen de achtergrond dat er grotere en kleinere fracties bestaan? Wil de regering hiermee zeggen dat kleinere fracties het zwaarder hebben dan grotere? Of kan het ook zo zijn dat kleinere fracties zich daardoor meer willen/kunnen/moeten concentreren op hoofdlijnen? En wat is hier dan op tegen? Doet zich niet eenzelfde of vergelijkbare situatie voor als een lid van een (middel-) grote fractie tijdelijk ziek is? De leden van de VVD-fractie krijgen gaarne een verduidelijking van deze passage.

Stemoverdracht ziet de regering niet als alternatief. De leden van de CDA-fractie vragen welke ervaringen op dit punt zijn opgedaan in de overige EU-landen.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn nog niet geheel overtuigd van de argumenten van de regering om stemoverdracht als alternatief voor vervanging af te wijzen. Zeker zal de overdracht van werkzaamheden voor 16 weken aan een ander gekozen lid van de volksvertegenwoordiging zwaar zijn en leiden tot extra werk, vooral voor kleine fracties. Maar wellicht onderschat de regering hoezeer ook vervanging tot extra inspanningen van de leden van een fractie zal leiden. Aangezien de Kieswet bepaalt wie in aanmerking komt als vervanger, bij de vervanger relatieve onbekendheid met het politieke handwerk zal bestaan en de waar te nemen portefeuille vastligt, zal de vervanger snel en professioneel moeten worden ingewerkt. De vraag is of dat wel mogelijk is, aangezien de termijn beperkt blijft tot 16 weken en het rendement van die inspanning over het algemeen derhalve laag zal zijn. Op kleine fracties rust ook dit model zwaar, juist bij tijdelijke vervanging. Derhalve zou zeker bij ziekte een langere maximale vervangingstermijn te overwegen zijn, terwijl bij zwangerschap en bevalling of bij een kortdurige ziekte de mogelijkheid voor tijdelijke stemoverdracht zou moeten worden overwogen. Met name

voor grotere fracties zou dat een alternatief kunnen bieden, maar ook vanuit kleinere fracties zou het wellicht het overwegen waard zijn. Daarnaast zijn deze leden niet overtuigd van de argumenten tegen het overdrachts- of mandaatsysteem, zoals in Frankrijk gebruikelijk is. Wat is het principiële bezwaar van de regering tegen het Franse systeem, dat blijkbaar al jaren functioneert en cultureel aanvaard is? Zou het, indien de regering bevreesd is voor de gevolgen van het tijdelijke mandaat aan een fractiegenoot ter zake van amendementen en het stemgedrag, niet logischer zijn in het geheel af te zien van een vervangingsregeling? Immers, bij vervanging verliest de zieke toch ook geheel de zeggenschap over amendementen en stemmingen? Impliceert de afwezigheid wegens ziekte niet de onmacht van een zieke om zelf aan het vertegenwoordigende werk deel te nemen, inclusief de daarbij horende afwegingen in het stemgedrag die onderdeel uitmaken van het mandaat? Hoe verhouden de angst voor het Franse model en de keuze voor de gefixeerde tijdelijke vervanging zich overigens tot de constatering dat deze regeling een volwaardige voorziening moet zijn, die recht doet aan het lidmaatschap van een orgaan in al zijn facetten? Is dit – behoudens in strikt juridische zin – wel aannemelijk, indien het bij vervanging slechts om 16 weken gaat?

In aanvulling op hetgeen de Raad van State hierover adviseert, vrezen deze leden dat de rigide regeling onvoldoende tegemoetkomt aan de eisen van deze tijd, waarin naast de figuur van een tijdelijke vervanging ook de mogelijkheid van stemoverdracht een plaats verdient.

Een alternatief voor het kabinetsvoorstel is de – ook door de Raad van State opnieuw geopperde – stemoverdracht. De regering voelt hier niet voor, omdat daarmee onvoldoende recht wordt gedaan aan het functioneren als volwaardig lid. Zoals de leden van de fractie van de Christen-Unie hierboven al stelden, is het de vraag of een inwerkperiode van vier maanden voldoende is om wel volwaardig mee te doen. Welke opvatting heeft de regering daarover?

VI. Wegnemen van bestaande grondwettelijke belemmering

De leden van de GroenLinks-fractie hebben een vraag over de reikwijdte van de wet. Geldt de regeling ook voor leden van een deelraad van een stadsdeel en geldt zij ook voor de vervanging van een lid in de besturen waarin een volksvertegenwoordiger qualitate qua zit, zoals een regionaal bestuur, een overheidscommissariaat of een zelfstandig bestuursorgaan?

VII. De inhoud van de toekomstige regeling

De leden van de PvdA-fractie hebben nog enkele vragen over de praktische uitwerkingen van het wetsvoorstel. Heeft de regering een oplossing voor het probleem dat zich voordoet als gedurende een tijdelijke vervanging een reguliere vacature in dezelfde fractie ontstaat? Kan de tijdelijke vervanger dan aanspraak maken op de openvallende zetel, of heeft hij dat recht dan verspeeld? Zal cumulatie van de vervangingsregeling mogelijk zijn, bijvoorbeeld bij opeenvolging van ziekte, zwangerschap en bevalling? Kan gedurende één zittingsperiode meermalen gebruik worden gemaakt van de vervangingsregeling? Blijft voor de volksvertegenwoordiger die zich tijdelijk laat vervangen, zijn eventuele terugkeergarantie naar een vorige werkkring bestaan, ook na afloop van de 16 weken vervanging? Veel Tweede Kamerleden, statenleden en gemeenteraadsleden beschikken op grond van verworven rechten nog over zo'n terugkeergarantie, die inmiddels is afgeschaft.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of er voornemens bestaan om niet alleen de vergoeding, maar ook de onkostenvergoeding voor de volksvertegenwoordiger die zich tijdelijk laat vervangen, door te betalen. Is zij in dat geval van mening dat, gezien de mogelijke verschillen

in onkostenvergoeding per gemeente, voor leden van de gemeenteraad lokaal een regeling moet worden getroffen?

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of zij heeft gedacht aan een regeling voor het lidmaatschap van het college van gedeputeerde staten voor iemand die tijdelijk het lidmaatschap van provinciale staten verliest, uitgaande van het feit dat het wetsvoorstel dualisering provinciebesturen nog niet is geïmplementeerd. Zij gaan er vanuit dat het wetsvoorstel dualisering gemeentebesturen is geïmplementeerd voordat de wettelijke vervangingsregeling van kracht wordt. Of mag hiervan ook worden uitgegaan ten aanzien van het wetsvoorstel dualisering provinciebesturen?

Als na herziening van de Grondwet de Kieswet met het oog op de vervangingsregeling wordt aangepast, zal de regeling ingevolge hoofdstuk W van de Kieswet van overeenkomstige toepassing zijn op begin en einde van het lidmaatschap van het Europees Parlement. Is dat ook de bedoeling van de regering? Heeft de regering overigens wel de bevoegdheid zo'n regeling voor te schrijven met betrekking tot de leden van het Europees Parlement?

Ingevolge dit voorstel tot grondwetsherziening zal binnen vier jaar na deze herziening van de Grondwet de wettelijke vervangingsregeling moeten zijn gerealiseerd. Kan de regering preciezer ingaan op het door haar beoogde tijdschema en in hoofdlijnen alvast op de inhoud van de voorgestelde regeling? Welke kosten worden verwacht, bijvoorbeeld op basis van de gegevens van de afgelopen tien jaar? Is hiermee rekening gehouden in de meerjarenramingen?

Kan een lid van een fractie overigens meermaals gebruik maken van de vervangingsregeling, bijvoorbeeld eerst of enkele keren wegens zwangerschap en later of tussendoor wegens ziekte, vragen ook de leden van de VVD-fractie. In theorie kan aldus een duiventilsituatie ontstaan. Wil de regering die theoretische mogelijkheid codificeren? Past dat wel bij een Hoog College van Staat? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

Het lid dat zich volgens het wetsvoorstel laat vervangen wordt, na ommekeer van de periode van 16 weken van rechtswege weer lid van het vertegenwoordigend orgaan. Maar gaat het in het wetsvoorstel nu om een wettelijk recht op verlof of om een wettelijk terugkeerrecht van het lid dat tijdelijk wordt vervangen, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Hier en daar in de stukken maakt de regering namelijk melding van tijdelijk «ontslagen» volksvertegenwoordigers. En hoe is/wordt de situatie als een vervangend lid na 16 weken besluit om niet meer terug te keren? Treedt de vervanger dan van rechtswege in zijn/haar plaats? Of wordt dat degene die daar ingevolge de huidige Kieswet recht op heeft? (Hetgeen niet noodzakelijkerwijze de tijdelijke vervanger behoeft te zijn.) De verlofperiode geldt voor 16 weken. Is het denkbaar dat het lid van de volksvertegenwoordiging, dat zich laat vervangen, na bijvoorbeeld acht weken zich weer beter meldt? Zo ja, wat zijn dan de consequenties voor zowel het lid dat zich laat vervangen als de vervanger? Kan overigens in het algemeen worden afgesproken dat een vervangingsperiode korter is dan 16 weken? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

Het onderhavige wetsvoorstel richt zich op leden van de Tweede en Eerste Kamer, provinciale staten en de gemeenteraad. Hoofdstuk Y van de Kieswet heeft betrekking op de verkiezing van de leden van het Europees Parlement. In artikel Y27 wordt gesteld, dat als, in een opgevallende plaats moet worden voorzien, dit geschiedt met overeenkomstige toepassing van hoofdstuk W (plaatsvervangende) van de Kieswet. Heeft daardoor dit wetsvoorstel niet ook gevolgen voor de Nederlandse leden van het Europees Parlement? Heeft de regering dit beoogd? Heeft Nederland daartoe overigens de bevoegdheid? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

Het is de bedoeling dat de materiële rechtspositie van de tijdelijk ontslagen volksvertegenwoordiger «zoveel mogelijk» gelijk blijft aan de positie die hij/zij had. Wat wordt bedoeld met «zoveel mogelijk»? Is de materiële rechtspositie niet in alle opzichten gelijk? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

De vervanger zal, zo blijkt uit de memorie van toelichting, niet in aanmerking komen voor de gebruikelijke wachtgeldregeling. Dit zal in de Algemene Pensioenwet Politieke Ambtsdragers worden uitgewerkt. De leden van de VVD-fractie vragen in dit verband of de vervanger gedurende de 16 weken pensioen zal opbouwen en of de vervanger gebruik kan maken van het systeem van waardeoverdracht en waardeovername?

Ten aanzien van de tijdelijke vervanger wordt gedacht aan een wettelijk recht op onbetaald buitengewoon verlof van zijn of haar dienstbetrekking. Zal een vervanger daarop meermaals een beroep mogen doen? Ook in eenzelfde zittingsperiode van vier jaren? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

De Kieswet kent het principe van de lijstuitputting, dat wil zeggen dat, als de lijst is uitgeput, een kandidaat van een andere partij wordt benoemd. Hoe zal ingeval van lijstuitputting worden omgegaan met de tijdelijke vervanging? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

Zij zijn benieuwd hoever de regering nu is gevorderd met de uitvoeringswetgeving. Is de regering in staat en bereid om deze voor de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel aan de Tweede Kamer ter kennisneming aan te bieden? De leden van de VVD-fractie vragen welke financiële consequenties de voorgestelde regeling zal (kunnen) hebben dan wel welke prognoses de regering op basis van bestaande ervaringsfeiten kan doen, alsmede voor wiens rekening die kosten dan komen en of de regering financiële compensatie overweegt voor decentrale overheden. De voorstellen roepen praktische vragen op die de leden van de CDA-fractie hierbij aan de regering voorleggen. De aan het woord zijnde leden vragen wat er nu precies geregeld gaat worden: een wettelijk recht op verlof of een wettelijk terugkeerrecht van een tijdelijk ontslagen lid. De regering spreekt immers enerzijds over een wettelijk recht op verlof en anderzijds over een tijdelijk ontslag.

Verder willen ook deze leden weten of de regeling ook geheel en al van toepassing is op de leden van het Europees parlement (EP). Of is het zo dat het EP een eigen regeling zou kunnen en moeten treffen mede gelet op de verschillen die er anders gaan ontstaan in de positie van EP-leden onderling. Zijn de Nederlandse leden van het EP overigens geconsulteerd op dit punt, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Deze leden onderschrijven de noodzaak van een grondwettelijke basis ten behoeve van een tijdelijke vervangingsregeling. De Kieswet biedt alleen mogelijkheden tot vrijwillige afspraken, maar het nakomen daarvan is inderdaad niet in rechte afdwingbaar.

Een van de in het eerdere wetsvoorstel geconstateerde problemen was wat er bij invoering van een tijdelijke vervanger moet gebeuren bij de invulling van regulier openvallende zetels. Immers, de vervanger is dan al lid van het vertegenwoordigende lichaam en kan de openvallende zetel niet bezetten. Welke voorziening dient er te worden getroffen om te zorgen dat de vervanger niet het recht op openvallende zetels verspeelt?

Is cumulatie van gebruik van de vervangingsmogelijkheid bij opeenvolging van ziekte, zwangerschap, bevalling en wederom ziekte mogelijk? In hoeverre kan tijdens een en dezelfde periode door het desbetreffende lid meer dan eens een beroep op de regeling worden gedaan, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De tijdelijke vervanging zal plaatsvinden op basis van de door de Kiesraad opgestelde lijst op grond van de verkiezingsuitslag. Is het mogelijk dat een vervanger meermalen achter elkaar als vervanger optreedt? Zo ja, wat zijn dan daarvan de consequenties voor wachtgeld en pensioen? De tijdelijke

vervanging duurt 16 weken. De regering stelt voor om de vervanger niet in aanmerking te laten komen voor de gebruikelijke wachtgeldregeling. Waarop is dit voorstel gebaseerd? Waarop heeft een «gewoon» lid van de één van beide Kamers, provinciale staten, gemeenteraad recht als hij/zij 16 weken lid is geweest van één van deze organen?

Als er onderscheid in behandeling wordt gemaakt tussen deze beide groepen, waarop is dat onderscheid dan gebaseerd, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Het is de bedoeling dat de materiële rechtspositie van de tijdelijk ontslagen volksvertegenwoordigers zoveel mogelijk gelijk blijft aan de positie die hij/ zij had als lid. De leden van de CDA-fractie gaan er van uit dat dit niet geldt voor het doorlopen van de onkostenvergoedingen. Is deze veronderstelling juist?

Welke regelingen gaan er precies gelden voor de onkostenvergoedingen van de leden van vertegenwoordigende organen die onder dit wetsvoorstel zullen vallen?

De leden van de CDA-fractie vragen of het juist is dat deze wet niet van toepassing is op wethouders en leden van gedeputeerde staten na de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur/ provinciebestuur. Al dat zo is, welke regeling is dan van toepassing op deze categorie bestuurders?

Tot slot hebben de leden van de CDA-fractie nog een tweetal vragen. De eerste vraag betreft een indicatie van de met deze wijziging gemoeide kosten. Tevens willen deze leden weten wat de consequenties zijn voor de bestuursvergoedingen in gemeente- en provinciefonds.

De tweede vraag betreft een proeve van een uitvoeringswetgeving. Er zijn immers veel praktische zaken die in de uitvoeringswetgeving nader zullen moeten worden geregeld. Het zou echter goed zijn om reeds in dit stadium van het wetgevingstraject inzicht te hebben in deze zaken.

Het is toch niet zo dat er bij vervanging sprake is van een terugkeerplicht, vragen de leden van de D66-fractie. Wat gebeurt er als degene die wordt vervangen, niet terugkeert in het vertegenwoordigend orgaan?

Hebben de leden van de D66-fractie het goed begrepen dan blijft de rechtspositie van het tijdelijk te vervangen lid zoveel mogelijk gelijk aan de positie die hij/zij als lid heeft. Presentiegeld wordt echter niet uitbetaald aan het tijdelijk ontslagen lid, maar wat gebeurt er met de onkostenvergoeding; wordt die wel doorbetaald, terwijl er geen kosten worden gemaakt?

Een tijdelijke vervanger krijgt geen recht op wachtgeld; geldt dit ook als degene meermalen als tijdelijke vervanger optreedt? Maakt dit het vervangen niet erg onaantrekkelijk?

Voor de vervulling van alle tussentijdse vrijkomende zetels, zowel de tijdelijke als de vaste, wordt gebruikgemaakt van de lijst, bedoeld in artikel P19 van de Kieswet. De leden van de D66-fractie vragen of leden op een tijdelijke zetel in de volksvertegenwoordiging gedurende die tijd verkozen kunnen worden verkaart op een vrijgekomen vaste zetel.

De Raad van State acht het niet uitgesloten dat wegens allerlei praktische consequenties de wetgever zijn verplichting niet kan nakomen, daarom adviseert de Raad om er een facultatieve regeling van te maken. De regering heeft deze opmerking van de Raad ter harte genomen en heeft een uitgestelde inwerkingstredingbepaling voorgesteld van vier jaar. De leden van de D66-fractie zouden het betreuren als pas vier jaar na de tweede lezing van de grondwetswijziging politieke ambtsdragers metterdaad kunnen worden vervangen ingeval van zwangerschap, bevalling of ziekte. Als er nu al over uitvoeringswetgeving wordt nagedacht, dan kan toch veel sneller dan binnen vier jaar de wet in werking treden? Kan de regering niet in een eerder stadium de consequenties van de grondwetswijziging in beeld brengen?

De leden van de GroenLinks-fractie hebben vragen over de bescherming van de tijdelijke vervanger in diens vaste functie. Hoe is het behoud van dan wel het recht op terugkeer in de eigen baan of functie van de tijdelijke vervanger in het voorstel geregeld? Deze leden doelen naast deze problematiek in algemene zin vooral op functies die met elkaar onverenigbaar (kunnen) zijn, zoals het lidmaatschap van Eerste en Tweede Kamer of het lidmaatschap van een gemeentelijke deelraad en een deelraad. Welke conclusie verbindt de regering aan haar op zichzelf terechte constatering dat het moeilijk zal zijn kandidaten te vinden voor een tijdelijke vervanging?

Daarnaast willen deze leden weten hoe de regeling zich verhoudt tot de vervangingsregeling van leden van het Europees parlement. In de Kieswet wordt hoofdstuk W van overeenkomstige toepassing verklaard voor het begin en de verandering van het lidmaatschap van het Europees parlement. Heeft de regering dit beoogd en wordt dit daarmee afdoende geregeld of is aanvullende wetgeving nodig ten aanzien van het begin en de verandering van het lidmaatschap van het Europees parlement? Is bij dit wetsvoorstel voorzien dat de tijdelijke vervangingsregeling van overeenkomstige toepassing zal worden op leden van het EP?

Indien binnen de 16 weken van een tijdelijke vervanging een tweede lid van een vertegenwoordigend lichaam ziek wordt, overlijdt, of voor zwangerschap dan wel bevalling vervangen wordt, zal de eerste tijdelijke vervanger dan recht hebben op een vaste zetel?

De leden van de GroenLinks-fractie hebben moeite met de opmerking dat bij afwezigheid na 16 weken net als bij ambtenaren en werknemers van ziekte zal worden uitgegaan. Zij wijzen erop dat noch bij zwangerschap of bevalling, noch bij ziekte genoemde termijn in alle gevallen redelijk is. Aangezien er persoonlijke omstandigheden in het geding zijn, hebben zij moeite met de uniformiteit van de voorgestelde regeling. Zij menen dat deze oplossingen op maat uitsluit en betreuren dat de regering niet de flexibiliteit aan wil brengen die in het maatschappelijk leven nu wel mogelijk is.

Deze leden hebben kennisgenomen van de voorstellen voor schadeloosstelling en wachtgeldregeling bij tijdelijke vervanging. Zij vragen of het de bedoeling is om naast de schadeloosstelling ook een onkostenvergoeding uit te keren, indien in de vervangingsperiode geen onkosten worden gemaakt? Hoe is het vergoeden van onkosten te rijmen met het niet doorbetalen van eventuele prestatievergoedingen?

Is het volgens de regering zo dat een vervanger in de tijd dat de vervanging loopt toch in een «gewone» vacature benoemd kan worden en er dus een nieuwe vervanger gezocht moet worden, kortom, dat de vervanger niet zijn recht op openvallende zetels verliest, vragen de leden van de SGP-fractie.

Wil de regering ook de vraag beantwoorden of de beoogde grondwetswijziging met de uitvoeringswetgeving ook consequenties heeft voor de Nederlandse leden van het Europees Parlement?

Artikelen

De leden van de PvdA-fractie plaatsen nog een kanttekening van puur redactionele aard. Is het omwille van de leesbaarheid niet beter artikel 129, derde lid van de Grondwet, anders dan voorgesteld in artikel II, B van dit wetsvoorstel, als volgt te wijzigen: Artikel 129, derde lid, komt als volgt te luiden: De artikelen 53, tweede lid, 57a en 59 zijn van toepassing.

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
De Gier